

Quito, D.M., 06 de junio de 2024

CASO 2-24-OP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE

DICTAMEN 2-24-OP/24

Resumen: En el presente dictamen, la Corte Constitucional rechaza por improcedente la solicitud de la Asamblea Nacional, de conocer la objeción realizada por el presidente de la República al “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial” como una objeción por inconstitucionalidad.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 21 de mayo de 2024, el Pleno de la Asamblea Nacional expidió el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial” (“**proyecto de ley**”).
2. El 28 de mayo de 2024, mediante oficio No. AN-KKHF-2024-0026-O, Henry Kronfle Kozhaya, en calidad de presidente de la Asamblea Nacional, remitió a la Presidencia de la República el proyecto de ley aprobado en segundo debate, para la respectiva sanción u objeción presidencial.
3. El 28 de mayo de 2024, mediante oficio No. T.254.SGJ-24-0241, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó “objeción total” al proyecto de ley.
4. Mediante escrito presentado el 30 de mayo de 2024, Christian Fabricio Proaño Jurado, en calidad de procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, solicitó a la Corte Constitucional que emita dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley.¹
5. El 30 de mayo de 2024, de conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el conocimiento recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la causa el 3 de

¹ Junto al escrito se adjuntaron los siguientes documentos: (i) oficio No. T.254.SGJ-24-0241 remitido por la Presidencia de la República, en el cual se fundamenta la objeción presidencial; (ii) oficio No. AN-KKHF-2024-0026-O, por medio del cual la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el proyecto de ley; y, (iii) procuración judicial otorgada por Henry Kronfle Kozhaya, presidente de la Asamblea Nacional, a favor de Christian Proaño Jurado.

junio de 2024.

6. El 04 de junio de 2024, Christian Fabricio Proaño Jurado –en calidad de procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador– presentó un escrito con argumentos dentro de la causa.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), y de los artículos 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
8. Como lo ha manifestado la Corte en su jurisprudencia,² previo a resolver le corresponde: i) verificar si la Asamblea Nacional tiene competencia para pronunciarse y/o calificar la naturaleza de una objeción presidencial y en consecuencia, remitir la misma a este Organismo; y, ii) en función de ello, determinar si en el caso se ha presentado una objeción por inconstitucionalidad que sea objeto de control por parte de esta Corte, de acuerdo con sus competencias.
9. Los artículos 138 y 139 de la CRE señalan que el presidente de la República, en ejercicio de su rol de colegislador, puede objetar un proyecto de ley sea por (i) inconveniencia, cuando considera que existen “errores, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta”, misma que puede ser total o parcial, y en este último caso, presentará un texto alternativo que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; o, por (ii) razones de inconstitucionalidad, total o parcial, que –por requerir un análisis de la conformidad del proyecto de ley con la Constitución– debe ser conocido por la Corte Constitucional.³
10. El artículo 139 de la Constitución determina que:

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

Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que

² CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022.

³ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párrs. 2 y 3; dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 22.

el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación” (Énfasis añadido).

11. También, el artículo 438 numeral 3 de la CRE determina que: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: [...] 3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes”.
12. De lo expuesto, es notorio que la Constitución reconoce como único legitimado activo de este tipo de control preventivo de constitucionalidad al presidente de la República, quien a efectos de plantear una objeción por inconstitucionalidad a un proyecto de ley tiene competencia privativa. Esta facultad entraña la obligación y la responsabilidad del presidente de la República de calificar de forma expresa, y de motivar de modo suficiente y coherente las razones de su objeción.
13. Adicionalmente, la Corte ha establecido que el control constitucional de objeciones de proyectos de ley responde a las siguientes propiedades:⁴ (i) pertenece a la categoría de control abstracto “por cuanto se analiza el proyecto de ley según su armonía con el texto constitucional, sin efectuar una consideración particular de su aplicación a un caso concreto”; (ii) consiste en un ejercicio de control *a priori*, “porque se efectúa durante el proceso de formación de ley, previo a que esta tenga su fuerza obligatoria”; (iii) su ámbito objetivo se “circunscribe únicamente a las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, en razón de su inconstitucionalidad”;⁵ y, (iv) los efectos del dictamen deberán adecuarse a los establecidos en el artículo 132 de la LOGJCC, no siendo posible que se opte por una interpretación conforme o constitucionalidad condicionada, en la medida de que el texto normativo analizado no ha entrado aún en vigencia y puede ser corregido plenamente por la función Legislativa.
14. Esta Corte, también ha expresado que:

Los problemas jurídicos a resolverse en el ejercicio de control constitucional de objeciones presidenciales surgen de los argumentos expuestos por la Presidencia de la República en el libelo remitido a la Asamblea Nacional. Los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la CRE deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes.⁶

15. Dicha obligación no solamente representa un requerimiento procesal del control constitucional que permite un adecuado cause a una objeción presidencial por motivos

⁴ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 23.

⁵ CCE, dictamen 002-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 19.

⁶ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33.

de inconstitucionalidad, sino que constituye una “garantía de la seguridad jurídica, del principio democrático y también del principio de lealtad institucional”,⁷ en el rol que el presidente cumple como legislador. De este modo, resulta imperativo que el presidente de la República establezca de forma clara y transparente el tipo de objeción planteada, lo que incluye la determinación expresa de si esta es total o parcial, cuáles artículos son objetados por cada tipo de objeción en caso de ser parcial y las razones para ello. Esto, en vista de que, de las mencionadas determinaciones, depende la activación de los distintos procedimientos en la Asamblea Nacional previstos en la Constitución y las leyes aplicables correspondientes, así como la intervención de la Corte Constitucional, de presentarse una objeción por inconstitucionalidad.

16. En consecuencia, si el presidente de la República considera que ciertos aspectos de un proyecto de ley podrían ser contrarios a la Constitución, debe plantear expresamente la objeción como de inconstitucionalidad, lo cual implica que esta facultad debe ser ejercida conforme a las obligaciones y valores democráticos previstos en la Constitución.

17. Concomitantemente, el artículo 131 de la LOGJCC establece que:

Cuando la Presidenta o Presidente de la República objete total o parcialmente un proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad, se seguirá el siguiente trámite:

1. Una vez presentada la objeción, **la Asamblea Nacional deberá enviar a la Corte Constitucional** la siguiente documentación:

a) Proyecto de ley; b) Objeciones presidenciales; y, c) Escrito en el que se expongan las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial, cuando a ello hubiere lugar.

2. La documentación deberá ser remitida dentro de los diez días siguientes a la presentación de la objeción presidencial. Si no lo hiciere dentro de este tiempo, la Corte Constitucional lo conocerá de oficio.

3. Una vez recibida la documentación, se realizará el trámite previsto en esta ley.
(Énfasis añadido).

18. Del texto legal citado, es claro para este Organismo que el deber de la Asamblea Nacional, ante la recepción de una objeción presidencial, es el envío de la documentación prevista en la norma hacia la Corte Constitucional en las condiciones determinadas, sin que deba o pueda realizar procedimientos internos adicionales, así como pronunciamientos, interpretaciones, análisis o estimaciones con relación a la naturaleza o condiciones de la objeción presentada por el presidente de la República, pues es a dicha autoridad a quien, privativamente, le corresponde la calificación de la

⁷ CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 16.

objeción.

19. De tal manera que, al encontrarse regulado expresamente el trámite para el tratamiento de una objeción presidencial por inconstitucionalidad en los artículos 131 de la LOGJCC y 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”), se ha desarrollado ya, de manera concreta, el trámite a seguir, dentro del cual no se prevé la posibilidad de que la Asamblea Nacional se pronuncie, analice y, menos aún, califique si la objeción presidencial es por razón de inconstitucionalidad o no,⁸ previo al control de constitucionalidad que le correspondería a esta Corte únicamente si el presidente califica a la objeción como una de inconstitucionalidad.
20. En el caso concreto, es posible notar que, en el escrito remitido por la Asamblea Nacional, se estableció textualmente lo siguiente:

III. ANÁLISIS

En el texto de la OBJECIÓN TOTAL al PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL emitida por el Presidente de la República, se citan cuatro artículos de la Constitución, y se sustenta exclusivamente en aquellos para determinar la objeción total, en este contexto, no se observa un análisis de ningún otro tipo mucho menos se fundamenta la inconveniencia del proyecto de ley de la cual resulte la citada objeción, lo que genera confusión porque a claras luces, dicha objeción se está fundamentando en razones de inconstitucionalidad y no de otro aspecto, lo que se enmarca en el contenido del artículo 139 de la Constitución de la República del Ecuador.

Como se explica en el párrafo ut supra, el Presidente de la República se fundamenta en posibles vicios constitucionales para resolver la objeción total del proyecto, no obstante, se refiere de forma general a “objeción total” sin determinar si es una objeción por inconveniencia o por inconstitucionalidad, más allá que toda la motivación a la que se refiere es exclusivamente de índole constitucional, sin que se haga referencia a motivaciones de orden infraconstitucional o de inconveniencia.

Más confusa es la situación si observamos el segundo párrafo del Oficio Nro. T.254-SGJ-24-0241 de 28 de mayo de 2024, que contiene la objeción total cuando dice:

“(…) En ejercicio de las potestades conferidas por los artículos 137 y 138 de la Constitución de la República, notifico a usted y por su intermedio a la Asamblea Nacional la OBJECIÓN TOTAL a este proyecto de por las razones que se exponen a continuación (…)” (sic.)

Pues de manera inmediata en el documento indicado, se procede a transcribir artículos de la Constitución de la República y a hacer anotaciones al respecto, pues nuevamente es

⁸ De la objeción presidencial remitida a la Asamblea Nacional por parte del presidente de la República, es posible observar este texto: “Por las razones expuestas, se puede concluir que el proyecto de ley propuesto no es conveniente para los intereses del país [...]”.

evidente que la fundamentación sostenida por la Función Ejecutiva no es otra que la inconstitucionalidad.

En este sentido, dada la fundamentación y la motivación empleada para esta “objección total” no podría escaparse esta del ámbito del artículo 139 de la Constitución y su procedimiento, solo a título de que, en la denominación y determinación de esta objeción, se haya omitido indicar que es por inconstitucionalidad, pues nuevamente basta con revisar el fondo del Oficio Nro. T.254-SGJ-24-0241.

Por esta razón es necesario que el máximo órgano jurisdiccional y de control constitucional, revise y se pronuncie al respecto dado que, es evidente que, si o se atiende al fondo de la fundamentación de esta objeción, por una omisión en la denominación y/o por un tecnicismo, se podría evadir el ámbito y competencia de la Corte Constitucional. (sic.)

V. PRETENSIÓN

La Corte Constitucional, se constituye como el máximo órgano de control, interpretación constitucional.

Conforme se evidencia del Oficio Nro. T.254-SGJ-24-0241 de 28 de mayo de 2024, suscrito por el Presidente de la República, al presentar la OBJECCIÓN TOTAL al PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, lo hace enunciando los artículos 168, 169, 170, y 181 de la Constitución de la República del Ecuador, sin mencionar ninguna otra norma infraconstitucional, por lo que es claro que la fundamentación para objetar el proyecto de ley está dada en razones de inconstitucionalidad, por lo que en estricto cumplimiento del artículo 139 de la Carta Magna, esta objeción total no es por inconveniencia, sino que se configura en una objeción total por inconstitucionalidad; por lo tanto, lo pertinente en este caso sería la aplicación de lo dispuesto en el inciso final del artículo 138 y 139 de la Constitución de la República. Es decir, que sea la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias la que resuelva y emita un dictamen correspondiente sobre la inconstitucionalidad o no del proyecto de ley, dictamen que será puesto en conocimiento de esta legislatura.

En tal virtud, se solicita a la Corte Constitucional que, mediante dictamen, se pronuncie sobre la objeción total remitida por el Presidente de la República respecto a que esta corresponde ser tramitada como una objeción total por inconstitucionalidad y de acuerdo a los parámetros y procedimiento establecidos en el inciso final del artículo 138 y en el artículo 139 de la Constitución de la República.

- 21.** Lo mencionado, a criterio de esta Corte, constituye una interpretación de la Asamblea Nacional respecto al contenido y alcance de la objeción presentada por el presidente de la República en torno al proyecto de ley, sin que esta actuación tenga sustento constitucional o legal alguno, pues no es deber o atribución de la Asamblea Nacional realizar determinaciones en torno a una objeción presidencial, y tampoco está legitimada para activar el control previo de constitucionalidad de un proyecto de ley.
- 22.** Asimismo, es menester recalcar que la Constitución en sus artículos 139 y 438 dispone como facultad privativa del presidente presentar su objeción por razones de

inconstitucionalidad. De tal forma, esta Corte, en dictámenes previos, ha establecido que su competencia de control de constitucionalidad se circunscribe únicamente a las objeciones por razones de inconstitucionalidad “que hayan sido expresamente realizadas por el presidente”.⁹

23. Del oficio No. T.254.SGJ-24-0241 es posible notar que el presidente de la República únicamente señala de forma expresa que su objeción es “total” sin pronunciarse respecto de si esta es por razones de inconstitucionalidad. Así, en el texto de la objeción en cuestión consta:

Por las razones expuestas, se puede concluir que **el proyecto de ley propuesto no es conveniente** para los intereses del país, ya que al encontrarnos en medio de un conflicto armado interno y estar en lucha directa contra la corrupción, la propuesta es contraria a las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Con base en las consideraciones expuestas y en ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 138 de la Constitución de la República, **OBJETO TOTALMENTE el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL** [...] (Énfasis propio del texto original).

24. De lo citado, es posible observar que la objeción planteada por el presidente de la República no fue calificada por aquél como una objeción por inconstitucionalidad.¹⁰ En virtud de ello, este Organismo precisa reiterar que:

El hecho de que se citen artículos de la Constitución para sustentar los cambios propuestos o que se presenten textos alternativos argumentando que estos son para garantizar el contenido del texto constitucional, no faculta a la Asamblea Nacional para que pueda interpretarlo y calificarlo, pues ni la Constitución ni la ley le han conferido dicha competencia [...] De lo contrario, el hecho de que un órgano distinto al que emite la objeción califique su naturaleza, imposibilita tener certeza sobre el procedimiento parlamentario.¹¹

25. De acuerdo con los razonamientos expresados, este Organismo Constitucional determina que la objeción presentada no puede ser objeto del control previo de constitucionalidad, de conformidad con lo prescrito en los artículos 139 y 438 de la CRE, debido a que la Asamblea Nacional carece de competencia para calificar la

⁹ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 7. En el párrafo 10 de este dictamen, la Corte también señaló que, “[s]i el presidente estima que los artículos del Proyecto de Ley [...] son inconstitucionales, su deber constitucional es el de objetar expresamente estas normas, para habilitar así la competencia de esta Corte para pronunciarse al respecto”. Adicionalmente, véase el dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8; dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 8; dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 5.

¹⁰ Esta Corte nota, incluso, que el presidente de la República en su pedido no cita el artículo 139 de la CRE, sino el 138, y que es el escrito de la Asamblea Nacional el que contiene la referencia expresa al artículo 139 de la CRE.

¹¹ CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 27.

naturaleza de una objeción presidencial. En consecuencia, la Corte rechaza la petición presentada por la Asamblea Nacional por improcedente, sin pronunciarse sobre los méritos del caso, al no configurarse el presupuesto del artículo 139 de la CRE.

- 26.** Adicionalmente, como ya lo ha hecho en otras ocasiones,¹² esta Corte considera necesario recordar, tanto a la Asamblea Nacional, así como al presidente de la República, que sus actuaciones, en el marco de sus competencias, deben realizarse en estricto apego a la Constitución y las leyes. Esto, dado que, como en el caso del trámite para las objeciones presidenciales a proyectos de ley, existen reglas y procedimientos expresos que deben ser observados en todo momento, con la finalidad de garantizar el respeto irrestricto al principio de separación de poderes y al balance constitucional entre las distintas funciones del Estado; así como, la adecuada activación de las facultades de control constitucional de esta Corte dentro del marco de sus competencias,¹³ que de ninguna forma fueron diseñados con la finalidad de superponerse al proceso de creación de leyes. Al respecto, la Corte ha señalado que:

Resulta trascendental que el Legislativo cumpla en debida forma con la tramitación de los proyectos de ley, ya que estas formalidades resguardan el ejercicio democrático de la Función Legislativa, que cuenta con legitimidad de origen y debe ratificarla en el ejercicio de sus funciones, siendo la primera de sus obligaciones dar cumplimiento estricto al trámite contemplado constitucional y legalmente en el proceso de formación y aprobación de las leyes.¹⁴

- 27.** De tal forma, lo señalado guarda estricta relación con la necesidad de mecanismos ampliamente reconocidos para mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público, entre ellos, el de la existencia de frenos y contrapesos, respecto del cual este Organismo ha recordado lo siguiente:

59. Empero, la Corte considera necesario reiterar que la doctrina de preponderancia y coordinación de funciones y del mecanismo de frenos y contrapesos no se traduce en un desconocimiento del principio de independencia de funciones, en la medida en que [...] los distintos órganos estatales solo pueden ejercer aquellas que expresamente le asignen la CRE o las leyes [...].¹⁵

- 28.** Finalmente, esta Corte recuerda a la Asamblea Nacional su obligación de respetar el procedimiento legislativo establecido legal y constitucionalmente.

¹² CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 29.

¹³ Es menester recordar que señalar las peticiones dirigidas ante la Corte deben observar el cauce legal establecido en la Constitución, la LOGJCC, la jurisprudencia; y, demás normativa pertinente, puesto que la Corte no es un órgano consultivo y tiene competencias para pronunciarse en los procesos expresamente previstos en el ordenamiento jurídico.

¹⁴ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 41.

¹⁵ CCE, Sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 59.

3. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Rechazar la petición de la Asamblea Nacional por improcedente, sin pronunciarse sobre los méritos del caso.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL