



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

Parámetros utilizados por la Corte Constitucional en el control de  
constitucionalidad de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica a raíz de la  
muerte cruzada

**Trabajo de Titulación para optar al título de Abogado de los  
Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

**Autor:**

Flores Fuentes, Sergio Israel

**Tutor:**

Dr. Oswaldo Ruíz Falconí

**Riobamba, Ecuador. 2025**

## DECLARATORIA DE AUTORÍA

Yo, **Sergio Israel Flores Fuentes**, con cédula de ciudadanía **060588784-3**, autor del trabajo de investigación titulado: **Parámetros utilizados por la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica a raíz de la muerte cruzada**, certifico que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de mí exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedo a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor de la obra referida, será de mi entera responsabilidad; librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.

En Riobamba, 29 de Julio del 2024.



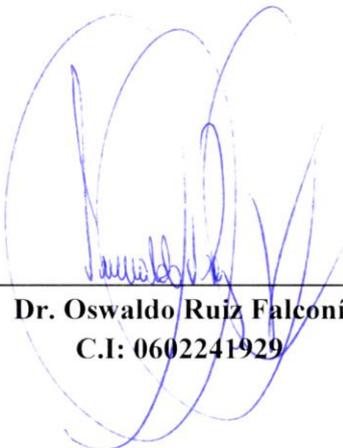
---

**Sergio Israel Flores Fuentes**  
**C.I: 060588784-3**

## DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR

Quien suscribe, OSWALDO VINICIO RUÍZ FALCONÍ catedrático adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas por medio del presente documento certifico haber asesorado y revisado el desarrollo del trabajo de investigación titulado “**Parámetros utilizados por la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica a raíz de la muerte cruzada**” bajo la autoría de Sergio Israel Flores Fuentes; por lo que se autoriza ejecutar los trámites legales para su sustentación.

Es todo cuanto informar en honor a la verdad; en Riobamba, a la fecha de su presentación.



**Dr. Oswaldo Ruiz Falconí**  
**C.I: 0602241929**

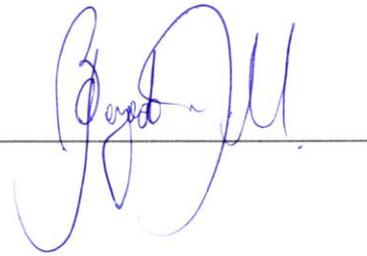
## CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

Quienes suscribimos, catedráticos designados Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación “Parámetros utilizados por la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica a raíz de la muerte cruzada”, presentado por Sergio Israel Flores Fuentes, con cédula de ciudadanía 060588784-3, bajo la tutoría de Dr. Oswaldo Vinicio Ruíz Falconí; certificamos que recomendamos la APROBACIÓN de este con fines de titulación. Previamente se ha evaluado el trabajo de investigación y escuchada la sustentación por parte de su autor; no teniendo más nada que observar.

De conformidad a la normativa aplicable firmamos, en Riobamba a la fecha de su presentación.

**Dr. Alex Bayardo Gamboa Ugalde**  
**PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE GRADO**

Firma



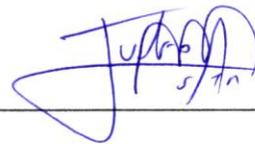
**Dra. Ana Belén Sánchez Benalcázar.**  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE GRADO**

Firma



**Dr. Julio Alvarado Vélez**  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE GRADO**

Firma

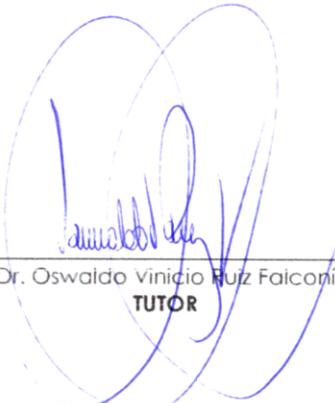




# CERTIFICACIÓN

Que, **FLORES FUENTES SERGIO ISRAEL** con CC: **0605887843**, estudiante de la Carrera de **Derecho**, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas; ha trabajado bajo mi tutoría el trabajo de investigación titulado "Parámetros utilizados por la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica a raíz de la muerte cruzada", cumple con el 3% de acuerdo al reporte del sistema Anti plagio **Turnitin**, porcentaje aceptado de acuerdo a la reglamentación institucional, por consiguiente autorizo continuar con el proceso.

Riobamba, 11 de noviembre de 2024



---

Dr. Oswaldo Vinicio Ruiz Falconi  
**TUTOR**

## **DEDICATORIA**

Quiero dedicar el presente trabajo investigativo a Dios, por haberme bendecido en el camino de la vida. A mis padres Sergio y Elizabeth que son el pilar de mi vida quienes han construido los fuertes cimientos en mi crianza, sin su apoyo y esfuerzo no hubiera podido llegar hasta aquí, por recordarme que a pesar de todo siempre debo seguir adelante. A mis hermanos que han sido mi mayor fuente de inspiración, Carolina ejemplo de excelencia y a Francisco ejemplo de perseverancia, me enseñaron que el esfuerzo y la paciencia son importantes para cumplir tus sueños. A mi perrhija Princesa, quien me ha acompañado en todo el capítulo de mi vida universitaria y en las largas noches de desvelo, por aliviarme en los momentos más estresantes y tristes con su alegría. A mi mejor amigo Oswaldo por su apoyo constante para realizar acciones de excelencia en el campo del Derecho. A Daniela que ha sido mi apoyo incondicional en este último paso para mi vida universitaria. A todos mis mentores en la práctica y en el servicio, quienes me han brindado oportunidades y conocimientos que me han hecho crecer en el derecho, agradezco por su paciencia y confianza.

*Sergio Israel Flores Fuentes*

## **AGRADECIMIENTO**

Expreso el más profundo agradecimiento a la Universidad Nacional de Chimborazo y a todas aquellas personas que hicieron posible la culminación de esta tesis, sin su apoyo, guía y aliento, este logro no habría sido posible.

En primer lugar, agradezco a mi tutor de tesis, Dr. Oswaldo Ruíz Falconí, por su orientación experta, paciencia y dedicación, sabiduría académica y consejos valiosos fueron fundamentales para dar forma a este trabajo, constante apoyo y enseñanzas que me motivaron a superar obstáculos y seguir adelante.

Quiero expresar gratitud a mi familia, a mis amigos y a las personas que contribuyeron y estuvieron a mi lado durante este emocionante viaje; su amor incondicional, palabras de aliento y comprensión durante los momentos de presión fueron invaluable.

No puedo pasar por alto el apoyo brindado por mis profesores, quienes impartieron cátedras de calidad con su amplio conocimiento en el derecho y en valores, lo que contribuyó significativamente al desarrollo de mi carrera profesional y en esta investigación.

Asimismo, deseo agradecer a todas las personas que participaron en la recopilación de datos, su colaboración fue esencial para obtener información relevante y enriquecedora para este estudio.

Finalmente, cada uno de ustedes que han dejado una huella indeleble en mi vida académica y personal, estaré eternamente agradecido por el valioso papel que han desempeñado en este proceso.

¡Gracias a todos!

*Sergio Israel Flores Fuentes*

## ÍNDICE GENERAL

DECLARATORIA DE AUTORÍA	
DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR	
CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL	
CERTIFICADO ANTIPLAGIO	
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
ÍNDICE DE TABLAS	
ÍNDICE DE GRÁFICOS	
RESUMEN	
ABSTRACT	
CAPÍTULO I.....	15
1. INTRODUCCIÓN .....	15
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	16
1.1.1. Formulación del Problema.....	17
1.2. JUSTIFICACIÓN .....	17
1.3. OBJETIVOS .....	18
1.3.1. Objetivo General.....	18
1.3.2. Objetivos Específicos .....	18
CAPÍTULO II.....	19
2. MARCO TEÓRICO .....	19
2.1. ESTADO DEL ARTE .....	19
2.2. ASPECTOS TEÓRICOS.....	20
2.2.1. UNIDAD 1: Rol y Control de la Corte Constitucional del Ecuador .....	20
2.2.1.1. Introducción al Rol y Control de la Corte Consitucional .....	20
2.2.1.2. Roles, funciones y competencias específicas de la Corte Constitucional del Ecuador.....	21
2.2.1.2.1. Atribuciones de la Corte Constitucional del Ecuador (art. 436 CRE).....	21
2.2.1.3. Sistemas de Control Constitucional en general .....	24
2.2.1.3.1. Sistema de Control Difuso.....	24
2.2.1.3.2. Sistema de Control Concentrado .....	24
2.2.1.3.3. Sistema de Control Mixto.....	25

2.2.1.4. El Control de Constitucionalidad en Ecuador: Garantía de la Supremacía Constitucional y Coherencia Normativa.....	25
2.2.1.4.1. Control constitucional concentrado .....	25
2.2.1.4.2. Control constitucional concreto.....	26
2.2.1.4.3. Control de constitucionalidad abstracto .....	26
2.2.1.4.4. Criterios sobre los enfoques y efectos del control de constitucionalidad.....	27
2.2.1.4.5. Competencias Constitucionales en la Muerte Cruzada: Facultades del Presidente de la República, la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional .....	27
2.2.1.4.5.1. Competencia del Presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional.....	27
2.2.1.4.5.2. Competencia de la Asamblea Nacional para destituir al Presidente de la República.....	27
2.2.1.4.5.3. Competencia de control de la Corte Constitucional de los Decretos-Ley de Urgencia Económica.....	27
2.2.1.4.5.4. Antecedentes de Control Constitucional para los decretos-ley de urgencia económica.....	28
2.2.2. UNIDAD 2: Análisis integral de las Dinámicas, Jurisprudencia y el Control Constitucional efectuado por la Corte Constitucional.....	29
2.2.2.1. El Principio de Separación de Poderes y su Aplicación en la Preservación del Estado de Derecho: El Papel de la Corte Constitucional del Ecuador .....	29
2.2.2.2. La Evolución de la Interpretación Constitucional .....	30
2.2.2.2.1. La exclusión de la interpretación jurídica como consecuencia de la soberanía popular.....	30
2.2.2.2.2. Contraste entre la Interpretación Jurídica y Constitucional: Objetivos y Métodos Distintos.....	31
2.2.2.2.3. Las Reglas Tradicionales de Interpretación Jurídica en el Contexto Constitucional.....	32
2.2.2.2.4. Método Tópico en la interpretación constitucional .....	33
2.2.2.2.4.1. Principios de interpretación de la Constitución doctrinales y su afectación por la ausencia del Poder Legislativo .....	34
2.2.2.3. Principios y Garantías Jurídicas en la Implementación de Estados de Excepción: Control Constitucional y Derechos Humanos .....	35
2.2.2.3.1. Control formal de la declaratoria y las medidas adoptadas del estado de excepción.....	37

2.2.2.3.2. Control material de la declaratoria y las medidas adoptadas del estado de excepción.....	39
2.2.2.3.3. Control Constitucional de los Decretos-leyes de urgencia económica en Colombia: Análisis de la Corte Constitucional y Principios Interpretativos.....	39
2.2.3. UNIDAD 3: Análisis de la Legitimación y Control Constitucional de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica por la CCE en el Contexto de la Muerte Cruzada y Derecho Comparado .....	40
2.2.3.1. La Fundamentación Jurídica y Política de la Corte Constitucional del Ecuador: Parámetros para una Legitimación Compleja.....	40
2.2.3.2. La Corte Constitucional y su papel en la salvaguarda de la Constitución frente a decretos-leyes de urgencia económica regulado en el artículo 148 de la CRE. ....	42
2.2.3.3. Competencia y Principios Interpretativos en el Contexto de la Muerte Cruzada	43
2.2.3.4. El Rol de la Corte Constitucional frente a los Decretos-Leyes de Urgencia Económica según el artículo 148 de la Constitución.....	45
2.2.3.5. El Control Constitucional de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica enmarcados en el artículo 148 de la Constitución .....	46
2.2.3.5.1. Impacto de la Ausencia de Legitimación Democrática en el Control de Constitucionalidad.....	48
2.2.3.6. Parámetros establecidos de la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de los decretos-ley de urgencia económica en el Marco de la Muerte Cruzada.....	49
2.2.3.6.1. Materia Económica.....	49
2.2.3.6.2. Derecho Comparado sobre la Urgencia en la legislación ecuatoriana, española y peruana.....	52
CAPÍTULO III .....	56
3. METODOLOGÍA .....	56
3.1. Unidad de análisis.....	56
3.2. Métodos .....	56
3.3. Enfoque de investigación.....	58
3.4. Tipo de Investigación .....	58
3.4.1. Investigación dogmática.....	58
3.4.2. Investigación jurídica descriptiva.....	58
3.5. Diseño de Investigación.....	59
3.6. Población y muestra.....	59

3.6.1.	Población .....	59
3.6.2.	Muestra .....	59
3.7.	Técnicas e Instrumentos de la investigación .....	59
3.8.	Técnicas usadas para el tratamiento de información .....	60
CAPÍTULO IV .....		61
4.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....	61
4.1.	Resultados .....	61
4.1.1.	Análisis jurídico de los dictámenes de los Proyectos de Decreto-Ley de Urgencia Económica. ....	61
4.1.1.1.	Análisis Jurídico Dictamen No. 1-23-UE/23.....	61
4.1.1.2.	Análisis jurídico Dictamen No. 4-23-UE/23 .....	70
4.1.1.3.	Análisis Jurídico Dictamen No. 7-23-UE/23.....	89
4.1.2.	Entrevistas .....	109
4.1.2.1.	Resumen de las entrevistas realizadas. ....	109
4.1.2.1.1.	Categoría de análisis .....	110
4.1.2.1.2.	Análisis del Gráfico .....	115
4.1.3.	Contrastación de la Urgencia de los decretos-leyes en los países de Ecuador, España y Perú. ....	116
4.1.3.1.	Discusión de Resultados .....	119
4.1.3.1.1.	¿Se puede utilizar como referencia el control constitucional de los Decretos de Estado de Excepción para el control constitucional de los Decretos-Ley de Urgencia Económica establecido en el artículo 148 de la CRE? .....	119
4.1.3.1.2.	¿Se puede utilizar como referencia la utilización del control constitucional de los Decretos-Ley de Urgencia Económica con los Decretos de Estado de Excepción?... ..	120
4.1.3.1.3.	¿Cuál es el Rol de la CCE en los Decretos-Ley de urgencia económica establecido en el artículo 148 de la CRE? .....	121
4.1.3.1.4.	¿Existió una Extralimitación de la Corte Constitucional del Ecuador en el Establecimiento de parámetros, análisis de Fondo y el análisis de incompatibilidades de los Decretos-Ley de Urgencia Económica (art. 148 CRE) con la Constitución? .....	123
CAPÍTULO V .....		126
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	126
5.1.	Conclusiones.....	126
5.2.	Recomendaciones .....	127
BIBLIOGRAFÍA .....		130

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Análisis Jurídico Dictamen No. 1-23-UE/23 .....	61
Tabla 2 Análisis jurídico Dictamen No. 4-23-UE/23 .....	70
Tabla 3. Análisis Jurídico Dictamen No. 7-23-UE/23 .....	89
Tabla 4 Contrastación de la Urgencia de los decretos-leyes en los países de Ecuador, España y Perú.....	116

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Ilustración 1 Red Semántica de Categorías de Códigos .....	115
--	-----

## RESUMEN

Los parámetros que utiliza la Corte Constitucional de Ecuador para determinar la constitucionalidad de los decretos-leyes de urgencia económica emitidos por el Presidente de la República a raíz de la muerte cruzada, es un estudio relevante para garantizar la legalidad y los principios constitucionales en situaciones de emergencia económica. Al estar facultado mediante el artículo 148 de la Constitución para que el Presidente de la República pueda emitir decretos-leyes de urgencia económica en ausencia de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional ejerce un rol fundamental en su control de constitucionalidad para emitir un dictamen previo, en la evaluación de constitucionalidad de estos decretos-leyes, la Corte tomó en consideración reglas de interpretación constitucional y partiendo de un análisis de convencionalidad, de esta manera ha plasmado diversos parámetros jurídicos que respetan los principios de proporcionalidad, necesidad y legalidad. Estos criterios aseguran que las medidas adoptadas no vulneren derechos fundamentales y se mantengan dentro de los límites del poder estatal. En esta figura conocida como la "muerte cruzada", la Asamblea Nacional es disuelta, es por ello que, la Corte debe actuar con mayor rigor para evitar el uso arbitrario del poder ejecutivo mediante los parámetros que han sido resueltos tomando en cuenta reglas de interpretación y criterios constitucionales en sus 7 dictámenes previos, se ha evidenciado que la actuación de la CCE a partir de la ausencia de la Asamblea Nacional fue necesaria. Esta investigación no experimental, en aplicación de técnicas de investigación y respaldada por instrumentos específicos en la recopilación de datos de expertos constitucionalistas, así como el uso del derecho comparado a partir de sentencias emitidas por órganos de control constitucional como España y Perú. El estudio también recomienda dilucidar y detallar de mejor manera normativa aplicable a este caso concreto y fortalecer los mecanismos de control político sobre el Ejecutivo con el objetivo de prevenir abusos de poder. Una de las propuestas plantea impedir la emisión de decretos-leyes de urgencia económica luego de la disolución de la Asamblea Nacional, además de establecer un mecanismo de continuidad legislativa a través de la participación de asambleístas suplentes.

**Palabras Clave:** Control constitucional, derecho comparado, Decretos-Leyes, Urgencia Económica, parámetros, muerte cruzada.

## ABSTRACT

The current study examines the parameters used by the Ecuadorian Constitutional Court to determine the constitutionality of economic emergency decree-laws issued by the President during the "Muerte Cruzada" crisis. These parameters are crucial for ensuring that legal procedures align with constitutional principles during economic emergencies. Article 148 of the Constitution grants the President the authority to issue economic emergency decree-laws without the National Assembly's approval. In this context, the Constitutional Court plays a vital role in constitutional review, issuing prior rulings that assess the legality of these decree-laws. In its evaluation, the Court employs constitutional interpretation principles and conducts conventionality analyses, establishing legal standards that safeguard the principles of proportionality, necessity, and legality. These criteria ensure that the emergency measures respect fundamental rights and remain within the bounds of state power. Given that the National Assembly was dissolved under "Muerte Cruzada," the Court's vigilance is critical to prevent arbitrary executive actions. The Court's seven prior rulings, based on constitutional interpretation and criteria, demonstrate the necessity of its role in this context. This non-experimental study, supported by expert constitutional analysis and specific data collection tools, incorporates comparative insights from constitutional bodies in Spain and Peru. The research recommends clarifying regulations specific to such crises and enhancing political oversight over the Executive to prevent power abuses. One key proposal is to prohibit the issuance of economic emergency decree-laws after the dissolution of the National Assembly and to establish a legislative continuity mechanism involving alternate assembly members.

**Keywords:** Constitutional review, comparative law, decree-laws, economic emergency, parameters, Muerte Cruzada.

Reviewed by

ADRIANA  
XIMENA  
CUNDAR  
RUANO

Firmado digitalmente  
por ADRIANA XIMENA  
CUNDAR RUANO  
Fecha: 2024.12.02  
17:12:34 -05'00'

MsC. Adriana Ximena Cundar Ruano, Ph.D.

**ENGLISH PROFESSOR**

C.C. 1709268534

## CAPÍTULO I

### 1. INTRODUCCIÓN

La República del Ecuador ha experimentado importantes problemas en el ejercicio de la democracia producto de las tensiones que se dan entre las decisiones los gobiernos de turno y la Asamblea (Pérez & Pinillos, 2009). El mandato del Presidente se ve afectado por “la pugna de poderes protagonizado por el Legislativo, tomando acciones como: a) bloquear la implementación de la agenda de políticas públicas y del plan gubernamental propuesto por el Ejecutivo; b) impedir la aprobación de leyes; y c) tomar la decisión definitiva al interrumpir de manera abrupta el mandato gubernamental (Astudillo et al., 2018, p. 4). La labor obstruccionista mutua de poder ejecutivo y del poder legislativo puede llevar a una seria crisis política en el ámbito del gobierno, e incluso del régimen (Alcántara Sáez & Sánchez López, 2001, p. 54),

En este sentido, la carta fundamental del 2008 ha dilucidado una respuesta a este conflicto entre poderes mediante dos figuras determinadas en el artículo 130 y 148 de la Constitución de la República del Ecuador -en adelante [CRE]-, refiere la destitución del Presidente y la disolución de la Asamblea Nacional respectivamente, la aplicación simultánea de estas figuras se denomina “Muerte Cruzada” (Villanueva, 2014), este mecanismo es una combinación de enfoques y un mecanismo temporal con el fin de superar la habitual tendencia al conflicto entre las dos funciones del Estado, además de contrarrestar la dominancia política de una de ellas (Banegas, 2014, p.12).

El 17 de mayo de 2023, el Presidente Constitucional de la República, Guillermo Lasso, hizo uso de este mecanismo al emitir el Decreto Ejecutivo Nro. 741, justificando su decisión con la presencia de una grave crisis política y una situación de conmoción interna. En este contexto, la Corte Constitucional del Ecuador -en adelante [CCE]-, como órgano facultado para supervisar la constitucionalidad de las acciones de los poderes del Estado, inadmitió la acción pública de inconstitucionalidad presentada por las organizaciones y partidos políticos de los asambleístas ya removidos respectivamente, contra el decreto mencionado, según consta en los casos 39 a 44-23-IN.

Dicho este preámbulo, dentro de la presente investigación se abordará las consecuencias dentro de la aplicación del mecanismo de “la muerte cruzada”, para después mediante un análisis dogmático, doctrinario y jurídico se analice los dictámenes previos elaborados por la Corte Constitucional al calificar los Decretos-Ley de Urgencia Económica en ausencia de la Asamblea Nacional, pues no se ha podido evidenciar si la postura que tomó fue la correcta o se extralimitó en su rol y en sus competencias, así como, poder sostener criterios jurídicos más adecuados para una propuesta de parámetros de constitucionalidad al calificar la Urgencia Económica, para lo que, es importante limitar el uso y abuso de poder que tienen los gobiernos de turno, a través de la toma de decisiones: leyes, decretos, políticas, que perturben a la población en general.

## 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Al activar el mecanismo que, permite al poder ejecutivo disolver la Asamblea Nacional, el Ejecutivo tiene la facultad de emitir decretos-leyes de urgencia económica, siempre que cuente con el dictamen favorable del CCE. Esta potestad se mantiene hasta que la nueva Asamblea Nacional se instale, momento en el cual dichos decretos podrán ser aprobados o revocados por el órgano legislativo. (CRE, 2008, art. 148), la interrogante surge en la facultad de la CCE en la emisión de dictámenes, aceptando o rechazando los decretos-leyes, particularmente los denominados “de urgencia económica” es una de las tantas facultades que tiene este organismo en el ejercicio de sus competencias.

La capacidad de emitir Decretos-Leyes en ausencia del contrapeso legislativo no debe considerarse como un poder absoluto ni como una autorización sin límites., así lo dice el Juez Constitucional Ortiz (2023), esta facultad no debe emplearse para asumir las atribuciones o funciones que son exclusivas del Legislativo, ni para eludir el sistema de pesos y contrapesos, la separación de poderes, o el debate democrático que le compete a la Asamblea Nacional (*Dictamen No. 2-23-UE/23*, 2023, párr. 37).

En este contexto, la CCE establece que el Ejecutivo necesariamente debe justificar la conexión plausible de las circunstancias apremiantes, no obstante, la normativa también señala que la calificación de "urgente" abarca situaciones que, aunque no sean de carácter emergente, efectivamente son urgentes y demandan una acción inmediata. Esta prerrogativa queda exclusivamente en manos del Estado Central en asuntos económicos, tributarios y fiscales. La facultad de la CCE se restringe a emitir un dictamen previo de constitucionalidad, lo que implica comparar el contenido del decreto con la norma suprema, sin embargo, no tiene competencias en materia económica, de acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador (CRE) asigna la experticia técnica correspondiente a otras entidades. Sin embargo, esto no implica que la materia esté exenta de control, por ello contradice el principio esencial y quedaría por fuera del control ex ante de constitucionalidad.

El papel del máximo órgano de Control Constitucional tiene la CCE, dentro del dictamen previo de los proyectos de Decretos-Leyes Al determinar si un decreto es de Urgencia Económica, se han considerado dos aspectos clave para llevar a cabo el control de constitucionalidad: 1) debe cumplir con todas las disposiciones de la Constitución lo cual requiere comparar el contenido del decreto-ley con la CRE; y, 2) la Constitución asigna exclusivamente al Ejecutivo la autoridad en materia económica, lo que le convierte en el único que asume la carga procesal de constitucionalidad del decreto-ley de Urgencia Económica.

El dictamen aborda el alcance del control jurisdiccional encomendado a la Corte Constitucional, estableciendo un análisis exhaustivo tanto formal como material de la constitucionalidad. Es fundamental resaltar que la Corte Constitucional posee la competencia exclusiva para realizar un control abstracto normativo y, un análisis medular de la calificación de la urgencia económica, esta función de la Corte radica en verificar

cualquier ausencia de incompatibilidades normativas, evidentes o manifiestas en el contenido de los decretos en cuestión.

En este orden de ideas, he llegado a plantearme las interrogantes ¿Analizar si parámetros que ha propuesto y utilizado la CCE están dentro de las facultades emitidas por la Constitución o su vez, si estos exceden sus facultades? En este sentido, es imperativo considerar si ¿La CCE puede calificar el fondo del asunto en lo relativo a la Urgencia Económica o si ello constituyera una extralimitación de funciones?, Este cuestionamiento se vuelve crucial para determinar si la Corte se mantiene dentro de los límites constitucionales establecidos, respetando el equilibrio de poderes, o si, por el contrario, se aventura más allá de su competencia, constituyendo una implicación sustancial en la salvaguarda de la democracia y el Estado de derecho.

Con respecto a la calificación del Proyecto, evitar el análisis de la Urgencia Económica implicaría la posibilidad de legislar sin limitaciones en cualquier ámbito, en un contexto donde existe un claro desequilibrio de poderes y la ausencia de la Asamblea Nacional como órgano legislativo. Esto generaría una vulneración del principio de separación de poderes, así como de la deliberación necesaria en un régimen democrático y de la representación popular, en consecuencia, se establecería un precedente contrario a la democracia, que podría desencadenar un debate institucional. Este escenario permitiría que cualquier presidente abusara de la facultad contemplada en el artículo 148, lo que podría conducir a una preocupante tendencia hacia un régimen autoritario, en verdadero Estado de derecho, esto sería altamente reprochable, por lo que el dictamen previo de Control que realiza la CCE, debería ser el adecuado para evitar este riesgo. (CCE, 2023, párr. 62).

### **1.1.1. Formulación del Problema**

¿Está la Corte Constitucional del Ecuador extralimitándose en sus funciones y en su control constitucional al haber evaluado la materia y definido parámetros de Urgencia dentro del dictamen previo de los Decretos-Ley de Urgencia Económica tras la activación de la muerte cruzada?

## **1.2. JUSTIFICACIÓN**

El proyecto de investigación desempeña un papel crucial al establecer el contexto, la importancia y la relevancia del estudio propuesto. En este sentido, el proyecto que se centra en los parámetros utilizados por la CCE para evaluar la constitucionalidad de los Decretos-leyes de urgencia económica reviste una significativa relevancia en el ámbito legal y político del país. La revisión de estos decretos no solo es un ejercicio jurídico, sino que también tiene repercusiones directas en la estabilidad económica y social del país, en un contexto donde las decisiones gubernamentales pueden tener un impacto inmediato en la economía y en los derechos de los ciudadanos, es esencial garantizar que dichas decisiones estén alineadas con los principios constitucionales fundamentales.

La ausencia de precisión en los criterios empleados para determinar la constitucionalidad de los Decretos-Ley de urgencia económica por la ambigüedad en la

interpretación de las normas constitucionales que rigen estos decretos, generan decisiones contradictorias por parte de la CCE, lo que resulta menoscabar su legitimidad, creando un entorno en el que las decisiones ejecutivas quedan sin un control efectivo y uniforme, por su proceso de revisión inadecuado, esto podría abrir la puerta a posibles abusos de poder o a decisiones arbitrarias por parte del gobierno, lo que puede generar incertidumbre jurídica, la ambigüedad en los criterios empleados para determinar la constitucionalidad de los Decretos-Leyes tiene un efecto considerable en la estabilidad del Estado de Derecho y genera desconfianza hacia las instituciones democráticas.

Por lo tanto, es imperante comprender y mejorar el proceso de revisión constitucional en relación con estos decretos. Al identificar áreas de mejora y examinar las mejores prácticas internacionales en este ámbito, se busca fortalecer el sistema de control constitucional y garantizar que las decisiones gubernamentales se ajusten no solo a la urgencia económica, sino también al marco legal y constitucional vigente.

Asimismo, la investigación se justifica en el entorno dinámico y en constante evolución donde operan las políticas económicas y sociales. Las crisis económicas, los cambios en el panorama político y los avances tecnológicos pueden requerir adaptaciones en el proceso de revisión constitucional para garantizar su eficacia y relevancia continua, por lo tanto, esta investigación no solo busca abordar los desafíos actuales en la revisión de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica extraordinarios, sino también anticipar y prepararse para futuros escenarios que puedan surgir en el ámbito económico y político.

### **1.3. OBJETIVOS**

#### **1.3.1. Objetivo General**

Analizar los parámetros aplicados por la Corte Constitucional para determinar la constitucionalidad de los decretos-ley de urgencia económica promulgados por el Presidente de la República tras la activación de la muerte cruzada, con el fin de identificar su coherencia, adecuación y alineación con los principios, interpretaciones y limitaciones constitucionales.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Indicar el marco normativo referente a las competencias de la CCE en lo concerniente a la verificación de la constitucionalidad de los decretos-leyes de urgencia económica en circunstancias extraordinarias, con especial énfasis en el análisis del Artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador.
- Identificar los criterios y parámetros utilizados por la Corte Constitucional para realizar el control constitucional de los decretos-leyes de urgencia económica, considerando la jurisprudencia, las normativas aplicables y derecho comparado.
- Comprender la actuación de la Corte Constitucional utilizando casos similares, como los pronunciamientos sobre los Decretos-Leyes de Urgencia Económica emitidos por el Presidente Guillermo Lasso a raíz de la muerte cruzada para determinar si los límites constitucionales fueron respetados en el proceso de dictamen previo de constitucionalidad.

## CAPÍTULO II

### 2. MARCO TEÓRICO

#### 2.1. ESTADO DEL ARTE

Respecto del tema “Parámetros utilizados por la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica a raíz de la muerte cruzada”, No se han llevado a cabo investigaciones idénticas; no obstante, existen algunos estudios similares al que se propone, cuyas conclusiones más relevantes son las siguientes:

Hugo Landívar, en el año de 2018 para la obtención del título de Magister en Derecho Constitucional, en la Universidad de Especialidades Espíritu Santo en la provincia del Guayas realizó un trabajo de investigación titulado “Vacíos Normativos de la Muerte Cruzada y el Control de Constitucionalidad” en el cual se concluye que:

La existencia de la muerte cruzada como mecanismo jurídico es innecesaria en un país que se proclama como Estado Constitucional de derechos y justicia, ya que va en contra de los principios de control constitucional y del papel del Tribunal Constitucional, la aplicación de “muerte cruzada” sin previo control constitucional viola varios derechos y socava la autoridad del Tribunal Constitucional, ya que permite la remoción o disolución de cargos sin el debido escrutinio jurídico y la falta de un mecanismo de control constitucional previo para la “muerte cruzada” significa que no existe un control por parte del Tribunal Constitucional, disminuyendo aún más su papel en asegurar la constitucionalidad de tales acciones (Landívar, 2018).

Walter Vinicio Buenaño Santo et al, en el año de 2022, en la Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas *Iustitia Socialis* realizaron un trabajo titulado “Vulneración de derechos constitucionales a causa de la muerte cruzada en el Ecuador” concluye el mismo, señalando que: Los investigadores determinaron que es urgente reformar los artículos 130 y 148 de la Constitución de 2008 en Ecuador para asegurar una adecuada aplicación de la seguridad jurídica, estableciendo una normativa clara con definiciones precisas. Además, subrayaron la importancia de proteger los derechos constitucionales de todos los ecuatorianos y garantizar el correcto funcionamiento del Estado constitucional (Walter et al., 2023).

Carlos Cirilo Yupanqui Vallejos en el año del 2017, para obtener el título profesional de Abogado de la Universidad César Vallejo realizó un trabajo titulado “Control Parlamentario en la Evaluación de los Decretos de Urgencia” concluye el mismo, señalando que: El control de constitucionalidad de los decretos de emergencia económica puede evaluarse mediante la supervisión parlamentaria, que implica la evaluación de los decretos de emergencia por parte del parlamento, el presidente, como autoridad política, representa al poder ejecutivo y está sujeto a la supervisión íntima del control parlamentario, este control asegura que los decretos de emergencia, que están diseñados para atender situaciones de crisis y son emitidos por el Ejecutivo, sean evaluados por el parlamento, el proceso de evaluación permite el examen de la materia económica y las implicaciones financieras de dichos decretos, asegurando que sean de interés nacional (Cirilo, 2018).

Cintia Paola Navarrot en el año del 2019, para obtener el título profesional de Abogacía de la Universidad Siglo 21 realizó un trabajo titulado “Decretos de Necesidad y Urgencia en Democracia” concluye el mismo, señalando que: Se considera la gravedad e inmediatez de la situación a la hora de determinar la urgencia, la necesidad de una acción inmediata para hacer frente a la crisis es un factor para establecer la urgencia, las posibles consecuencias del retraso se toman en cuenta al determinar la urgencia, la legislación específica y las disposiciones constitucionales pueden delinear criterios adicionales para establecer la urgencia, los cuales pueden variar según el país y su marco jurídico (Navarrot, 2019).

Ginna Amalia Poveda Pérez en el año del 2022, para obtener el título de profesional de Abogado de la Universidad Pontificia Universidad Católica del Ecuador realizó un trabajo titulado “La Supremacía Constitucional y los decretos ejecutivos emitidos durante la emergencia sanitaria por COVID-19” concluye el mismo, señalando que: El proceso de revisión constitucional, fundamental para preservar la supremacía de la constitución y garantizar los derechos de los ciudadanos, requiere la existencia de un Tribunal Constitucional que sea independiente e imparcial, a fin de asegurar el adecuado cumplimiento de sus funciones de control constitucional (Poveda, 2022).

## **2.2. ASPECTOS TEÓRICOS**

### **2.2.1. UNIDAD 1: Rol y Control de la Corte Constitucional del Ecuador**

#### **2.2.1.1. Introducción al Rol y Control de la Corte Consitucional**

La CRE establece el fundamento del sistema constitucional, que incluye el ejercicio del poder estatal a través de sus instituciones y la instauración del régimen de protección de los derechos fundamentales y sus principios esenciales, se estructura en dos secciones distintas: dogmática y orgánica (Oyarte, 2019). La Constitución cumple una función esencial al establecer de forma precisa y detallada las atribuciones de cada uno de los poderes del Estado lo que permite establecer límites claros y definidos para cada uno de ellos, es parte de la premisa de que todo el poder estatal emana de la Constitución y se ejerce de acuerdo con sus disposiciones (Blacio et al., 2019).

La evolución del modelo francés de Estado legal de Derecho, caracterizado por la capacidad del Parlamento para ser el órgano final para interpretar y aplicar la constitución (Ávila Santamaría, 2012). En este marco, la CRE ha transitado de un Estado de Derechos a un Estado constitucional de derechos, asignando en su artículo 429 a la Corte Constitucional el rol preponderante como el máximo órgano encargado de la interpretación, control y administración de la justicia constitucional (CRE, 2008, art. 429).

Al despertar el interés sobre las actuaciones de la CCE, es imperativo iniciar una discusión fundamentada en sus roles y funciones. En el contexto ecuatoriano, se destaca la preeminencia de la protección de derechos. De este modo, es crucial subrayar que la Corte Constitucional en palabras de Hans Kelsen cumple su función principal como guardiana de

la Constitución, priorizando la salvaguarda de los derechos fundamentales, siempre y cuando se enmarquen dentro del rol asignado a la CCE para garantizar la coherencia con los principios constitucionales y la legalidad vigente, lo que nos lleva a aterrizar en el Control de Constitucional.

### **2.2.1.2. Roles, funciones y competencias específicas de la Corte Constitucional del Ecuador.**

La Corte Constitucional, dentro de la esfera de sus competencias, uno de los paradigmas es la concentración del poder para ejercer el control de constitucionalidad, puede ser abstracto, a posteriori y preventivo de constitucionalidad, a petición de parte, de manera obligatoria o de oficio (Gómez Villavicencio, 2022, p.136). Además, sus atribuciones abarcan asuntos relacionados con garantías jurisdiccionales y decisiones de índole política, lo que consolida el papel de la Corte como un órgano clave en la interpretación y resguardo de la Constitución (Oyarte, 2019).

#### **2.2.1.2.1. Atribuciones de la Corte Constitucional del Ecuador (art. 436 CRE).**

Como punto de partida, el art. 436 de la Constitución confiere a la CCE diversas atribuciones, complementarias a las estipuladas por la ley, entre estas atribuciones, destaca la facultad de conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, ejerciendo así un control concentrado y a posteriori sobre la validez tanto en el fondo como en la forma de los actos normativos y administrativos de carácter general (CRE, 2008, Art. 436, Núm. 2 y 4). Es evidente que la ley considera de manera generalizada todos estos actos, ya que, al no especificar o detallar, incluye, desde tratados internacionales hasta decisiones de los poderes público.

La declaración de inconstitucionalidad en ocasiones puede ser de oficio, como lo es en el caso de normas conexas, esto ocurre cuando, en los casos que la CCE examina, la disposición impugnada también forma parte de otros textos normativos que no han sido objeto de demanda, y cuando la normativa cuestionada está directamente relacionada o derivada de normas que no han sido impugnadas (CRE, 2008, Art. 436, Núm. 3).

La inconstitucionalidad por omisión se produce cuando las autoridades públicas o instituciones estatales no cumplen con los mandatos establecidos en las normas constitucionales. En este contexto, se destacan dos facultades específicas (CRE, 2008, Art. 436, Núm. 10). En primer lugar, la CCE tiene la capacidad de autorizar a un órgano para que emita normas, de acuerdo con el artículo 128 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), en caso de determinar una omisión, la Corte debe establecer un plazo específico para la creación de normas. En segundo lugar, si persiste la omisión, la CCE debe expedir la norma de manera provisional, en lugar de legislar supletoriamente. Además, se destaca que esta facultad se limita a la formulación de reglas básicas esenciales para garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales mediante jurisprudencia.

En Ecuador, uno de los controles constitucionales que se aplica es el concentrado lo que implica que si un juez determina que una norma es aplicable para resolver un caso pero resulta contraria a la Constitución, solo la Corte tiene la facultad de declarar su inconstitucionalidad, aquí el expediente se remite a la Corte para su decisión, mientras se suspende la tramitación del caso en cuestión (CRE, 2008, Art. 428).

Dentro del control obligatorio de los estados de excepción, se aplica un control a posteriori. En este proceso, el Presidente de la República primero declara el estado de excepción, cumpliendo estrictamente con las disposiciones de los artículos 164 y 165 de la CRE, lo que implica no atribuirse facultades extraordinarias, sino únicamente limitar o suspender derechos fundamentales. Posteriormente, la CCE realiza el control de constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 436, numeral 8 y el art. 166 de la CRE, que se refiere a la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción.

Además, la LOGJCC establece un control automático de fondo y forma para todos los decretos, incluso aquellos que no suspenden derechos fundamentales (Oyarte, 2019). El control facultado a la Corte Constitucional que abracará dentro del proyecto de investigación es el control preventivo, este tipo de control se aplica a los tratados internacionales, los proyectos de ley, consultas populares, reformas constitucionales y de decretos-leyes de urgencia económica.

El control preventivo de los tratados internacionales implica que, para su ratificación, cada tratado debe contar con la firma del Presidente, en el caso de tratados que no estén relacionados con las materias especificadas en el art. 419 de la CRE, el Presidente tiene la facultad de ratificarlos directamente, según lo establecido en el art. 147, núm. 10 de la CRE, no obstante, si el tratado aborda alguna materia señalada en dicho artículo, el Presidente debe remitirlo a la CCE para obtener su dictamen previo.

La Corte analizará si el tratado debe someterse a debate político para su para su aprobación por parte de la Asamblea Nacional, con dispuesto en el art. 438, núm. 1 de la CRE, este procedimiento también está regulado en relación a la necesidad de aprobación por parte del legislativo (LOGJCC, 2009, Art. 109), la cual será determinada por la CCE. Posterior, es enviado a órgano legislativo, para que se rechace o se apruebe por voto de mayoría absoluta (Ley Orgánica de la Función Legislativa [LOFL], 2009, Art. 108) . Finalmente, en caso de que la CCE determine que, un tratado es incompatible con la norma constitucional, la aprobación por parte del legislativo se condicionaría a una reforma constitucional previa; en el caso de ser aprobado, el tratado se remite al Presidente para su ratificación.

El control preventivo de las leyes manifiesta que, se realiza cuando el presidente de la República objeta por razones de inconstitucionalidad en un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional y su trámite es distinto del previsto para las objeciones generales o por inconveniencia (Oyarte, 2019, p. 1154). Se realizan dos debates ante la Asamblea Nacional del proyecto de ley, una vez aprobado, se remite al Presidente para que pueda

objetar o sancionar motivadamente y si no, publicarlo en el Registro Oficial (CRE, 2008, Art. 137). Al existir objeción por parte del Presidente de la República, se requiere dictamen previo y vinculante de la CCE (CRE, 2008, Art. 438, Núm. 3), en el plazo de 30 días, si es total, el proyecto será archivado; si la inconstitucionalidad es parcial, la Asamblea Nacional efectuará las modificaciones necesarias para que sea sancionado por el Presidente, pero si no es inconstitucional, la Asamblea podrá Promulgar y ordenar la publicación del mismo (CRE, 2008, Art. 139).

El control previo de las reformas constitucionales requiere primero abordar las diferentes vías para la modificación de la constitución, que incluyen la enmienda, la reforma y la convocatoria a una asamblea constituyente (CRE, 2008, Art. 441), la CCE debe calificar el procedimiento respectivo de cada caso (CRE, 2008, Art. 444), en tanto se refiere al control realizado, este no se dirige a fiscalizar, sino verificar si el procedimiento del proyecto fue la vía idónea (CRE, 2008, Art. 101).

Las convocatorias a consultas populares son sometidas a un control previo por la Corte Constitucional, es decir, analiza la constitucionalidad de las preguntas propuestas así como sus considerandos que introducen la pregunta al ser el encargado de ejercer el control preventivo y obligatorio, para así emitir su dictamen previo conforme el art. 48 de la CRE, inciso segundo sobre la convocatoria a consultar populares de carácter nacional (CRE, 2008, Art. 104, Inc. 7 y 105).

La CCE posee la facultad de selección y revisión, ya que, a diferencia del antiguo Tribunal Constitucional, no funciona como una instancia de apelación respecto a las decisiones emitidas por los jueces constitucionales en casos de acciones de protección ordinaria, hábeas corpus, hábeas data y acceso a información pública (LOGJCC, 2009, art. 7). En cuanto a la competencia para estas acciones, un juez de primer nivel del lugar donde se emitió el acto o se originó la omisión, o donde sus efectos se manifiesten puede avocar conocimiento y posteriormente emitir una resolución (LOGJCC, 2009, art. 167). La Corte Provincial actúa como órgano de apelación (CRE, 2008, art. 86, núm. 3, inc. 2), aunque para el hábeas corpus existen reglas específicas.

Las sentencias ejecutoriadas deben ser remitidas a la CCE (CRE, 2008, art. 86, núm. 5), para que, eventualmente, pueda seleccionarlas y revisarlas en función de desarrollar su jurisprudencia (CRE, 2008, art. 436, núm. 6), en virtud del art. 25 de la LOGJCC sobre el proceso de selección. Se ha reconocido reiteradamente la posibilidad de impugnar sentencias de AP ordinaria, habeas data, habeas corpus, y acceso a la información pública mediante la acción extraordinaria de protección, pronunciándose así sobre el fondo de los temas resueltos por los jueces de garantías constitucionales, resoluciones definitivas que, ya sea por acción u omisión, hayan vulnerado los derechos reconocidos en la Constitución, siempre que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del plazo legal establecido (CRE, 2008, Art. 94).

La acción por incumplimiento garantiza el respeto a las normativas del sistema jurídico y la ejecución de sentencias o informes emitidos por organismos internacionales de derechos humanos, siempre que la norma o decisión contenga una obligación clara, explícita y exigible que requiera la realización o abstención de determinadas acciones (CRE, 2008, Art. 93). La acción pública de inconstitucionalidad tiene como objetivo garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, sin importar su naturaleza o jerarquía, así como asegurar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no puedan ser ejecutados a través de los procedimientos judiciales tradicionales (CRE, 2008, Art. 436, Núm. 5).

La resolución de disputas sobre competencias o atribuciones entre las funciones del Estado y los organismos designados en la Constitución implica mediar y resolver desacuerdos sobre las áreas de responsabilidad o facultades de cada uno (CRE, 2008, Art. 436, Núm. 7). Este proceso garantiza una distribución clara y equitativa de las funciones entre los diversos órganos gubernamentales, promoviendo así un funcionamiento armonioso y eficiente del sistema estatal. La resolución de conflictos de competencias contribuye a mantener un equilibrio adecuado entre los poderes del Estado, evitando superposiciones o vacíos en las responsabilidades establecidas por la Constitución.

### **2.2.1.3. Sistemas de Control Constitucional en general**

Al abordar los sistemas de control constitucional, es posible analizarlos tomando en cuenta diversos criterios, como la admisión, el órgano encargado del control, el procedimiento, el alcance y los efectos. Es importante señalar que, en esta investigación, se debe prestar especial atención al órgano de control, dentro de esta clasificación, se identifica el control de constitucionalidad judicial, que incluye los sistemas de control difuso, concentrado y mixto (Sagüés, 2001, p. 439).

#### **2.2.1.3.1. Sistema de Control Difuso**

Para comprender el control constitucional difuso, es esencial destacar que se trata de un sistema originario de los Estados Unidos. En este enfoque, el control de constitucionalidad se realiza por parte de todos los jueces que resuelven casos específicos dentro de su jurisdicción, en lugar de ser llevado a cabo por un órgano centralizado, sus efectos son *Inter partes*, es decir, afectan únicamente a las partes involucradas en el caso y no tienen alcance general.

#### **2.2.1.3.2. Sistema de Control Concentrado**

Por otro lado, el control constitucional concentrado, propio del sistema austriaco, se caracteriza por la concentración de esta función en un ente centralizado y especializado, independiente de los tres poderes del Estado y con una naturaleza judicial, que se activa a solicitud de alguna de las partes involucradas y sus decisiones tienen efectos *erga omnes*, es decir, son vinculantes para todos. Esta estructura surgió de la voluntad del constituyente de establecer un órgano específico de control constitucional, como un Tribunal o Corte Constitucional, separado de los demás poderes del Estado (Pérez Royo, 2012, p. 138).

### **2.2.1.3.3. Sistema de Control Mixto**

El control mixto representa la fusión de los modelos de control descritos previamente. En este sistema, se instituye un órgano centralizado y especializado encargado del control de constitucionalidad, además, se otorga la facultad a cualquier juez ordinario de dejar de aplicar las normas que contradigan la Constitución, en caso de discrepancias entre distintos criterios, prevalece la interpretación del Tribunal Constitucional.

### **2.2.1.4.El Control de Constitucionalidad en Ecuador: Garantía de la Supremacía Constitucional y Coherencia Normativa**

El Control de Constitucional surge por la necesidad de garantizar la Supremacía Constitucional mediante mecanismos que aseguren el respeto, la coherencia y establezcan consecuencias en caso de violación de las normas constitucionales, para así asegurar que un acto o una norma contravengan preceptos constitucionales sin la debida revisión y autorización por parte de la Corte Constitucional, lo que da lugar a la implementación de un control constitucional efectivo (Blacio et al., 2019).

En la actualidad, la Constitución ecuatoriana confiere a la Corte Constitucional la responsabilidad de ejercer un control concentrado, abstracto y a posteriori sobre los actos normativos y administrativos de carácter general, en el caso único que hemos presenciado de la muerte cruzada, se confiere el control concentrado, abstracto y previo de los decretos-leyes de urgencia económica.

Además del órgano encargado del control, ya sea judicial o no, se establece un criterio basado en la relación con un proceso judicial específico, según esta distinción, se identifican dos tipos de control: concreto y abstracto. El control concreto se enfoca en las normas relevantes para la resolución de un caso judicial particular, mientras que el control abstracto no está vinculado directamente a un proceso judicial específico. En términos de su aplicación, el control concreto se activa de manera excepcional, es decir, en situaciones particulares, mientras que el control abstracto generalmente se inicia mediante una acción específica (Gómez Villavicencio, 2022, p. 132).

#### **2.2.1.4.1. Control constitucional concentrado**

La atribución central de la Corte Constitucional del Ecuador, su control constitucional se configura como "concentrado", sin embargo se puede ejercer por parte de los jueces de primer nivel un control constitucional, pues si existe una contradicción entre la norma y la Constitución, aplican directamente la CRE, aun así la CCE tiene competencia exclusiva para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las normas y, por ende, su validez (CCE, 2013, Sentencia Nro. 001-13-SCN-CC), en este contexto, sobre la configuración de control concentrado existe un gran debate, lo que se abordará más adelante. El control denominado "abstracto" se convierte en el mecanismo clave para examinar la validez constitucional de un precepto, determinando su exclusión en caso de encontrar incompatibilidad, ya sea desde una perspectiva formal o sustantiva, con la Constitución (Montaña, 2011, p. 69).

#### **2.2.1.4.2. Control constitucional concreto**

El control constitucional concreto lo explicaré de mejor manera citando una sección de la Sentencia 11-18-CN/19, en la cual se reconoció el derecho al matrimonio entre parejas del mismo sexo, determinando que, los jueces poseen la facultad de efectuar el control de constitucionalidad y de convencionalidad, aunque la Corte Constitucional es el intérprete supremo, cuyas interpretaciones tienen carácter de precedente, normas jurídicas de alcance obligatorio, general y abstracto, no debe ser vista como el único intérprete de la Constitución, los jueces también deben aplicar la Constitución directamente si consideran que una norma es inconstitucional; de lo contrario, incurrirían en prevaricación. (Ávila Santamaría, 2019, párr. 290).

Esto plantea dudas sobre lo mencionado anteriormente y surge la pregunta de si ¿el sistema de control concreto en Ecuador es realmente concentrado? Para abordar esta cuestión, es esencial interpretar el artículo 428 y revisar la jurisprudencia pertinente. Aunque los jueces pueden y deben realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad, deben hacerlo dentro de sus competencias y siguiendo el procedimiento adecuado, en el caso ecuatoriano, a través de la cuestión de inconstitucionalidad. Los jueces y órganos vinculados con la administración de justicia en todos los niveles están obligados a ejercer de oficio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y los tratados de derechos humanos en los que el Estado es parte, siempre dentro de sus respectivas competencias y conforme a las regulaciones procesales correspondientes, por lo que esto determinaría que puede ser un control mixto.

#### **2.2.1.4.3. Control de constitucionalidad abstracto**

El propósito principal del control abstracto de constitucionalidad es asegurar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al identificar y eliminar cualquier incompatibilidad normativa, ya sea por cuestiones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y otras disposiciones que forman parte del sistema jurídico (LOGJCC, 2009, Art. 74). El control abstracto relevante en esta sección se refiere a los proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales que se efectúan ex ante, así como a las convocatorias a referendos para dichas reformas, enmiendas y cambios, las cuales también se realizan de manera ex ante (LOGJCC, 2009, Art. 75)

Principios que rigen dentro de este tipo de control se establece una serie de principios que lo rigen, que son los siguientes:

1. Control integral;
2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas;
3. In dubio pro legislatore;
4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico;
5. Interpretación conforme;
6. Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso;
7. Instrumentalidad de las normas y procedimientos;
8. Control de constitucionalidad de las normas derogadas, y;
9. Configuración de la unidad normativa.

Dentro de los principios que aseguran el respeto a la ley como expresión de la voluntad general, y que enmarcan el ejercicio de todo poder estatal legitimado democráticamente, se encuentran los numerales 2, 3, 4 y 6 mencionados previamente. La legitimación democrática implica la objetivación de la voluntad general, es decir, que los actos del poder público son legítimos porque respetan la voluntad de todos los ciudadanos representados en el parlamento (Pérez Royo, 2012, p. 761).

#### **2.2.1.4.4. Criterios sobre los enfoques y efectos del control de constitucionalidad**

Existen varios enfoques en la prevención y represión del control constitucional, que se dividen en medidas de prevención *ex ante*, aplicadas antes de que el acto en cuestión entre en vigencia, y medidas de represión *ex post facto*, implementadas después de que el acto ha entrado en vigor. Además, se destacan los criterios sobre los efectos de las sentencias de control, que se clasifican en temporales y en relación con sus destinatarios. Estas categorías incluyen *ex nunc*, que implica efectos para el futuro, *ex tunc*, que tiene efecto retroactivo, y *vacatio sententiae*, que implica un efecto diferido, por último, se distingue entre sentencias con efectos *erga omnes*, que se aplican a todos, y sentencias *inter partes*, que afectan solo a las partes involucradas en el caso (Oyarte, 2014, p. 946).

#### **2.2.1.4.5. Competencias Constitucionales en la Muerte Cruzada: Facultades del Presidente de la República, la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional**

##### **2.2.1.4.5.1. Competencia del Presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional**

El Presidente de la República cuenta con la prerrogativa de disolver la Asamblea Nacional en tres circunstancias específicas: primero, cuando esta entidad asume funciones que no le corresponden, justificación que deberá ser razonada y respaldada por un dictamen previo de la Corte Constitucional; segundo, si obstaculiza reiteradamente la implementación del Plan Nacional de Desarrollo; y tercero, en situaciones de grave crisis política y conmoción interna. (CRE, 2008, Art. 148).

##### **2.2.1.4.5.2. Competencia de la Asamblea Nacional para destituir al Presidente de la República**

La Asamblea Nacional posee la facultad de destituir al Presidente de la República bajo dos circunstancias específicas: primero, cuando este asume funciones que no le han sido atribuidas por la Constitución, requerimiento que deberá contar con el dictamen previo de la Corte Constitucional; y segundo, en situaciones de grave crisis política y conmoción interna (CRE, 2008, Art. 130).

##### **2.2.1.4.5.3. Competencia de control de la Corte Constitucional de los Decretos-Ley de Urgencia Económica.**

La aplicación simultánea de estas dos facultades se ha conceptualizado como "muerte cruzada" entre la Asamblea Nacional y el Presidente de la República, no obstante, la CCE, en virtud del artículo 148, establece tres causales que permiten la disolución de la Asamblea

Nacional, es necesario aclarar que la Corte tiene la facultad de realizar un control de constitucionalidad previo, automático y obligatorio, únicamente cuando es aplicada la causal de "arrogación de funciones", sin embargo, dentro del Decreto Ejecutivo No. 741, el Presidente ha invocado la causal de "grave crisis política y conmoción interna" para motivar la disolución, pero la Corte no puede realizar un control material sobre esta decisión, ya que el artículo 148 no la habilita para ello (*Caso No. 41-23-IN, 2023*).

Después de haber aplicado este mecanismo jurídico, se tiene que convocar a elecciones anticipadas para elegir un nuevo Presidente y renovar los miembros de la Asamblea con el propósito de designar los representantes que completarán el período correspondiente. Durante el lapso hasta la posesión de los nuevos representantes, la Constitución otorga al Presidente la capacidad de legislar mediante decretos-ley de urgencia económica, otorgándole la facultad de emitir un dictamen previo al realizar un control ex ante de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, no obstante, también se introduce en la LOGJCC la posibilidad de someter a estos decretos a un control posterior mediante la Acción Pública de Inconstitucionalidad.

#### **2.2.1.4.5.4. Antecedentes de Control Constitucional para los decretos-ley de urgencia económica.**

Partiendo de la premisa de analizar los criterios empleados por la Corte Constitucional del Ecuador en su dictamen previo a los Decretos-Ley de Urgencia Económica, es imprescindible explorar desde la teoría y filosofía del Derecho, así como sus fundamentos históricos y conceptuales asociados al Control Constitucional. La supremacía constitucional demanda un control que la salvaguarde, asegurando que las acciones de los poderes estatales y las normativas del orden jurídico no transgredan la norma suprema.

El control en términos generales se refiere a la salvaguarda de la validez de las normas, siendo un mecanismo para neutralizar aquellas que contradicen la Constitución, lo que se fundamenta en la lógica del ordenamiento jurídico constitucionalizado, que busca asegurar que las normativas no excedan los límites establecidos por la Constitución. La rigidez del sistema constitucional deriva de esta segunda garantía, ya que implica que la Constitución no puede ser modificada sino a través de un proceso más complejo que el requerido para la reforma de una ley.

El concepto de "Validez en el Derecho" se refiere, en términos descriptivos, a la conformidad de las normas jurídicas con las metanormas que dictan su formulación y contenido, siendo esta metanorma la Constitución (Iturralde, 2010, p. 119), esta validez puede dividirse en dos categorías: formal y material. La validez formal se refiere a la conformidad de las normas con las metanormas que regulan su creación, incluyendo las competencias para su emisión y los procedimientos correspondientes. Por otro lado, la validez material implica la concordancia de las normas con el contenido sustantivo de las normativas que las fundamentan (Gómez Villavicencio, 2022, p. 124).

La validez de la Constitución se fundamenta en el Derecho natural, el cual postula una noción de justicia que trasciende las normas positivas establecidas. Desde la perspectiva del positivismo jurídico, se plantean tres tesis principales: en primer lugar, la tesis de las fuentes sociales, que sostiene que la validez del derecho, es decir, su convencionalidad; en segundo lugar, la tesis de la separación, que argumenta que no existe una conexión conceptual entre el Derecho y la moral; y finalmente, la tesis de la discrecionalidad, que establece que en casos donde el derecho no ofrece una solución clara debido a la imprevisibilidad de los comportamientos humanos o a la ambigüedad del lenguaje legal, se concede al juez la discrecionalidad para resolver la situación (García, 2010).

En este contexto, resulta fundamental ahondar en el concepto de discrecionalidad, aspecto que será abordado más adelante, dado que, según esta perspectiva, se destaca la actuación de la Corte Constitucional en su dictamen previo de los Decretos-leyes de urgencia económica en el Marco de la Muerte cruzada. Sostiene que a falta de Derecho se hace referencia a la moral y al raciocinio del juez, los jueces necesariamente tienen discrecionalidad, sin embargo, otra teoría más inclusiva sostiene que cuando el derecho se basa en consideraciones morales en ciertos aspectos, los jueces no cuentan con discrecionalidad. Es esencial que esta moral sea objetiva y no simplemente social, de lo contrario, el positivismo inclusivo no se distinguiría verdaderamente del exclusivo. (Claudina et al., 2005).

## **2.2.2. UNIDAD 2: Análisis integral de las Dinámicas, Jurisprudencia y el Control Constitucional efectuado por la Corte Constitucional**

### **2.2.2.1. El Principio de Separación de Poderes y su Aplicación en la Preservación del Estado de Derecho: El Papel de la Corte Constitucional del Ecuador**

Para un mejor entendimiento, primero debemos esclarecer lo que conlleva el “Principio de separación de poderes”, la finalidad instrumental, es asignar a diversos órganos de ejecución de competencias distintas y, evitar la concentración del poder en una sola esfera u órgano del poder público, para que así el poder controle el poder de manera eficiente, evitando la lucha de poderes, “*homo homini lupus*” esta metáfora instauro Thomas Hobbes hacia el comportamiento egoísta cuando no hay un control externo, respaldando la necesidad de un contrato social y un gobierno fuerte que garantice el orden y limite la libertad individual para prevenir el caos y proteger la seguridad y la propiedad.

En la ausencia de un gobierno central, Hobbes argumenta que la naturaleza humana se inclina hacia la competencia y la desconfianza, lo que podría interpretarse como una violación del principio de separación de poderes, sugiere que, sin control externo, puede haber una concentración de poder en manos de individuos egoístas, poniendo en riesgo el ideal de separación de poderes (Hobbes, 1651).

En este contexto, al cuestionar la posibilidad de un quiebre del orden constitucional debido a la desaparición de las funciones del estado, la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), en la sentencia interpretativa Nro. 002-10-SIC-CC, subraya que cada poder actúa

como guardián de su propio ámbito de competencias, pues la división de poderes no es más que una garantía de la libertad, ya que el equilibrio de poderes asegura que unos puedan controlar a otros. La base sustentadora del Estado radica en este sistema de pesos y contrapesos aplicado a los poderes, además del control que ejerce el pueblo sobre el gobierno, es fundamental garantizar estos controles entre los distintos poderes para preservar la estabilidad y el funcionamiento del Estado (*Sentencia Interpretativa N.002-10-SIC-CC*, 2010)

Es decir, el resguardo de competencias y la supervivencia de cada función, como parte del sistema de pesos y contrapesos, fomentan la cooperación y reducen los incentivos para que las instituciones trabajen de manera aislada y excluyente, especialmente en un escenario de división de poderes. Por esta razón, la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), como guardián de la Constitución, conforme a su interpretación resaltado en el artículo 427 del mismo cuerpo normativo, el marco interpretativo de la LOGJCC, y la sentencia interpretativa anteriormente mencionada, se reafirma la independencia de poderes y la preservación del Estado de Derecho, todo esto refuerza la voluntad del constituyente hacia la cooperación y la división de poderes.

#### **2.2.2.2. La Evolución de la Interpretación Constitucional**

Al analizar la interpretación constitucional, observamos que durante muchos años se ha desatendido esta práctica, priorizando una interpretación política en lugar de una auténtica interpretación constitucional. Esto se debe a que la sociedad tiende a no plantearse problemas futuros, y los juristas, por su falta de imaginación, no anticipan dichos problemas, el cambio significativo se produjo cuando se sustituyó la soberanía parlamentaria por la soberanía popular, marcando un giro en la forma en que se aborda la interpretación constitucional. (Pérez Royo, 2012, p. 130). Como una sociedad no aborda un problema hasta que está preparada para resolverlo y los juristas son reacios a plantear problemas imaginarios, se entiende por qué la interpretación de la Constitución estuvo ausente del Derecho durante siglo y medio.

##### **2.2.2.2.1. La exclusión de la interpretación jurídica como consecuencia de la soberanía popular.**

La falta de interpretación del Derecho Constitucional es una consecuencia inevitable del principio de soberanía parlamentaria, adoptado de Inglaterra en Europa durante el siglo XIX, si el Parlamento es soberano y no hay límites jurídicos para su voluntad, la Constitución solo puede tener una interpretación política: la que hace el Parlamento al legislar, la Constitución es un documento político que el legislador interpreta políticamente, ya que es la única forma en que un Parlamento puede hacerlo, por lo tanto, la Constitución queda fuera del ámbito del Derecho y solo es susceptible de interpretación política.

Mientras el fundamento político del orden jurídico sea la soberanía parlamentaria, la ley será su máxima expresión y se acuñó la expresión "fuerza de ley" para definir esta posición, dominando el sistema estatal de fuentes del derecho hasta que la Constitución se afirmó como norma jurídica. En este principio se basaron todos los ordenamientos europeos

desde principios del siglo XIX hasta el XX, en un sistema jurídico presidido por este principio, no hay lugar para la interpretación jurídica de la Constitución.

La interpretación de la Constitución se hizo presente en el Derecho Constitucional con la sustitución del principio de soberanía parlamentaria por el de soberanía popular. Si la soberanía popular se expresa a través del poder constituyente en una Constitución como norma jurídica, la interpretación de esta norma es necesaria. Si la Constitución es una norma jurídica, su interpretación es esencial, pero si no lo es, no tiene cabida en ella. Por tanto, la interpretación constitucional es tan esencial en el constitucionalismo de la soberanía popular como fue superflua en el constitucionalismo de la soberanía parlamentaria (Pérez Royo, 2012, p. 130).

#### **2.2.2.2.2. Contraste entre la Interpretación Jurídica y Constitucional: Objetivos y Métodos Distintos**

Es importante no relacionar una interpretación de la Ley con una interpretación constitucional, lo que se basa en tres criterios esenciales: el objetivo conforme a las normas que han de ser interpretadas; subjetivo, por los diferentes intérpretes que devengan; y teleológico, por la distinta finalidad que se persigue de una y otra. En este caso, la ley no existe, es una categoría normativa, un concepto, pero no una norma real y efectiva, en cambio, la Constitución es si existe, como concepto y una norma real y efectiva (Pérez Royo, 2012, p. 131).

Las Leyes reflejan las relaciones sociales con ciertas correcciones introducidas por el legislador para alcanzar objetivos no logrados espontáneamente o para evitar consecuencias indeseadas, en contraste, la Constitución no regula comportamientos individuales ni establece normas específicas, más bien, actúa como una guía para que la sociedad se autodirija políticamente, asegurando un mínimo de seguridad y estableciendo límites en los conflictos políticos dentro de la sociedad. (Pérez Royo, 2012, p. 132).

La Ley se articula dentro de una estructura normativa que determina si una conducta es aceptable o no. Si una conducta se ajusta a la Ley, es correcta; de lo contrario, es reprochable y está sujeta a sanciones, esta estructura establece cuáles conductas son permitidas y cuáles no, constituyendo un derecho de máximos. En contraste, la Constitución no sigue esta estructura normativa detallada, en su lugar, se enfoca en reconocer ciertos derechos y libertades, permitiendo a la sociedad autodeterminar su conducta en igualdad de condiciones y estableciendo qué órganos y procedimientos expresarán y harán cumplir la voluntad del Estado, representando así un derecho de mínimos. (Pérez Royo, 2012, p. 134).

La Ley es destinada a ser aplicada por todos los ciudadanos, en su actuar están constantemente interpretando la ley, la inmensa mayoría son triviales, las leyes no tienen intérpretes privilegiados, el juez no es el que interpreta la ley, sino es el encargado de verificar cuál de las interpretaciones propuestas se encaja mejor con la norma. La Constitución, por el contrario, tiene intérpretes privilegiados como su legislador y la Corte Constitucional; no es una norma pensada para que los jueces “verifiquen” cuál de las

interpretaciones contradictorias es la mejor, sino que es una norma pensada para recibir una interpretación política controlada en su manifestación normativa en última instancia por un órgano ad hoc no integrado en el Poder Judicial. La interpretación de la Ley es el reino de la igualdad y de la Constitución el reino del monopolio, la igualdad y el privilegio igualitario respectivamente (Pérez Royo, 2012, p. 135).

La interpretación jurídica busca encontrar cual es la más adecuada de la ley o norma para lograr “hacer justicia”. Sin embargo, la interpretación constitucional se centra en la intención del legislador, es decir, la que los representantes de la sociedad consideran más apropiada para la Constitución. Aunque esta interpretación sea la más racional desde una perspectiva social, la Corte Constitucional tiene la autoridad para determinar si una interpretación específica se ajusta al espíritu de la Constitución. Si la interpretación está dentro de los límites constitucionales, no debe ser anulada. Así, declarar una ley como constitucional implica que se respeta el privilegio igualitario, definido y legitimado democráticamente, y mientras no exceda lo que establece la Constitución, debe ser mantenida (Pérez Royo, 2012, p. 136).

#### **2.2.2.2.3. Las Reglas Tradicionales de Interpretación Jurídica en el Contexto Constitucional**

Despejemos un posible malentendido desde el principio, las reglas tradicionales de interpretación jurídica también se utilizan en la interpretación de la Constitución, si hasta ahora ha parecido que no es así, esa impresión debe corregirse. La diferencia entre interpretar la Constitución y la ley no radica en que las reglas de interpretación de la ley no se apliquen a la Constitución, sino en que dichas reglas son condición necesaria y suficiente para interpretar la ley, mientras que son condición necesaria pero no suficiente para interpretar la Constitución siguen siendo una condición necesaria y, como tal, deben considerarse para destacar su utilidad y cómo han sido empleadas por la jurisprudencia constitucional (Pérez Royo, 2012, p. 138).

Se ha formulado cuatro reglas como: la interpretación gramatical, que responde a lo que dice la norma en su forma literal del texto, en el sentido de las palabras que han sido usadas por el legislador, una de sus utilidades ha sido en la interpretación del contenido de las leyes orgánicas datándoles que son las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas; la interpretación sistemática, acude a la conexión del precepto que se tiene que interpretar con el derecho en que se inserta, una de sus utilidades ha radicado en que, la interpretación de los preceptos constitucionales no puede hacerse aisladamente y desde sí mismos, sino siempre en relación con otros preceptos y con la unidad propia de la Constitución en la que están insertos; la interpretación teleológica, que su finalidad es la perseguida por la norma y; la interpretación histórica, se toma en consideración el origen, el proceso del cual se ha producido la norma (Savigny, 1879, p. 150).

Todas estas reglas interpretativas no tienen por qué conducir a resultados interpretativos distintos, sino que la interpretación más segura es aquella que en las cuatro

reglas conducen al mismo resultado, hay casos que las reglas no coinciden en resultados, tomando en cuenta que existe una excepción con la interpretación histórica, al ser una regla complementaria, pero no única, es la única que no puede servir de base para fundamentar una interpretación por el motivo de que toda interpretación es de la norma, no se vincula la motivación o intención política que hizo el legislador al dictar la norma, por lo que en este método histórico es la que está más contaminada de esto.

Según Royo (2012) el Derecho Constitucional es una rama del derecho con sus particularidades, pero en última instancia sigue siendo Derecho y no puede estar completamente apartado de las prácticas habituales del mundo jurídico en general (p. 140). Esto implica que, en el ámbito del Derecho Constitucional, los derechos fundamentales deben ser prioritarios, lo que sugiere que no se puede seguir simplemente los procedimientos estándar como se hace en otras áreas del derecho. En su lugar, se requiere considerar múltiples factores para abordar cada situación de manera única, dada la amplitud y complejidad de esta disciplina.

#### **2.2.2.2.4. Método Tópico en la interpretación constitucional**

Este enfoque surge de la necesidad de adaptar las reglas tradicionales de interpretación a las particularidades del proceso interpretativo constitucional, se ha caracterizado este método como único para la interpretación de la Constitución, destacando tres aspectos distintivos en este proceso: la estructura normativa particular de la Constitución, distinta de las demás normas jurídicas; la remisión general al legislador para que "cree" derecho dentro del marco que la Constitución establece, es lo que da contenido a las normas y permite que estas tengan utilidad; y la existencia de un límite, aunque impreciso, que puede y debe ser controlado por el Tribunal Constitucional frente al legislador (Pérez Royo, 2012, p. 141)

La sociedad debe tener libertad casi total en su respuesta, a menos que haya autoimpuesto límites constitucionales claros y extremos, esta presunción de legitimidad de la ley es fuerte y solo se puede cuestionar si es evidente que se han sobrepasado estos límites. La interpretación constitucional, entonces, se centra en identificar estos límites, el legislador debe interpretar la Constitución para crear normas y solucionar problemas dentro de esos límites, por su parte el Tribunal Constitucional revisa si los límites interpretados por el legislador son adecuados, asegurando que no se cree derecho anticonstitucional.

Así, hay dos interpretaciones distintas: una política del legislador, que crea derecho, y una jurídica del Tribunal Constitucional, que impide soluciones inconstitucionales. Estas interpretaciones deben conectarse, con el legislador autolimitándose para asegurar que su interpretación política sea jurídicamente correcta, y el Tribunal Constitucional autolimitándose para no restringir excesivamente el margen de interpretación política del legislador, evitando así el bloqueo del sistema político y garantizando respuestas a los problemas sociales.

El método tópico responde a esta cuestión, reconociendo la legitimidad política del legislador como un elemento crucial en la interpretación constitucional por parte del máximo intérprete de la Constitución. Este método es esencial en una sociedad democrática, donde el Derecho debe limitar la Política, pero no reducirla a Derecho. Esta es la base del método tópico. El método tópico asegura un "mínimo de seguridad" en el proceso de autodirección política de la sociedad, en contraste con el "máximo de seguridad" requerido en las relaciones privadas y entre ciudadanos y administraciones públicas. La imprecisión del método de interpretación constitucional frente a la precisión del método de interpretación jurídica no es casual, sino que es una exigencia de la naturaleza del Derecho Constitucional (Pérez Royo, 2012, p. 144).

El método tópico no es nada más que la búsqueda de un punto de equilibrio entre la libertad de configuración del legislador y la posibilidad de control del mismo por la Corte Constitucional, este método es esencialmente una interpretación de límites, se basa en la idea de que la Constitución establece los límites extremos que la sociedad se impone a sí misma, los cuales deben ser analizados por la Corte Constitucional para determinar si el legislador los ha sobrepasado al responder a las necesidades sociales mediante la creación de derecho (Pérez Royo, 2012, p. 147).

El Tribunal Constitucional verifica si los límites considerados por el legislador son efectivamente los establecidos en la Constitución, mientras el legislador interpreta la Constitución desde una perspectiva política, enfocada en resolver problemas sociales, el Tribunal Constitucional adopta una visión jurídica para asegurarse de que las soluciones a esos problemas respeten los límites constitucionales, solo cuando no se pueda enmarcar las decisiones del legislador dentro de la Constitución mediante una interpretación sistemática, dinámica y teleológica, el Tribunal debe revisar su interpretación, la interpretación jurídica del Tribunal no debe restringir indebidamente la interpretación política del legislador, ya que, de no autolimitarse, el Tribunal podría bloquear el sistema político, dejando sin solución los problemas sociales (Pérez Royo, 2012, p. 149).

#### **2.2.2.2.4.1. Principios de interpretación de la Constitución doctrinales y su afectación por la ausencia del Poder Legislativo**

Precisamente debido a la naturaleza imprecisa del método tópico, la doctrina y la jurisprudencia constitucional han establecido diversos "principios de interpretación de la Constitución", estos principios tienen como objetivo proporcionar un mayor grado de seguridad en el proceso de interpretación, basándose en una argumentación racional. Los principios son los siguientes:

1. **Unidad de la Constitución:** Esto es la interpretación debe preservar la unidad de la Constitución como fundamento del ordenamiento jurídico.
2. **Concordancia práctica:** Se busca optimizar la interpretación de normas constitucionales en tensión, evitando el sacrificio de una en favor de otra, mediante la ponderación de valores o bienes protegidos constitucionalmente.

3. **Corrección funcional:** Este principio evita desvirtuar la distribución de funciones y el equilibrio de poderes del Estado, especialmente entre el Tribunal Constitucional y el legislador.
4. **Función integradora:** La Constitución debe ser un instrumento de agregación política de la comunidad, algo crucial en su interpretación ante cualquier conflicto.
5. **Fuerza normativa de la Constitución:** La Constitución debe mantenerse como una norma jurídica con fuerza normativa, evitando su desnaturalización a través de la interpretación. Cuando una ley no puede justificarse dentro de la Constitución, se debe afirmar la Constitución frente a la ley, indicando al legislador que debe proceder mediante el procedimiento de reforma constitucional.

La unidad de la Constitución se vería gravemente comprometida sin un poder legislativo, ya que la Constitución establece un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) para asegurar su funcionamiento armónico. Sin este pilar fundamental, se fracturaría la unidad constitucional, creando un vacío en el proceso de creación y supervisión de las normas jurídicas. Además, la concordancia práctica entre derechos y principios constitucionales se afectaría, ya que el poder legislativo juega un papel crucial en la ponderación y equilibrio de derechos fundamentales. Sin un órgano legislativo, esta tarea recaería en el poder ejecutivo o judicial, llevando a interpretaciones desequilibradas y potencialmente arbitrarias. La distribución de funciones y el equilibrio entre los poderes del Estado también se desvirtuarían, ya que el legislativo crea y modifica leyes, el ejecutivo las implementa, y el judicial las interpreta. Sin el legislativo, el ejecutivo podría acumular excesivo poder y el judicial asumir roles legislativos, generando inseguridad jurídica.

La función integradora de la Constitución, que busca la agregación política de la comunidad, se vería afectada, ya que el poder legislativo representa la voluntad del pueblo y actúa como un foro de debate y deliberación sobre los problemas sociales. Sin este foro, se perdería una vía crucial para la expresión y resolución de las demandas ciudadanas, debilitando la cohesión social y la legitimidad del sistema político. Finalmente, la fuerza normativa de la Constitución se erosionaría sin un poder legislativo que crea y reforma leyes conforme a los principios constitucionales. Sin él, el proceso de creación de normas sería menos democrático y más susceptible a desviaciones autoritarias, afectando la capacidad de la Constitución para limitar y orientar la acción política.

### **2.2.2.3. Principios y Garantías Jurídicas en la Implementación de Estados de Excepción: Control Constitucional y Derechos Humanos**

Para la implementación del estado de excepción o emergencia, se han desarrollado diversas exigencias, las cuales deben cumplir ciertas condiciones y requisitos que actúan como garantías jurídicas para la protección de los derechos humanos durante situaciones de crisis, estas exigencias se concretan en una serie de principios, cuyo incumplimiento podría hacer que el estado de emergencia trasgreda los límites legales y viole mandatos constitucionales.

Como primer punto en este ítem, es crucial resaltar la necesidad de que el estado de excepción se fundamente en lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, específicamente en su artículo 27, que trata sobre la suspensión de garantías y los casos en los que se aplica. Este artículo indica que el estado de excepción se puede aplicar en situaciones de guerra, peligro público o cualquier otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado. Además, debe aplicarse únicamente en la medida y por el tiempo estrictamente necesarios para enfrentar la crisis, es decir, cuando la gravedad y magnitud de la situación hagan imposible superarla mediante los instrumentos normales del ordenamiento jurídico (Secretría General OEA, 1978, art. 27).

Es crucial examinar la supervisión constitucional realizada por la Corte Constitucional durante los estados de excepción. Debido a la falta de normas específicas para supervisar los decretos-ley de urgencia económica y otros decretos, esta supervisión debe llevarse a cabo de manera global en el contexto de los estados de excepción, considerando diversos principios, requisitos, implementación y restricciones establecidos en la Constitución (CRE, 2008, art. 164) y en Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en lo referente al control formal así como su control material de la declaratoria de estado de excepción y sus medidas adoptadas (LOGJCC, 2009, art. 120-123).

En cuanto al examen formal y material de la Corte Constitucional, la LOGJCC establece que este debe ser automático así como para aquellos decretos emitidos en virtud del mismo, con el propósito de proteger los derechos constitucionales y mantener el principio de separación e equilibrio de los poderes públicos (LOGJCC, 2009, art. 119), en otras palabras, la tarea de la Corte Constitucional es verificar que el Presidente de la República haya actuado dentro de los límites señalados por la Constitución y las leyes; el Estado busca, mediante esta figura jurídica, resolver crisis extraordinarias y emergentes (*Sentencia Nro. 0001-08-SEE-CC*, 2010), para realizar un análisis adecuado de la crisis que se pretende superar, es fundamental llevar a cabo una interpretación exhaustiva, esto implica contrastar el deber ser contenido en la norma con la realidad reflejada en las sentencias y dictámenes (Medina, 2018, p. 88).

El control automático de constitucionalidad, según lo manifestado por la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), se realiza con el objetivo de garantizar el Estado constitucional de derecho y justicia, haciendo especial énfasis en los derechos constitucionales y el principio democrático de división de poderes (*Dictamen Nro. 0003-11-DEE-CC*, 2011), este control incluye dos aspectos: el control formal y el control material.

El control formal de la declaratoria de estado de excepción y de las medidas adoptadas debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por otro lado, el control material implica un examen detallado para verificar que los hechos alegados hayan ocurrido y constituyan las causales justificativas, así como que las medidas adoptadas estén prescritas en la Constitución y en la ley, conforme a lo estipulado en el artículo 121.1 de la LOGJCC, este artículo requiere una motivación basada en hechos ocurridos, aunque surge la

interrogante de hasta qué punto pueden considerarse una realidad o una probabilidad, lo cual es crucial para tomar medidas preventivas de acuerdo con el principio de necesidad, es decir, los estados de excepción solo pueden establecerse cuando los medios ordinarios son insuficientes para enfrentar una amenaza o peligro inminente (Jalkh et al., 2008, p. 132).

#### **2.2.2.3.1. Control formal de la declaratoria y las medidas adoptadas del estado de excepción**

Los siete requisitos formales establecidos en los artículos 120 y 122 de la LOGJCC, que la CCE verifica en su aplicación, según la Corte Constitucional de Colombia, surgen como respuesta a la necesidad de legislar durante crisis de diversos orígenes, desde desastres naturales hasta problemas de salud pública, económicos, políticos, sociales y ambientales. Estos requisitos se consideran límites implícitos para abordar necesidades excepcionales o situaciones políticas delicadas, evitando el abuso de esta herramienta constitucional.

##### **Primer requisito.**

La identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca (LOGJCC, 2009, art. 120, núm. 1), estos requisitos se derivan de hechos sobrevinientes, es decir, situaciones repentinas, inesperadas o imprevistas que amenazan de manera grave e inminente la supervivencia del Estado y los derechos humanos, lo que ocurre cuando se subvierten el orden público o las condiciones de normalidad institucional, indispensables para enfrentar una crisis de magnitud que no puede ser gestionada con los medios ordinarios proporcionados por el orden jurídico (*Sentencia C-252/10*, 2010), en el caso del Ecuador, el estado de excepción solo se invoca en situaciones de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural (CRE, 2008, art. 164).

##### **Segundo requisito.**

Justificación de la declaratoria (LOGJCC, 2009, art. 120, núm. 2) establece que los poderes extraordinarios que tiene el Presidente al declarar un estado de anormalidad, conforme a la Corte Constitucional de Colombia, no deben ser considerados absolutos. Estos controles se implementan para evitar que los hechos sobrevinientes amenacen o perturben el orden, subrayando la gravedad de la situación y la imposibilidad de controlarla con medidas ordinarias.

##### **Tercer requisito.**

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria (LOGJCC, 2009, art. 120, núm. 3), establece que las medidas adoptadas deben estar limitadas a las competencias materiales, especiales y temporales del artículo 122.2 de la misma ley. Es crucial que estas medidas respeten estos límites, la facultad constitucional incluye decidir sobre la duración y el alcance territorial de la declaratoria, temporalmente, la vigencia es de 90 días, dividida en periodos, y la extensión requiere un concepto previo y favorable de la Asamblea Nacional y territorialmente, la vigencia se limita al lugar donde ocurren los hechos que justifican la declaratoria.

#### **Cuarto requisito.**

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso (LOGJCC 2009, art. 120, núm. 4), los derechos fundamentales como el derecho a la vida, la libertad, la integridad física, la prohibición de la prisión por deudas, el principio de legalidad, la personalidad jurídica, y la libertad de pensamiento, conciencia o religión, así como la prohibición de la tortura, están garantizados y no pueden ser restringidos o suspendidos, incluso en circunstancias excepcionales que amenacen la vida de la nación, esta protección está establecida en los artículos 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Medina, 2018, p. 99).

Se pueden restringir o reducir derechos como la libertad de movimiento, la asociación o encuentro libre, la libertad de información, la inviolabilidad del hogar y la correspondencia. Estas limitaciones están sujetas a las necesidades específicas de la situación y solo pueden suspender obligaciones establecidas en este acuerdo, siempre y cuando no entren en conflicto con otras obligaciones legales internacionales y no causen alguna discriminación (ONU, 1976, art. 4.1), se debe tener en cuenta lo que establece la Constitución: los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía (CRE, 2008, art. 11, núm. 6).

#### **Quinto requisito.**

Las notificaciones pertinentes según la CRE y los Tratados Internacionales (LOGJCC, 2009, art. 120, núm. 5), deben cumplir con dos requisitos formales, el primero es informar a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional acerca de los DEE en un plazo determinado de 48 horas a partir de su expedición (CRE, 2008, art. 166), en segundo lugar, se debe notificar a los organismos internacionales en caso de suspensión, en la cual se deben detallar las disposiciones y los motivos de la suspensión (ONU, 1976, art. 4.3).

#### **Sexto requisito.**

Debe hacerse mediante decreto y seguir las formalidades del sistema jurídico (LOGJCC, 2009, art. 122, núm. 1), esto se alinea con el principio de proclamación, que enfatiza la necesidad de que el Decreto de Estado de Excepción (DEE) entre en vigencia a través de una declaración oficial (Despouy, 1997), para que exista una regulación adecuada, propuso este autor que la declaratoria del estado de excepción sea ratificada rápidamente por un órgano constitucional competente, bajo pena de nulidad en caso de incumplimiento.

#### **Séptimo requisito.**

Las medidas adoptadas deben enmarcarse dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción (LOGJCC, 2009, art. 122, núm. 2), la expedición de un DEE debe realizarse conforme a las facultades, atribuciones o competencias otorgadas por la Constitución. Estas competencias incluyen las materiales, establecidas en el artículo 165; las espaciales, en el artículo 164; y las temporales, en el artículo 166. El objetivo es respetar los derechos humanos y defender la vigencia del estado de derecho durante una crisis. Como estas competencias no están completamente definidas,

los jueces constitucionales deben desarrollar el contenido de las disposiciones constitucionales y legales, aplicando métodos de interpretación (Medina, 2018, p. 105).

#### **2.2.2.3.2. Control material de la declaratoria y las medidas adoptadas del estado de excepción**

El chequeo de fondo implica un análisis exhaustivo y minucioso, necesario después de superar el control formal. En el control material de los DEE, es esencial verificar tanto la existencia de los hechos alegados como que el Presidente no se haya extralimitado en sus atribuciones. Esto garantiza el cumplimiento de lo prescrito en la Constitución, asegurando que se respeten los derechos constitucionales y se mantenga el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos (LOGJCC, 2009, art. 119), los requisitos son los siguientes:

Dentro de la declaratoria de los DEE los hechos alegados en la motivación deben haber ocurrido realmente (LOGJCC, 2009, art. 121.1). Los hechos que justifican la declaratoria deben constituir una agresión, conflicto armado interno o internacional, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural (LOGJCC, 2009, art. 121.2). Estos hechos no deben ser superables mediante el régimen constitucional ordinario (LOGJCC, 2009, art. 121.3). La declaratoria debe ser decretada dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE (LOGJCC, 2009, art. 121.4).

Las medidas de los DEE deben ser estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria, y las medidas ordinarias deben ser insuficientes para lograr este objetivo (LOGJCC, 2009, art. 123.1). Además, las medidas deben ser proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria (LOGJCC, 2009, art. 123.2) y debe existir una relación de causalidad e inmediatez entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas (LOGJCC, 2009, art. 123.3). Las medidas también deben ser idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria (LOGJCC, 2009, art. 123.4). No debe existir otra medida que cause un menor impacto en términos de derechos y garantías (LOGJCC, 2009, art. 123.5). No deben afectar el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y deben respetar el conjunto de derechos intangibles (LOGJCC, 2009, art. 123.6). Por último, la declaratoria no debe interrumpir ni alterar el funcionamiento del Estado (LOGJCC, 2009, art. 123.7).

#### **2.2.2.3.3. Control Constitucional de los Decretos-leyes de urgencia económica en Colombia: Análisis de la Corte Constitucional y Principios Interpretativos**

Dentro de la jurisprudencia colombiana, la Corte Constitucional en Sentencia Nro. C-179/94 en cuanto a los estándares para calificar la constitucionalidad de un estado de emergencia ha dicho que deben resaltarse varios elementos. El primero es el elemento causal, que se refiere a los hechos que tienen la entidad para suscitar la declaratoria de estado de excepción, deben presentar el carácter de extraordinario y apartarse del normal acontecer, perturbar o amenazar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituir grave calamidad pública, este último permite su utilización de forma

preventiva; el segundo es el elemento objetivo, permite esclarecer el propósito o finalidad esencial del estado de emergencia, el cual debe estar dirigido a conjurar la crisis, correspondiente y a contener la extensión de sus efectos con el fin de retornar a la situación normal anterior; por último, el elemento instrumental, que se relaciona con las herramientas jurídicas que dispone el Gobierno para enfrentar la crisis e impedir la expansión de sus consecuencias, por un lado, mediante el decreto declara la emergencia (*Sentencia Nro. C-179/94*, 1994).

La Corte Constitucional de Colombia ha subrayado que la normativa permite a la Corte ejercer un control político o jurídico sobre los Decretos de Estado de Excepción. Este control actúa como un mecanismo para establecer límites y frenos al posible abuso de discrecionalidad del Ejecutivo al tomar decisiones, asegurando que los hechos que las justifican se presenten de manera objetiva, esto no se determinaría como una facultad opcional, sino una obligación en su actuación, debiendo prevalecer el respeto a los derechos constitucionales y la vigencia del Estado Constitucional de derechos y justicia social, especialmente en situaciones anormales temporales donde se otorgan poderes amplios y excepcionales (Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia Nro. C-004/92*, 1992).

### **2.2.3. UNIDAD 3: Análisis de la Legitimación y Control Constitucional de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica por la CCE en el Contexto de la Muerte Cruzada y Derecho Comparado**

#### **2.2.3.1. La Fundamentación Jurídica y Política de la Corte Constitucional del Ecuador: Parámetros para una Legitimación Compleja**

Para legitimar la labor de la Corte Constitucional, es esencial establecer una serie de argumentos interpretativos que se eleven a la categoría de parámetros jurídicos, lo que permite una evaluación más rigurosa y objetiva de las decisiones del órgano encargado de mediar entre el texto constitucional y la realidad a la que debe aplicarse dentro de un análisis convencional (Storini, 2007, p. 175).

La legitimación democrática indirecta de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), definida por su composición, no debe ser su única razón de ser, ya que esta no se justifica únicamente en términos de mayor o menor legitimación democrática indirecta, más bien, se debe entender como el resultado de una mediación entre exigencias potencialmente opuestas, como la necesidad de resolver jurídicamente los problemas más relevantes de la convivencia social y política. La naturaleza de la CCE se define a través del procedimiento que desarrolla en sus funciones de control, que puede adoptar diversas modalidades, ya sea un control jurídico o político (Storini, 2007, p. 178). Para comprender esta sección, es crucial establecer que la diferenciación entre estos dos tipos de control radica en la fundamentación y argumentación de sus decisiones.

El control jurídico se distingue por su objetividad, fundamentado en razones jurídicas y ejercido por un órgano independiente e imparcial con competencia para resolver cuestiones de derecho. este tipo de control alcanza legitimidad a través de premisas aceptadas, como

una regla estable de aplicación normativa, es decir, un juez debe justificar su decisión de manera que sea legítima, resolviendo casos similares de manera consistente, siendo imparcial y justificando cualquier tratamiento diferenciado. Por otro lado, el control político se caracteriza por su subjetividad y ejercicio voluntario por parte de un órgano con superioridad jerárquica.

Las decisiones políticas se argumentan y son defendibles en función de los fines que persiguen, basándose en datos empíricos y las consecuencias previsibles. En este contexto, la fundamentación de las decisiones políticas se construye a partir de su objetivo y las repercusiones que puedan generar, diferenciándose así claramente del control jurídico (Storini, 2007, p. 178).

En el contexto de la jurisdicción ejercida por la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), es fundamental primero evaluar si se puede objetivar el parámetro particular constituido por las normas constitucionales. Este proceso implica identificar las características de los enunciados que conforman la norma fundamental y distinguir los efectos de cada uno en su aplicación. Dentro de las directrices que establecen objetivos o metas se encuentran los principios programáticos y los principios en sentido estricto, todos ellos vinculados a la justicia, la equidad y la moral positiva (Carrió, 1970, p. 52).

Para evaluar si el control ejercido por la Corte Constitucional fue de naturaleza jurídica, es esencial examinar primero el objetivo del parámetro de control y luego el carácter objetivado del canon de valoración de dicho parámetro. Una de las características clave es que el parámetro consiste en normas abstractas, que son impuestas por el órgano encargado del control y aplicadas caso por caso. Por lo tanto, es fundamental determinar si es posible objetivar el parámetro específico constituido por las normas constitucionales. Esto implica identificar las características de los enunciados que conforman la Norma Fundamental y diferenciar los efectos que cada uno puede tener en su aplicación. Además, es necesario clarificar cómo se utilizan las reglas, principios, valores y normas programáticas en este contexto (Storini, 2007, p. 179).

La fuerza normativa de la Constitución debe evaluarse considerando las distintas categorías normativas en las que pueden dividirse sus normas. Aunque todas pueden ser entendidas como vinculantes o prescriptivas, en términos de eficacia negativa, la distinción entre normas de eficacia directa e indirecta es válida debido a su diferente calidad normativa (Zagrebelsky, 1983, p. 359 y 399).

Las normas de eficacia directa son aquellas capaces de regular casos específicos por sí mismas, mientras que las normas de eficacia indirecta requieren una actividad normativa adicional para su concreción. En otras palabras, las reglas establecen de manera obligatoria qué hacer o qué no hacer en situaciones jurídicas particulares definidos por ellas mismas, mientras que los principios ofrecen orientaciones generales que deben considerarse en una amplia gama de aplicaciones, las cuales pueden variar sin estar predeterminadas por el principio.

Dado que los principios tienen una capacidad expansiva mayor que las reglas, desempeñan una función sistemática que puede borrar la distinción entre la función creadora y la función interpretativa del Derecho. En este sentido, la Corte Constitucional tiene la función de explicar y justificar el alcance de los principios constitucionales mediante los cuales se adapta la Constitución a realidades cambiantes.

La interpretación juega un papel fundamental en la concreción de la Constitución, lo que resalta la importancia de la motivación detrás de las decisiones de la Corte Constitucional. La relación entre la argumentación y la decisión es crucial, ya que constituye el único medio para determinar si el parámetro de control puede ser objetivado, en la medida en que la concreción de la norma lo permita. Por tanto, el control de constitucionalidad está condicionado por la existencia de criterios de valoración previamente establecidos que guíen la interpretación de este conjunto de normas con características tan singulares (Pérez Luño, 1984, p. 95).

Necesariamente destacando que así lo llevó a cabo la Corte Constitucional del Ecuador en los decretos-leyes de urgencia económica, estos parámetros jurídicos se utilizan para asegurar que las medidas adoptadas en situaciones de emergencia se alineen con los principios y normas constitucionales. Al individualizar estos argumentos, la Corte entre varios aspectos pudo evaluar la proporcionalidad, necesidad y legalidad de las acciones ejecutivas, garantizando que no se vulneren derechos fundamentales ni se excedan los límites del poder estatal.

#### **2.2.3.2. La Corte Constitucional y su papel en la salvaguarda de la Constitución frente a decretos-leyes de urgencia económica regulado en el artículo 148 de la CRE.**

La Corte Constitucional se destaca por su independencia absoluta, lo que la distingue como un ente autónomo frente a los poderes públicos y privados, en este sentido, se cuestiona si la Corte Constitucional tiene la autoridad para desempeñar su crucial función de proteger la Constitución frente a los decretos-leyes de urgencia económica en circunstancias extraordinarias. Esta facultad está claramente establecida en la Constitución, donde se especifica que el Presidente de la República puede emitir decretos-leyes de urgencia económica previa aprobación de la Corte Constitucional (CRE, 2008, Art. 148).

Además, esta competencia está enmarcada en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional del Ecuador, donde se establece que la Corte tiene la responsabilidad de realizar el control previo de constitucionalidad de los decretos-leyes de urgencia económica (Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 2015, Art. 3, Núm. 4, literal h).

La Corte Constitucional tiene la responsabilidad de garantizar el respeto a los principios constitucionales y al Estado de Derecho durante situaciones de emergencia económica, ya que los decretos-leyes de urgencia económica son considerados como una

herramienta excepcional que permite al Presidente de la República tomar medidas inmediatas ante crisis económicas urgentes, tal como lo ha establecido la CRE, debe someterse a un riguroso control constitucional para prevenir posibles abusos de poder y asegurar que las medidas adoptadas estén en consonancia con los derechos fundamentales y los principios constitucionales.

Para llevar a cabo esta labor, la Corte Constitucional debe realizar una evaluación detallada de cada decreto-ley de urgencia económica presentado por el Presidente de la República, en este análisis, se debe determinar si las medidas propuestas son realmente necesarias y proporcionadas para abordar la crisis económica, así como si respetan los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos.

Además, se debe verificar que el proceso de emisión de estos decretos-leyes cumpla con los requisitos formales y procedimentales establecidos en la Constitución y las leyes correspondientes, siendo esencial que se justifique adecuadamente la urgencia económica y que se hayan agotado los mecanismos ordinarios de legislación antes de recurrir a esta herramienta excepcional.

Este proceso se lleva a cabo conforme al control de constitucionalidad previo del decreto-ley de urgencia económica, atendiendo a circunstancias excepcionales en el ejercicio del poder político. En su análisis de la sentencia Nro. 1-23-UE/23, la Corte Constitucional enfatiza que su rol y el control que ejerce no sustituyen las competencias de la Asamblea Nacional, sino que se centran en verificar la constitucionalidad de estos decretos. Esto implica una revisión previa y abstracta para determinar si las normas jurídicas del decreto-ley son compatibles con la Constitución o si contravienen sus disposiciones, hay que resaltar que en este caso no existe un proceso de deliberación previo, a pesar de la posibilidad de participación ciudadana mediante audiencias públicas o escritos de *amicus curiae* (*Dictamen No. 1-23-UE/23*, 2023).

### **2.2.3.3. Competencia y Principios Interpretativos en el Contexto de la Muerte Cruzada**

La competencia con la que actúa la Corte Constitucional en la emisión del dictamen previo se refleja en todos los dictámenes emitidos en el contexto de la muerte cruzada, especialmente en la sección de Competencia. Esta competencia se fundamenta en el artículo 148 de la Constitución, que establece la autoridad interpretativa de la Corte. Además, se complementa con el artículo 3, numeral 4, literal h) de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, así como con el artículo 191, numeral 2, literal e) de la LOGJCC (CCE, *Dictamen No. 1 al 6-23-UE/23*, 2023).

Con esta base, la Corte identifica la omisión del Poder Legislativo y desarrolla su potestad de control de constitucionalidad abstracto, estableciendo el principio de legalidad conforme a la reserva de ley como uno de los principios aplicables. Sin embargo, el principal problema radica en la falta de especificación del marco de actuación de la Corte

Constitucional del Ecuador (CCE). Esta omisión se limita al margen de un dictamen previo de constitucionalidad, al plazo determinado para la emisión de dicho dictamen y, lo que es de particular interés en esta investigación, al alcance de los parámetros para calificar la urgencia económica.

En este contexto, el juez constitucional formula parámetros específicos dentro de su deber de identificar la esencia de la Constitución, comprender sus disposiciones y considerar las condiciones sociales, económicas y políticas del momento al realizar una interpretación exhaustiva de la Constitución y de los preceptos constitucionales, este proceso se guía por los principios que deben orientar la función interpretativa, estos son:

- El principio de unidad de la Constitución exige que la interpretación preserve la integridad del contenido constitucional, armonizando todos los valores y principios consagrados;
- El principio de presunción de constitucionalidad establece que, ante la duda sobre la constitucionalidad de una norma, debe preferirse interpretarla como constitucional en lugar de eliminarla del ordenamiento jurídico;
- El principio de concordancia práctica busca optimizar la interpretación de normas constitucionales en conflicto, tratando de no sacrificar ninguna de ellas;
- El principio de corrección funcional, o de conformidad funcional, insiste en no desvirtuar la distribución de funciones y el equilibrio entre los poderes del Estado diseñados por la Constitución;
- El principio de previsión de consecuencias requiere que el juez considere las consecuencias de sus fallos y el impacto que tendrán en los contextos jurídico y político-social;
- El principio de función integradora establece que la Constitución debe ser un instrumento de cohesión política de la comunidad, no de fragmentación;
- El principio de fuerza normativa de la Constitución reafirma que la Constitución es una norma jurídica con un margen de coercibilidad en sus mandatos y prohibiciones;
- El principio de razonabilidad, el juez constitucional debe oponerse a todo lo arbitrario y remitirse a pautas de justicia, basadas en lo legítimo, lo correcto y lo verdadero;
- El principio de fórmula política refiere a que la Constitución conlleva un modelo, meta o pretensión de lo que debe ser la sociedad política, que el juez no debe perder de vista al interpretar. (Bardelli Lartirigoyen, 2008, p. 20-21)

En esta línea interpretativa de la Constitución, es crucial destacar ciertas reglas peculiares discutidas anteriormente. La interpretación debe priorizar el contenido teleológico y finalista, siendo esencial adoptar un criterio amplio, liberal y práctico, por lo tanto, el juez constitucional debe desentrañar tanto las disposiciones constitucionales como las leyes ordinarias, evaluando el alcance y proyección del precepto constitucional, esto implica una valoración consciente de la estructura lógica y sistemática que se debe aplicar al emitir un pronunciamiento, los principios desempeñan una doble función; primero, corrigen deficiencias y llenan lagunas en el derecho y; segundo, informan y guían la labor

interpretativa del operador jurídico, proporcionando y fundamentando las razones para tomar decisiones (Bardelli Lartirigoyen, 2008, p.21).

#### **2.2.3.4.El Rol de la Corte Constitucional frente a los Decretos-Leyes de Urgencia Económica según el artículo 148 de la Constitución**

En los regímenes presidenciales y parlamentarios, ha existido la necesidad de establecer un control e interpretación constitucional en un órgano distinto al poder Ejecutivo y Legislativo. En el caso de Ecuador, la Constitución confiere a la Corte Constitucional la atribución de ser el "máximo órgano de control" y "de interpretación" del texto constitucional. En un escenario como la disolución de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional mantiene su función de control constitucional, asegurando la compatibilidad de los decretos-leyes con la Constitución (*Dictamen No. 1-23-UE/23, 2023*).

La competencia con la que actúa la Corte Constitucional en la emisión del dictamen previo se refleja en todos los dictámenes emitidos en el contexto de la muerte cruzada, especialmente en la sección de Competencia. Esta competencia se fundamenta en el artículo 148 de la Constitución, que establece la autoridad interpretativa de la Corte. Además, se complementa con el artículo 3, numeral 4, literal h) de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, así como con el artículo 191, numeral 2, literal e) de la LOGJCC (CCE, *Dictamen No. 1 al 6-23-UE/23, 2023*).

Durante el periodo extraordinario, el rol de la Corte Constitucional al ejercer el control preventivo de los decretos-leyes se debe entender claramente, la Corte no actúa como suplente de la Asamblea Nacional; no es un actor político ni un órgano representativo, y por ende, no se considera un colegislador, por lo que no se debe esperar que las decisiones jurisdiccionales de la Corte sustituyan las decisiones que competen al órgano Legislativo, que garantizan la participación de la ciudadanía a través de sus representantes en los asuntos públicos (*Dictamen No. 4-23-UE/23, 2023*).

Con esta base, la Corte identifica la omisión del Poder Legislativo y desarrolla su potestad de control de constitucionalidad abstracto, estableciendo el principio de legalidad conforme a la reserva de ley como uno de los principios aplicables. Sin embargo, el principal problema radica en la falta de especificación del marco de actuación de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Esta omisión se limita al margen de un dictamen previo de constitucionalidad, al plazo determinado para la emisión de dicho dictamen y, lo que es de particular interés en esta investigación, al alcance de los parámetros para calificar la urgencia económica.

Dado que la normativa sobre el dictamen previo de constitucionalidad en el contexto de la muerte cruzada es inespecífica, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas estableció un régimen diferenciado entre los artículos 140 y 148 de la Constitución, que abordan la emisión de decretos-leyes de urgencia económica, destacando que su naturaleza y alcance son distintos. Cárdenas subrayó dos diferencias fundamentales: primero, el alcance de la

facultad del Ejecutivo para calificar la urgencia económica en un régimen ordinario versus uno extraordinario, y segundo, los controles previstos para los decretos-leyes de urgencia económica (*Dictamen No. 1-23-UE/23*, 2023, párr. 43).

El régimen extraordinario del artículo 148 de la Constitución no altera el régimen ordinario de competencias de los distintos organismos constitucionales, es decir, la Corte no asume las competencias de la Asamblea Nacional tras su disolución, su rol es jurisdiccional es revisar de manera previa y en abstracto, si las normas jurídicas del decreto-ley de urgencia económica son compatibles con la Constitución, o si contravienen sus disposiciones.

#### **2.2.3.5.El Control Constitucional de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica enmarcados en el artículo 148 de la Constitución**

La Constitución establece dos tipos de controles para los decretos-leyes de urgencia económica, tanto en su formación (ex ante) como en su entrada en vigencia (ex post). Según el artículo 140 de la Constitución, la Asamblea Nacional realiza el control político previo del decreto, siendo responsable del primer control dentro del trámite ordinario. En contraste, el artículo 148 asigna a la Corte Constitucional la tarea de emitir un dictamen previo de constitucionalidad para estos decretos-ley de urgencia económica, permitiendo que posteriormente la Asamblea Nacional realice el control, este proceso garantiza la separación de poderes y respeta las competencias constitucionales del órgano legislativo, así, los controles jurídicos y democráticos difieren en naturaleza y propósito según el artículo aplicable.

No podemos relacionar a los decretos-ley de urgencia económica del artículo 140 y 148 de la CRE, pues esta distinción entre estos artículos se fundamenta en que, al tratarse de decretos-leyes ordinarios y extraordinarios, en el primero la Asamblea Nacional ejerce un papel de contrapeso, y sus facultades, como órgano político, no pueden ser delegadas; dentro del modelo extraordinario en ausencia de este poder del Estado rompe la separación de poderes y crea un escenario extraordinario, según lo establece el artículo 148 de la CRE. Este artículo permite al poder ejecutivo legislar mediante decretos-leyes de urgencia económica, los cuales, al entrar en el ordenamiento sin el procedimiento legislativo habitual carecen del principio de deliberación y legitimidad democrática.

En cuanto al control de constitucionalidad en circunstancias extraordinarias se resumen en una amplia interpretación basada en principios de interpretación constitucional, lo que ha obligado a la Corte Constitucional a analizar la motivación detrás de la urgencia de los decretos-leyes en el contexto de la muerte cruzada, dado que no existe una Asamblea Nacional en ese escenario, el objetivo es evitar que el presidente de la república utilice la facultad de legislar de manera arbitraria.

Este control incluye examinar si el proyecto de Decreto-ley está justificado como una medida de urgencia económica, no es evaluar la conveniencia de las normas propuestas, sino verificar si las medidas calificadas como urgentes y económicas realmente cumplen con los criterios del artículo 148, un enfoque que limite el control ex ante de la Corte a la revisión

de inconstitucionalidades específicas del decreto-ley, excluyendo la calificación de urgencia económica, implicaría una desviación de lo establecido en la Constitución, tal enfoque permitiría la emisión de decretos-leyes sobre temas diversos, como penales o electorales, lo cual “equivaldría a inmunizar este acto de poder público del control constitucional (*Dictamen No. 2-23-UE/23, 2023*).

En primer lugar, la Corte no tiene la competencia para evaluar la conveniencia o adecuación de los decretos-leyes de urgencia económica. En segundo lugar, la inmediatez con la que el Ejecutivo espera que la Corte emita su dictamen respecto a los proyectos de decreto-ley de urgencia económica impide un análisis detallado, además, el número y la complejidad de los decretos-leyes deben permitir que la Corte ejerza su rol preventivo de manera efectiva, sin los plazos específicos del artículo 140 de la Constitución (*Dictamen No. 4-23-UE/23, 2023*).

El presidente no está habilitado para asumir competencias legislativas ni evadir el sistema de pesos y contrapesos y el debate democrático que corresponde a la Asamblea Nacional (*Dictamen No. 3-23-UE/23, 2023*). Así, la Corte insiste en que, dado que el presidente solo puede expedir decretos-leyes urgentes económicos bajo el artículo 148, es imperativo que esta Corte verifique que el decreto-ley cumpla con el requisito de urgencia económica, de no ser así, el decreto-ley sería contrario a la Constitución en su totalidad y esencia.

En el control preventivo, la ausencia de un sujeto específico encargado de impugnar la constitucionalidad de los decretos-leyes impone a la Corte Constitucional la responsabilidad de garantizar que no existan incompatibilidades manifiestas entre el proyecto de decreto-ley y la Constitución, es por ello que la participación de los amici curiae adquiere una relevancia fundamental. La Corte, consciente de la necesidad de fomentar un debate público informado y plural, puso en conocimiento de la ciudadanía el proyecto de decreto-ley de urgencia económica, invitando a los amici curiae a pronunciarse sobre su contenido. Esta intervención no solo enriquece el análisis jurídico, sino que también permite identificar aspectos del proyecto que podrían requerir un estudio más detallado, los cargos formulados por los amici curiae en relación con la constitucionalidad de diversos artículos del proyecto de decreto-ley son, por tanto, esenciales para asegurar una mínima intervención democrática en un proceso que, de otra manera, carecería de un contrapeso ciudadano efectivo.

Hay que destacar que, evadir el examen sobre la urgencia económica podría llevar a una legislación sin limitaciones durante un contexto de desequilibrio de poderes y la ausencia del órgano legislativo, lo que rompería con el principio de división del poder y la necesidad deliberativa en un régimen democrático, esto podría establecer un precedente antidemocrático, potencialmente degenerando en una concentración de poder y un régimen autoritario, lo cual sería inaceptable en un verdadero Estado de derecho (*Dictamen No. 3-23-UE/23, 2023*) Finalmente, este control por parte de la Corte Constitucional no excluye

un control político posterior por parte de la Asamblea Nacional ni un control constitucional, ya sea concreto o abstracto, basado en cargos específicos sobre el articulado del decreto-ley.

#### **2.2.3.5.1. Impacto de la Ausencia de Legitimación Democrática en el Control de Constitucionalidad**

En este sentido, si no existiera el parlamento o la legitimación democrática en el proceso de control, se producirían varias consecuencias negativas. En primer lugar, la ausencia del parlamento eliminaría un foro esencial para la representación de la voluntad de los ciudadanos, lo que significaría que las decisiones del poder público no reflejarían los intereses y derechos del pueblo. Sin esta representación, los actos del gobierno no tendrían legitimidad democrática, y cualquier medida adoptada carecería de una base sólida de respaldo ciudadano. En segundo lugar, sin la legitimación democrática, el proceso de control de constitucionalidad y el ejercicio del poder estatal se volverían arbitrarios.

La falta de un mecanismo de control y balance permitiría a los gobernantes actuar sin restricciones, lo que aumentaría el riesgo de abusos de poder y decisiones unilaterales, siendo el único órgano de control la Corte Constitucional. Esto socavaría la confianza en las instituciones y en el Estado de derecho, llevando a una completa inseguridad jurídica. La problemática empezaría frente a la diversidad de fuentes del derecho contemporánea y el control de convencionalidad, pues queda abierta la interrogante acerca de la necesidad de una convergencia entre concepciones jurídicas antagónicas (Gómez Villavicencio, 2022).

En el contexto ecuatoriano, el control constitucional de los decretos-ley de urgencia económica emitidos por el Presidente de la República durante la muerte cruzada enfrenta varios desafíos, según lo establecido esta investigación, el presidente continúa en funciones con poderes incrementados, incluyendo la facultad de emitir decretos-ley de urgencia económica, este poder presidencial incrementado, en ausencia de la Asamblea Nacional como órgano de control político, puede desbalancear significativamente el equilibrio de poderes, afectando la separación de funciones del Estado y eliminando el foro de debate político y representación de la soberanía popular.

La supresión de la función legislativa sin un reemplazo adecuado debilita la democracia participativa al eliminar la representación de diversas tendencias políticas. Para fortalecer el sistema, se sugiere reformar el artículo 148 de la Constitución para prever mecanismos de control político sobre el Ejecutivo y considerar la continuidad legislativa a través de asambleístas suplentes, además de prohibir la emisión de decretos-ley de urgencia económica por parte del presidente tras la disolución del legislativo (Torres, 2020, p. 120). En última instancia, se argumenta que la eliminación de esta figura es necesaria para evitar el camino hacia la autocracia y preservar un sistema de gobierno equilibrado y democrático.

### **2.2.3.6. Parámetros establecidos de la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de los decretos-ley de urgencia económica en el Marco de la Muerte Cruzada.**

El Constituyente ha facultado a la CCE el importante deber de realizar el control de los decretos-leyes extraordinarios, mismo que se enfoca en un análisis tanto material como formal, dentro del primero se denota una limitación pues solo puede versar sobre materia económica y verificando el segundo, debe responder a los sub-requisitos que establecen la urgencia, es decir, que no pueda esperar a la instalación de las nuevas autoridades, a que objetivamente es imprescindible, está destinado a encarar la emergencia sin ningún tipo de demora, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos (Navarrot, 2019, p. 47).

No examinar la calificación de urgencia económica implicaría eximir este acto de poder público del control constitucional, permitiendo que decisiones de gran impacto escapen a la evaluación rigurosa de su constitucionalidad y legalidad (*Dictamen No. 1-23-UE/23, 2023*), mediante la utilización de una interpretación constitucional exhaustiva, en los dictámenes previos de los decretos-leyes de urgencia económica la Corte Constitucional para efectuar un control constitucional ha determinado algunos puntos a analizarse en lo respecto a la materia económica y ha determinado 4 parámetros para determinar la urgencia entre ellos están las circunstancias apremiantes, la conexidad plausible, la inmediatez y la necesidad de una deliberación democrática, dentro del control material se ha determinado el verificar que no existan inconstitucionalidades manifiestas (*Dictamen No. 4-23-UE/23, 2023*).

#### **2.2.3.6.1. Materia Económica**

Es necesario aclarar que Ecuador tiene un régimen de desarrollo cuyo objetivo es garantizar el ejercicio de los derechos y principios consagrados en la Constitución (CRE, 2008, art. 275), en cuanto a la economía, busca construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, los medios de producción y la generación de trabajo digno y estable (CRE, 2008, art. 276, núm. 2), todo esto se realiza conforme al deber del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan, asegurando el cumplimiento de la Constitución y la ley (CRE, 2008, art. 277, núm. 5).

Tras examinar los objetivos del Estado en el ámbito del desarrollo económico, es fundamental destacar el sistema económico de Ecuador establecido en la Constitución. Este sistema es social y solidario, reconoce al ser humano como sujeto y fin, y busca una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza. Su objetivo es garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. Este sistema se compone de formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, así como otras que determine la Constitución (CRE, 2008, art. 283).

### **2.2.3.6.1.1. Principio de unidad de materia económica**

El principio hermenéutico surge debido a la naturaleza abstracta de los principios, los cuales no definen directamente su contenido jurídico. En consecuencia, se desarrollan reglas o criterios derivados de estos principios para guiar la toma de decisiones en situaciones específicas, la tarea del intérprete frente a un principio consiste en identificar y explicar de manera clara y fundamentada por qué se establece una regla jurídica particular como resultado de la interpretación del principio, el primer paso es entender la finalidad original del principio y, a partir de esta comprensión, deducir las reglas o criterios que faciliten su aplicación efectiva en el contexto normativo y factual correspondiente (Paz Tinitana, 2015, p. 60).

El proceso implica identificar el núcleo central o temático alrededor del cual gravitan contenidos de diversas índoles, que mantienen relaciones de pertenencia, afinidad y congruencia de importancia fundamental. Por tanto, es necesario determinar el núcleo rector o temático de cada proyecto de ley, asegurando que su contenido esté conectado de manera clara y objetiva con criterios razonables.

En la LOGJCC se ha desarrollado la Unidad de Materia se ha abordado la Unidad de Materia conforme al artículo 116, lo que involucra dentro del control formal de constitucionalidad. Sin embargo, es crucial entender el alcance y propósito de estos principios, los cuales han sido clarificados por la jurisprudencia colombiana, donde la Corte Constitucional examina varios aspectos para garantizar que:

Todas las disposiciones de una ley se relacionen con un único tema, requiriendo una conexión clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, es decir, criterios analíticos como la conexidad temática, teleológica o sistemáticamente (LOGJCC, 2009, art. 116.1); el contenido completo del proyecto legislativo concuerde con su título (LOGJCC, 2009, art. 116.2); para establecer la conexión entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional considerará la exposición de motivos y las modificaciones entre los textos originales y los textos definitivos, entre otros elementos relevantes (LOGJCC, 2009, art. 116.3).

En el contexto del control constitucional, se reconoce que el título por sí solo no proporciona información suficiente sobre todas las disposiciones que componen un proyecto de ley. En Ecuador, este principio forma parte del control formal, a diferencia de la Corte Constitucional Colombiana, donde este principio se relaciona con el contenido material de la norma, por lo tanto, si el contenido normativo no guarda una conexidad razonable con la temática general de la ley, puede considerarse inconstitucional incluso si ha superado el control formal (Paz Tinitana, 2015, p. 64).

Con todo lo antes mencionado, hay que esclarecer lo que conlleva a determinar el principio de unidad de materia que refiere a que las leyes deben abordar un único asunto o tema principal, evitando la inclusión de disposiciones o temas que sean ajenos o no guarden una relación directa con el propósito y contenido principal de la norma, para ello se consideran varios parámetros que son:

La relación directa con el propósito principal, en el que se trata exclusivamente sobre las medidas relacionadas directamente con el tema principal del decreto, es esencial que todas las disposiciones estén enfocadas en abordar aspectos económicos definidos claramente en su propósito principal; coherencia con la temática, el contenido del decreto-ley debe tratar únicamente la operatividad de las medidas propuestas, esto implica que todas las disposiciones del decreto-ley deben ser internamente consistentes y directamente operativas respecto a sus objetivos económicos; el cumplimiento de los preceptos constitucionales respecto a su contenido, pues los Decretos-Ley deben estar alineados con los principios y objetivos establecidos; evitar dispersión normativa, es decir, evitar la inclusión de dispersiones que no estén estrechamente vinculadas al tema central del decreto-ley, es crucial para mantener un enfoque claro y que no incluya o disfrazar disposiciones que no estén directamente relacionadas con el propósito económico.

#### **2.2.3.6.1.2.Objetivos de la Política Económica**

Dentro del mismo cuerpo normativo, para que una materia sea considerada económica, también se debe determinar si sigue los fines establecidos en la Constitución de la República del Ecuador. Estos fines, según el artículo 284, sobre los objetivos de política económica establece son los siguientes:

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional;
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación de conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional;
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética;
4. Promocionar la incorporación de valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas;
5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, fomentando la integración entre regiones, y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural;
6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales;
7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo;
8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes;
9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable (CRE, 2008, art. 284).

#### **2.2.3.6.1.3.Objetivos de la Política Fiscal**

Según el artículo 285 de la Constitución de la República del Ecuador, los objetivos específicos de la política fiscal son:

1. Financiar servicios, inversiones y bienes públicos;
2. Redistribuir el ingreso a través de transferencias, tributos y subsidios adecuados;

3. Generar incentivos para la inversión en diversos sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios que sean socialmente deseables y ambientalmente aceptables (CRE, 2008, art. 285)

En el dictamen Nro. 6-23-UE/23, la Jueza Teresa Nuques estableció que, para evaluar si los decretos-leyes abordan materias de índole económica, es imprescindible que estos cumplan con los fines y objetivos estipulados en los artículos 284 y 285 de la CRE (*Dictamen No. 6-23-UE/23*, 2023), al realizar una lectura inicial de las disposiciones normativas contenidas en el Proyecto Decreto-Ley, es crucial que este pretenda regular aspectos económicos tal como los contempla la Constitución. Este enfoque asegura que el Decreto-Ley de Urgencia en materia económica propuesta no solo se alinee con el marco constitucional, sino que también promueva un desarrollo económico justo, equitativo y sostenible.

#### **2.2.3.6.2. Derecho Comparado sobre la Urgencia en la legislación ecuatoriana, española y peruana.**

##### **2.2.3.6.2.1. Circunstancias apremiantes**

Es importante señalar que las circunstancias apremiantes como criterio para la calificación de urgencia en situaciones extraordinarias también se conoce como presupuesto habilitante, como la muerte cruzada, se han desarrollado con base en las definiciones de necesidad urgente y excepcionalidad establecidas por el Tribunal Constitucional Español y el Tribunal Constitucional Peruano, ambos habiendo enfrentado situaciones similares.

Este criterio se origina del análisis de la Sentencia STC 189/2005 del Tribunal Constitucional Español, que aborda la concurrencia de una situación extraordinaria y de urgente necesidad. Además, se considera la no afectación del ordenamiento de las instituciones básicas del Estado (Real Decreto-Ley 7/1996, 1996), siendo un asunto de índole política para los órganos del Estado. Se destaca la conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, es crucial realizar un examen para determinar, en primer lugar, si existe una situación de urgencia y necesidad extraordinaria que justifique el uso del decreto-ley, y en segundo lugar, si las razones invocadas para utilizar este instrumento son pertinentes y adecuadas en su contenido (*STC N° 189/2005*, 2005). Lo interesante de esto es que se deja abierta la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad en casos de arbitrariedad o abuso de esta figura al no existir un presupuesto habilitante.

El Tribunal Constitucional Peruano ha enfatizado que, aunque las circunstancias fácticas son ajenas al contenido propio de la norma, se pueden establecer criterios externos para justificar la emisión de decretos de urgencia mediante una interpretación sistemática (*Sentencia N.º 0008-2003-AI*, 2003). Así, se propone un criterio riguroso sobre la excepcionalidad en la norma para abordar situaciones extraordinarias e imprevisibles, esto debe evaluarse en el caso concreto, basándose en datos fácticos previos y no en la mera

voluntad, asegurando que el criterio sea razonable dentro del margen de discrecionalidad (*Sentencia 32/2021*, 2021).

La Corte Constitucional del Ecuador, en sus dictámenes previos sobre los Decretos-Ley de Urgencia Económica, ha desarrollado como sub-requisito de urgencia las "Circunstancias apremiantes o presupuesto habilitante", el cual se justifica en la medida en que la situación no pueda esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional para evitar el daño o resolver la problemática existente, además, en estos dictámenes, se concluye que la verificación de la existencia del hecho es de índole política, por lo que la Corte se limita a analizar la motivación presentada por el Presidente de la República para la emisión del decreto-ley de urgencia económica (*Dictamen No. 1-23-UE/23*, 2023, párr. 39).

Es evidente que estos tres órganos de control constitucional respetan el análisis de los órganos políticos en situaciones de necesidad extraordinaria y urgente, pero para ello es necesario definir estos conceptos de manera precisa y razonada (*STC N° 189/2005*, 2005), para evitar arbitrariedades manifiestas. Además, el TCP sostiene que su razonamiento se fundamenta en la corroboración del presupuesto habilitante basado en datos fácticos previos e identificables y utiliza el criterio del TCE sobre el control político del mismo (*Sentencia N.º 0008-2003-AI*, 2003), la CCE verifica y analiza cada argumento presentado por el Ejecutivo para justificar las circunstancias apremiantes, especialmente en relación con las consecuencias económicas, examina si estas circunstancias son verdaderamente urgentes para determinar si se debe otorgar el instrumento solicitado. En el caso concreto, la CCE ha señalado que el Ejecutivo no ha proporcionado más que una mera aseveración, sin evidencia clara del aumento en los gastos permanentes, no permanentes y financieros (*Dictamen No. 6-23-UE/23*, 2023, párr. 72),

El TCE ha flexibilizado la naturaleza de los decretos-leyes a través de su sentencia *STC 6/1983*, donde sostiene que la Constitución Española contempla el decreto-ley como un instrumento normativo útil para responder a las cambiantes perspectivas de la vida actual, siempre que se utilice con ciertas cautelas (*Sentencia 6/1983*, 1983). Esta interpretación ha generado debate dentro del propio TCE, al argumentarse que el decreto-ley no es una norma de excepción, ya que la Constitución prevé expresamente tales normas en el artículo 116 de la Constitución Española (CE). En cambio, el decreto-ley es una disposición legislativa provisional extraordinaria que puede dictar el Gobierno en circunstancias y con límites específicos (CE, 1978, art. 86.1), lo que lo convierte en una excepción a la atribución de la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales (CE, 1978. art. 66.2). Por ello, los decretos-leyes deben ser sometidos al Congreso de los Diputados para su convalidación o derogación en el plazo de treinta días siguientes a su promulgación (*Sentencia 137/2011*, 2011).

El voto particular destaca que, a diferencia del estado de sitio, que está diseñado para abordar situaciones excepcionales que interrumpen el orden de vida ordinario y amenazan el orden constitucional o la existencia del Estado, una norma de excepción para situaciones que afectan gravemente el orden constitucional; y que los decretos-leyes están destinados a

situaciones extraordinarias, y su excepcionalidad radica en el procedimiento legislativo especial y provisional que requieren, normas excepcionales debido a su fuente de producción normativa.

Cabe resaltar que el TCE tiene en cuenta siempre la división de poderes, por lo que aunque se disuelva o no las Cortes Generales, se debe respetar sus atribuciones de producción de normativa, en este caso al comprender que los decretos-leyes son de carácter excepcional se buscará reducir la potencialidad de que el ejecutivo emane normas por fuera del proceso ordinario (*Sentencia 137/2011*, 2011). El TCP solo ha desarrollado jurisprudencia en decretos-leyes ordinarios, ha dejado suelto el carácter extraordinario, es por eso que incentiva al ejecutivo a disolver el Congreso.

La CCE en cambio no tiene la intención de interferir en las competencias del Presidente de la República ni de dificultar su intervención estatal, tampoco busca sustituir al poder legislativo en su ausencia, por lo que respeta que el gobierno sea el ente rector de la administración pública central y que defina su actuación e intervención ante las diversas problemáticas que enfrente (*Dictamen No. 2-23-UE/23*, 2023). Sin embargo, la CCE incentiva al Ejecutivo a utilizar los instrumentos ordinarios disponibles antes de recurrir a los excepcionales, el proceso de control constitucional evita una posible extralimitación que podría llevar al Ejecutivo a actuar de manera autoritaria o tiránica, imponiendo su visión en detrimento del interés común.

#### **2.2.3.6.2.2. Conexidad**

La "conexidad" en el contexto de la urgencia adoptada por el CCE reitera lo dicho por el TCE, que su definición se concreta en la relación de adecuación entre la situación específica que constituye el presupuesto habilitante y las medidas adoptadas en el Decreto-Ley, esta conexión implica que las medidas adoptadas deben guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se intenta abordar, según se expone en la exposición de motivos (*STC N° 189/2005*, 2005), aunque esta conexión es considerada como una condición necesaria, no siempre parece ser suficiente en la demostración realizada por los órganos políticos. Por lo tanto, el TCE verifica tanto la situación específica definida como las medidas dictadas para asegurar que el jefe de gobierno no modifique normas que carecen de relación con la situación urgente que pretende abordar.

El TCP incorporó también incorpora lo dicho de manera explícita por el TCE, destacando que si bien es cierto el ejecutivo tiene la facultad de expedir decretos de urgencia, no tiene autorización para incluir en ellos disposiciones de todas las índoles, sino que las disposiciones deben tener una relación evidente con la situación que se pretende abordar, ni debe modificar la situación jurídica existente de manera que se justifique una necesidad extraordinaria y urgente (*Sentencia N.º 0008-2003-AI*, 2003).

La CCE, con respecto a la conexidad destaca que esta se refiere a analizar que la conexión clara y precisa de las medidas propuestas y el hecho encaminadas a resolver un problema en cuestión, pero no si existen más vías para su solución y cuál es la mejor

(*Dictamen No. 1-23-UE/23*, 2023, párr. 83), por lo que su actuación en los dictámenes de los Decretos-Ley de Urgencia Económica ha analizado la conexión entre las medidas propuestas y la situación urgente lo que se encuentra dentro de sus facultades con el objetivo de que existan arbitrariedades o abusos de poder por el ejecutivo, no está por demás decir que si la CCE se hubiera referido a que el Presidente de la República ha escogido o no la mejor medida dentro de sus posibilidades se hubiera enmarcado en una extralimitación en su control.

#### **2.2.3.6.2.3. Inmediatez**

La definición de "inmediatez" está vinculada con la necesidad establecida por el TCP, considerándola como una urgencia que se evalúa en función del tiempo y su aplicación práctica. La jurisprudencia ha establecido que las circunstancias que justifican la urgencia deben ser de tal naturaleza que el tiempo requerido para seguir el procedimiento ordinario de expedición de leyes podría causar daños graves al Estado, impidiendo así la prevención de daños o situaciones irreparables (*Sentencia N.º 0008-2003-AI*, 2003).

El TCE en cambio respecto a la condición que constituye un "caso de urgente y extraordinaria necesidad", los Diputados recurrentes subrayan que este Tribunal ha asociado el uso del decreto-ley a la existencia de "circunstancias difíciles o imposibles de prever" (*Sentencia 6/1983*, 1983) Según su argumento, tales circunstancias requieren la ausencia de advertencias o señales anticipadas sobre la ocurrencia del evento, así como la necesidad de que el decreto-ley se adopte de manera inmediata en relación con dicho evento y con la efectividad de las medidas para resolver la situación. Esta urgencia temporal impide el uso de la vía legal ordinaria, incluso en su forma de tramitación urgente, y demanda la aplicación de la vía excepcional establecida en el artículo 86 de la Constitución Española (*STC N.º 189/2005*, 2005). Es decir, es crucial no confundir la urgencia de una medida con su importancia o trascendencia para el ordenamiento jurídico o cualquier aspecto de la realidad política, social o económica. Además, se enfatiza que la ley formal ordinaria y el decreto-ley no son alternativas intercambiables desde una perspectiva constitucional, sino que este último cumple una función subsidiaria respecto a la primera.

Para establecer esta inmediatez por parte de la CCE resulta fundamental analizar si las medidas contenidas en el proyecto de decreto-ley tienen un impacto económico inmediato que justifique que su adopción no pueda postergarse hasta que se instale la nueva Asamblea Nacional (*Dictamen No. 1-23-UE/23*, 2023). Este enfoque resalta la relevancia del control constitucional por parte de la Corte Constitucional del Ecuador al reconocer la naturaleza transitoria de los Decretos-Ley. Estos decretos son revisados únicamente después de que se instala la nueva Asamblea Nacional, garantizando la continuidad del orden constitucional y el respeto por los procedimientos legislativos ordinarios, de este modo, el análisis de los Decretos-Ley se convierte en una prioridad en los primeros días de sesión legislativa.

## CAPÍTULO III

### 3. METODOLOGÍA

#### 3.1. Unidad de análisis

La presente investigación sobre los “Parámetros utilizados por la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica a raíz de la analizó el ámbito jurídico ecuatoriano, con un enfoque específico en las actuaciones de la Corte Constitucional, dicho estudio se centra en el rol desempeñado por la Corte Constitucional y los parámetros establecidos en la emisión del dictamen previo de los Decretos-Ley de Urgencia Económica en Ecuador en el marco de la muerte cruzada.

#### 3.2. Métodos

Para el presente estudio se utilizaron los siguientes métodos de investigación:

##### i. Método Histórico Lógico

Ortiz et al. (2023) analiza que dentro de este método se aborda el análisis de la evolución del objeto de investigación en una esfera específica de la realidad social, este proceso de evolución se encuentra influenciado por los cambios económicos, políticos y sociales que han tenido lugar durante el período bajo estudio, así como por los avances en el ámbito científico, busca revelar las características praxeológicas y causales del objeto de investigación, proporcionando así una base sólida para el análisis y comprensión de la realidad social en cuestión (Ortiz et al., 2023).

Para lograr el método de investigación, se realizaron varias acciones: un análisis histórico exhaustivo de la Corte Constitucional en el control de decretos-ley de urgencia económica desde 1979, revisando documentos legales y sentencias; una revisión jurisprudencial para identificar cambios en la interpretación de la ley; contextualización de los cambios económicos, políticos y sociales que influyeron en la Corte; fundamentación epistemológica y ontológica de su actuación; identificación de características praxeológicas y causales en los dictámenes; revisión de normativas y doctrinas relevantes; y un análisis comparativo con otros sistemas jurídicos, como el de la Corte Constitucional de Colombia. Estas acciones proporcionaron una comprensión profunda y crítica del control constitucional de los decretos-ley de urgencia económica y posibles extralimitaciones del Ejecutivo.

##### ii. Método Inductivo

Este método consiste en enfatizar la importancia de ampliar la información y los datos del estudiante para facilitar la generalización del conocimiento. Propone proporcionar a los estudiantes diversas realidades científicas, destacando que la recepción de conjuntos esporádicos de información científica, aunque carezca de un patrón específico, puede ser clave para lograr un entendimiento científico más completo (Andrade Zamora et al., 2018, p. 121).

Para desarrollar este trabajo, se empleó el método inductivo, el cual enfatiza la importancia de ampliar la información y los datos disponibles para facilitar la generalización del conocimiento. A través de la recopilación y análisis de diversas realidades científicas y jurídicas relacionadas con los decretos-leyes de urgencia económica y la interpretación constitucional, se buscó proporcionar un panorama completo y variado de los casos y criterios utilizados por la Corte Constitucional. Este enfoque permitió identificar patrones y principios subyacentes que guían las decisiones judiciales, destacando que, incluso en la ausencia de un patrón específico, la recepción y análisis de conjuntos esporádicos de información científica y jurídica es fundamental para lograr una comprensión más profunda y generalizada del marco legal y constitucional en contextos de emergencia económica.

### **iii. Método Jurídico-Analítico**

Dentro de la esfera de lo que conlleva el empleo del método analítico es un método que fragmenta una totalidad en sus componentes fundamentales, transitando así desde lo general (lo compuesto) hacia lo específico (lo simple) y se puede entender también como un proceso que parte de observar fenómenos para llegar a la formulación de leyes, es decir, desde los efectos hasta las causas (Lopera Echavarría et al., 2010, p. 49).

En el desarrollo de este trabajo, se empleó el método analítico, el cual consiste en descomponer una totalidad compleja en sus componentes fundamentales. Este enfoque permitió transitar desde el estudio general de la actuación de la Corte Constitucional en el control de decretos-ley de urgencia económica, hasta el análisis específico de cada aspecto relevante. Se partió de la observación detallada de fenómenos jurídicos y judiciales, para luego identificar patrones y tendencias en las interpretaciones legales a lo largo del tiempo. Este proceso no solo se centró en los efectos de las decisiones judiciales, sino que también buscó comprender las causas subyacentes que motivan las diferentes posturas doctrinales y jurisprudenciales.

### **iv. Método de comparación-jurídica**

El método de comparación jurídica implica el razonamiento a través de analogías y comparaciones. En este enfoque, al analizar dos situaciones o sistemas jurídicos similares y conocer el resultado de uno de ellos, se infiere que el otro arrojará consecuencias similares o afines (Witker, 2021, p. 9). Se pudo identificar situaciones jurídicas similares a la problemática del control constitucional de decretos-leyes de urgencia económica, tanto en otros países como en contextos diferentes del mismo país. Posteriormente, se llevó a cabo un análisis detallado de los resultados obtenidos en estas situaciones similares, centrándose especialmente en los parámetros establecidos por cortes constitucionales en dichos casos. A través de la analogía, se buscó la extrapolación de consecuencias de casos similares al contexto actual, se analizó si las decisiones de otras cortes constitucionales pueden ofrecer perspectivas sobre posibles extralimitaciones o aciertos en el control de decretos-leyes de urgencia económica. Se establecieron parámetros comparativos, identificando características clave consideradas por otras cortes constitucionales en casos similares, como la ponderación de principios constitucionales, el respeto al equilibrio de poderes y la

preservación de la democracia. muerte cruzada” se desarrolló en la Provincia de Chimborazo, lugar donde se estudió y se

### **3.3. Enfoque de investigación**

Esta investigación cuenta con un enfoque cualitativo ya que buscó una comprensión profunda y abarcadora del fenómeno estudiado. Se enfoca en la descripción, comprensión y penetración del objeto de estudio, analizando causas, destacando motivos subyacentes, evaluando variables e interpretando las creencias, motivaciones e intenciones de los participantes (Melet, 2018, p. 100), este el enfoque cualitativo fue esencial para profundizar en el análisis del control constitucional de decretos-ley de urgencia económica en la emisión del dictamen por parte de la CCE a raíz de la muerte cruzada, permitiendo una comprensión más completa de los factores involucrados e identificando la actuación de la CCE.

### **3.4. Tipo de Investigación**

#### **3.4.1. Investigación dogmática**

La investigación dogmática, dentro de investigaciones dentro del campo jurídico se define como la encargada de estudiar a fondo las instituciones jurídicas, pero de modo abstracto, es decir sin verificar su materialización en la realidad (Tantaleán, 2016, p. 4). Se aplicó de manera exhaustiva para estudiar las instituciones jurídicas relacionadas con el control constitucional de los decretos-leyes de urgencia económica. Este enfoque se centró en analizar profundamente los marcos normativos y jurisprudenciales pertinentes, sin perder de vista su aplicación concreta en la realidad jurídica y social. Se llevó a cabo un estudio detallado de las disposiciones constitucionales, leyes específicas, y decisiones judiciales relevantes, con el objetivo de comprender las bases teóricas y doctrinales que sustentan el ejercicio del control constitucional en este ámbito. Este análisis abstracto permitió establecer principios y criterios generales que luego fueron confrontados con casos prácticos y situaciones concretas, facilitando así una interpretación más precisa y fundamentada de las normas aplicables.

#### **3.4.2. Investigación jurídica descriptiva**

Este enfoque tiene como objetivo comprender un entorno específico al analizar el modo de vida y el comportamiento de comunidades, etnias, minorías culturales o grupos en un hábitat cerrado. Se busca penetrar y comprender el significado atribuido a aspectos particulares, las reglas de convivencia, la organización estructura y el sistema de valores y conceptos compartidos en ese contexto (Villabella, 2015, p. 943).

En esta investigación, el enfoque antropológico se aplicó con el objetivo de profundizar en el estudio de comunidades específicas y minorías culturales dentro de un entorno determinado. El análisis se centró en comprender en profundidad cómo estas comunidades organizan su vida cotidiana, sus normas de convivencia, estructuras sociales, y el sistema de valores y creencias que comparten. Se exploró el significado atribuido a aspectos particulares de su cultura, así como las dinámicas internas que influyen en sus

interacciones y prácticas sociales. Este enfoque permitió una comprensión más completa y contextualizada de la vida de estas comunidades dentro de su hábitat específico.

### **3.5. Diseño de Investigación**

Dada la complejidad y naturaleza jurídica del tema, la investigación adoptó un enfoque no experimental, en el que se comprendió y analizó fenómenos ya ocurridos, sin intervenir en situaciones reales, dentro de la revisión documental, entrevistas y análisis comparativo proporcionó una visión completa de la situación.

### **3.6. Población y muestra**

#### **3.6.1. Población**

La población objeto de estudio fue compuesta por todos los casos en los que la Corte Constitucional ha intervenido en el control y emisión del dictamen previo de los decretos-ley de urgencia económica en el periodo de análisis, esto incluye todos los decretos-leyes de urgencia económica que han sido sometidos al escrutinio de la Corte Constitucional y a su vez, profesionales del Derecho, especialistas en Derecho Constitucional y Jueces con especialidad en Derecho Constitucional que tienen conocimiento amplio acorde al Marco Constitucional de los límites en el control constitucional y la muerte cruzada.

#### **3.6.2. Muestra**

La muestra estuvo compuesta por una selección representativa de casos específicos, es decir, al haber seleccionado 3 dictámenes emitidos por la CCE a raíz de la muerte cruzada, tomando en cuenta la relevancia de los casos, la diversidad de situaciones jurídicas, y la variabilidad en los parámetros establecidos por la Corte Constitucional.

Para las entrevistas, dada la complejidad y la diversidad de los decretos-leyes de urgencia económica, la muestra es de tipo intencional no probabilística por conveniencia, bajo los criterios de inclusión se buscó una muestra que refleje experticia en el Derecho Constitucional, a tres expertos:

- Doctrinaria especialista en Derecho Constitucional
- Juez con especialidad en Derecho Constitucional
- Exasesor de la Corte Constitucional del Ecuador

### **3.7. Técnicas e Instrumentos de la investigación**

En esta investigación se emplearon dos técnicas fundamentales: la revisión documental y la entrevista cualitativa. La revisión documental, facilitó el análisis detallado de una amplia gama de fuentes escritas, incluyendo textos relevantes sobre los Decretos-Ley de Urgencia Económica. Esta técnica garantizó la precisión y pertinencia de los documentos revisados, como libros, artículos científicos y dictámenes judiciales para realizar el derecho comparado, fortaleciendo así el análisis de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional. Por otro lado, la entrevista cualitativa, se utilizó para explorar las percepciones y experiencias de actores clave como miembros de la Corte Constitucional y expertos en derecho constitucional. Esta técnica proporcionó una comprensión profunda y colaborativa de las decisiones y consideraciones constitucionales en torno al control de

decretos-ley, enriqueciendo significativamente el análisis jurídico y constitucional de la investigación.

### **3.8. Técnicas usadas para el tratamiento de información**

El tratamiento de la información se inició con la elaboración de un instrumento de investigación detallado que incluyó preguntas estructuradas y abiertas para las entrevistas cualitativas, fue diseñado para obtener información específica sobre las percepciones y experiencias de actores clave, como miembros de la Corte Constitucional y expertos en derecho constitucional. Simultáneamente, se estableció un protocolo para la revisión documental, definiendo criterios de selección de fuentes y metodología para extraer datos relevantes. Se aplicó el instrumento de investigación a través de entrevistas cara a cara o remotas con los participantes seleccionados, asegurando una interacción colaborativa que facilitara la emergencia de narrativas detalladas sobre el proceso de toma de decisiones y las consideraciones constitucionales. Se procedió a la revisión documental exhaustiva según los parámetros establecidos, incluyendo libros, artículos científicos, tesis y dictámenes específicos relacionados con los decretos-ley de urgencia económica. Los datos obtenidos fueron tabulados y organizados sistemáticamente para facilitar su análisis posterior. Se realizó un procesamiento de los datos e información mediante herramientas adecuadas para análisis cualitativo y cuantitativo. Esto incluyó codificaciones y categorizaciones según los temas emergentes y los criterios de interés definidos en la investigación. Se llevó a cabo una interpretación profunda de los resultados, identificando patrones, relaciones y tendencias significativas. Se compararon las percepciones y experiencias de los participantes con normativas y jurisprudencias relevantes, tanto a nivel nacional como internacional, enriqueciendo el análisis con el derecho comparado. Finalmente, se discutieron los hallazgos obtenidos en relación con los objetivos de la investigación y la literatura revisada. Se destacaron las implicaciones teóricas y prácticas de los resultados, abordando posibles limitaciones del estudio y ofreciendo recomendaciones para futuras investigaciones en el campo del control constitucional de decretos-ley de urgencia económica.

## CAPÍTULO IV

### 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 4.1. Resultados

#### 4.1.1. Análisis jurídico de los dictámenes de los Proyectos de Decreto-Ley de Urgencia Económica.

#### 4.1.1.1. Análisis Jurídico Dictamen No. 1-23-UE/23

Tabla 1. Análisis Jurídico Dictamen No. 1-23-UE/23

<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>	
Dictamen Nro.	1-23-UE/23 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador
Proyecto	Decreto-Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar
Lugar y Fecha:	Quito, D.M. 16 de junio de 2023
Juez ponente:	Dra. Alejandra Cárdenas Reyes
Voto Concurrente:	Dra. Carmen Corral Ponce
Dictamen analizado:	Dra. Alejandra Cárdenas, juez ponente y Voto concurrente, Dra. Carmen Corral Ponce
<b>2. JUSTIFICACIÓN DE NECESIDAD PRESENTADA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PARA APLICAR ESTAS REFORMAS CON URGENCIA</b>	
<p>a. Evitar el estancamiento económico a través de la inyección rápida de recursos en la economía nacional mediante la reforma del impuesto a la renta de personas naturales.</p> <p>b. Medidas tributarias buscan una redistribución justa de los ingresos, dinamizando la economía y aumentando el consumo familiar.</p> <p>c. Las reformas también contemplan compensar el déficit fiscal potencial que pueda surgir de la reducción en la recaudación tributaria, asegurando la sostenibilidad de las finanzas públicas.</p>	
<b>3. PROBLEMAS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES PLANTEADOS POR LA CCE</b>	
<p>1. ¿Incompatibilidades manifiestas o evidentes existentes en el Proyecto de Decreto-Ley de urgencia económica respecto de los principios que regulan el régimen tributario (art. 300 CRE)?</p> <p>2. ¿El proyecto de decreto-ley contraviene el artículo 148 de la CRE por abordar materias que no son de urgencia económica?</p> <p>3. ¿La creación de Impuesto a la Renta Único a los Operadores Deportivos contraviene el derecho al trabajo, igualdad y leal competencia establecidos en los artículos 33, 66 numeral 4 y 335 de la CRE respectivamente?</p> <p>4. ¿La reforma al IVA para espectáculos públicos afecta al derecho al desarrollo cultura, la igualdad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 22, 66 numeral 4 y 82 de la CRE?</p> <p>5. ¿La calificación de la información tributaria como reservada vulnera el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública contemplado en el art. 227 y el principio de transparencia en materia tributaria dispuesto en el art. 300 de la CRE?</p>	
<b>4. DECISIÓN</b>	
<p>1. Emitir dictamen favorable respecto del Proyecto de “Decreto-Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar”.</p>	

## 5. ARGUMENTOS DE LA DECISIÓN

### 5.1. Problemas jurídicos constitucionales que resuelve la CCE

- **¿El proyecto de decreto-ley de urgencia económica contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes respecto de los principios que regulan el régimen tributario del art. 300 de la CRE?**

El proyecto de decreto-ley plantea un paquete de medidas que reforman la Ley de Régimen Tributario Interno y el Código Tributario, a través de cinco ejes temáticos: reformas al Impuesto a la Renta para personas naturales y sociedades indivisas; reformas al RIMPE en cuanto a negocios populares y emprendedores; creación del IRUOPD, reforma al IVA para espectáculos públicos; y, reforma al Código Tributario para el tratamiento de la información tributaria con carácter reservado. Los principios aplicables al régimen tributario, siendo estos: generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria; esto con el propósito de precautelar los derechos de los contribuyentes

La Corte observa que el proyecto de decreto-ley contiene aspectos que brindarían beneficios a los contribuyentes y que también promueve la creación de nuevos impuestos; lo que plantea una lógica de complementariedad entre estos aspectos, por un lado proyecto de reforma, a través de la rebaja del Impuesto a la Renta para personas naturales y sociedades indivisas; y, la corrección de aspectos técnicos para la diferenciación de los regímenes inmersos en el RIMPE, promueve la redistribución de los recursos y liquidez, así como, la adecuada aplicación de los principios de progresividad y equidad tributaria. Además, devuelve la capacidad adquisitiva a las finanzas familiares. Mientras que, por otro lado, a través de la creación del IRUOPD y la imposición de IVA 12% a los espectáculos públicos, se generará una nueva carga impositiva que promueve el control de actividades económicas y la recaudación fiscal.

El tratamiento con carácter de reservado es necesario para cumplir con el principio de eficiencia y suficiencia recaudatoria, coadyuva a generar mayor recaudación, cumplir con los procesos de control tributario, luchar contra la evasión fiscal; y, financiar los egresos permanentes. La Corte observa que la aplicación conjunta de las medidas tributarias busca generar un efecto compensatorio; propender a la redistribución de los ingresos, ayudar a la dinamización acelerada de la economía nacional y a incrementar el consumo; y, a su vez, compensar el déficit que podría generar para la sostenibilidad fiscal la disminución de la recaudación de impuestos. Esta integralidad planteada permitiría al Ejecutivo afrontar cualquier eventualidad que pudiese afectar directa o indirectamente a la economía del país de manera adecuada. manera preliminar, esta Corte no avizora que la reforma propuesta, en el proyecto de decreto-ley, contravenga o sea incompatible con las disposiciones constitucionales. Por el contrario, de manera general, se considera que atiende a la garantía de los principios de equidad, progresividad, simplicidad administrativa y eficiencia recaudatoria.

- **¿El proyecto de decreto-ley contraviene el artículo 148 de la Constitución por abordar materias que no son de urgencia económica?**

La Corte analiza que la calificación debe ser controlada para evitar que bajo la denominación de “urgencia económica” se incluyan temas que no sean económicos, por ejemplo, reformas a regulaciones del régimen de familia, o temas que no sean urgentes, por ejemplo, la reestructuración de un plan económico de gobierno. La inclusión de materias que no son de urgencia económica y su falta de control constitucional

irrespetaría, en consecuencia, la voluntad del constituyente que otorgó este poder al presidente para emitir decretos únicamente en esa temática.

#### **a) Sobre la Materia Económica**

El proyecto de decreto-ley aborda reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y al Código Tributario; y, tiene como objeto el fortalecimiento de la economía familiar y de los negocios populares bajo los principios de progresividad de la carga tributaria. Para ello, considera los niveles de ingresos como de gastos, así como el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas.

En consideración a lo manifestado por el Presidente de la República “la reforma del impuesto a la renta de personas naturales significaría un valor de USD \$196,95 millones de dólares que se quedarán en los hogares de todos los ecuatorianos, de ahí que la urgencia de este Decreto Ley recae en inyectar dinero en el menor tiempo posible a las familias y con ello a la economía nacional”, tiene como fin evitar un estancamiento del crecimiento económico, es evidente que el proyecto de decreto-ley se trata de una norma de índole económica. Además, para alcanzar tal objetivo, en virtud de los principios de progresividad tributaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas, el proyecto modifica y crea algunos impuestos. Por tanto, también se trata de una norma de carácter fiscal.

#### **b) Sobre la Urgencia**

##### **1. Circunstancias Apremiantes**

El proyecto de decreto-ley busca “promover una reforma a la legislación actual que permitiría que las personas tengan mayores ingresos, incentivando el consumo que incluso podría generar un aumento en la recaudación de otros impuestos y por ende un incremento en los ingresos tributarios del fisco”. Esto, de acuerdo con el presidente y sería apremiante para evitar un estancamiento del crecimiento económico, el Ministerio de Economía y Finanzas señaló que existen agentes exógenos que impactan a la economía ecuatoriana como la desaceleración económica a nivel global, el fenómeno de El Niño, la caída del precio del petróleo, el aumento del costo del financiamiento externo (riesgo país) y otros desastres naturales. La Corte dictaminó que las circunstancias fácticas establecidas por la presidencia se refieren a una situación urgente que requiere plausiblemente una atención prioritaria a través de las medidas adoptadas en el proyecto de decreto-ley. La CCE examinó el contexto económico nacional, caracterizado por una crisis económica significativa que incluía una alta tasa de desempleo, un déficit fiscal creciente y una recesión prolongada a partir de los informes del Banco Central del Ecuador y opiniones de expertos en economía fueron fundamentales en este análisis, destacando la gravedad de la situación y la necesidad urgente de intervención. La Corte concluyó que las circunstancias apremiantes estaban adecuadamente justificadas, cumpliendo con el primer parámetro de evaluación.

##### **2. Conexidad Plausible**

La Corte procedió a evaluar la conexidad plausible, es decir, la relación directa y justificada entre las medidas propuestas y las circunstancias apremiantes identificadas. Cada medida del decreto fue analizada en términos de su capacidad para abordar problemas específicos derivados de la crisis económica. A esta Magistratura no le corresponda evaluar si las medidas propuestas en el proyecto son las mejores entre las que tenga disponible el Ejecutivo.

El presidente de la República afirma que, para dar respuesta a las circunstancias apremiantes, el proyecto de decreto-ley tiene como finalidad “la generación de nuevos recursos a través de la creación del impuesto a la renta único a pronósticos deportivos, así como de los espectáculos públicos. Por otro lado, amparado en el principio constitucional de progresividad y equidad del sistema tributario, busca promover la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal”. De la revisión del proyecto de decreto-ley, se advierte que las medidas del mismo plantean reformas a los regímenes general y simplificado del Impuesto a la Renta, implementan nuevos gravámenes y aclaran el carácter de la información tributaria con miras a luchar contra la evasión fiscal.

La Corte encuentra que este paquete de reformas tributarias tiene una conexidad plausible con las circunstancias apremiantes que justifica el presidente de la República. Así, las medidas adoptadas buscan la generación de ingresos a partir de la inyección de recursos a las familias y, dado que esta medida debe ser equilibrada, se complementa con la creación de tributos y la calificación del carácter reservado de la información tributaria para combatir la evasión fiscal. Esto, a criterio del presidente de la República, busca el equilibrio de las finanzas públicas mediante “el adecuado balance entre ingresos y egresos

### **3. Efectos inmediatos**

La Corte observa que las medidas tributarias del proyecto de decreto-ley son complementarias y tienen como objetivo fortalecer la economía familiar y los negocios populares mediante la reducción y simplificación de ciertos impuestos. Para proteger la sostenibilidad de las finanzas públicas, también se implementan nuevos impuestos para aumentar la recaudación. La Presidencia de la República sostiene que estas reformas permitirían a las personas tener mayores ingresos, incentivando el consumo y aumentando la recaudación fiscal. Dado el tiempo necesario para instalar la nueva Asamblea Nacional y aprobar un proyecto de ley tributaria bajo el régimen ordinario, los efectos de estas reformas serían visibles a partir de los siguientes ejercicios fiscales, por lo que no pueden esperar. La Corte señala dos razones por las que la adopción de estas medidas no puede esperar:

1. Si las disposiciones se someten al régimen ordinario, tendrían efecto a partir del ejercicio fiscal 2025, perdiendo el sentido integral del paquete de reformas, que busca redistribuir ingresos entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal.
2. La implementación de las reformas requiere planificación por parte de la administración tributaria, incluyendo la preparación de sistemas, definiciones y formularios necesarios para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La administración tributaria advierte que la falta de reformas inmediatas podría perjudicar las arcas fiscales debido a la inseguridad que generaría la inexistencia del RIMPE. Por lo tanto, es necesario emitir disposiciones que regulen el régimen fiscal para el próximo ejercicio fiscal. Además, la delimitación del carácter de la información tributaria permitirá cumplir con los acuerdos internacionales de intercambio de información para combatir la evasión fiscal. La Corte concluye que, bajo un análisis integral, la disposición sobre el carácter de la información tributaria tiene un efecto económico inmediato que contribuye a la sostenibilidad fiscal.

- **¿La creación del Impuesto a la Renta único a los Operadores Deportivos contraviene el derecho al trabajo, igualdad y leal competencia del art. 33, 66 numeral 4 y 335 de la CRE respectivamente?**

La Corte señala que cuando un operador obtiene beneficios económicos a través de plataformas no ubicadas en Ecuador, la administración tributaria enfrenta dificultades prácticas para ejercer un control intensivo sobre estos contribuyentes no residentes. En contraste, cuando el operador tiene domicilio fiscal en el país, la administración tiene acceso a información sobre sus transacciones y activos. Por lo tanto, no es posible imponer las mismas condiciones tributarias a operadores residentes y no residentes, ya que operan en circunstancias diferentes.

La Corte concluye que el IRUOPD no afectaría el derecho a la igualdad ni violaría los principios tributarios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Además, considera que el IRUOPD no vulneraría el derecho al trabajo, ya que la regulación impositiva de una actividad económica no limita, restringe ni prohíbe su ejercicio. La administración tributaria busca controlar actividades recientes mediante un régimen especial que aumentará la recaudación tributaria, cumpliendo con los principios de eficiencia y suficiencia recaudatoria.

La Corte también observa que, según los artículos 335 y 336 de la CRE, corresponde al Estado regular, controlar, intervenir y sancionar cualquier perjuicio a los derechos económicos, y establecer mecanismos para evitar prácticas que distorsionen la competencia y atenten contra la eficiencia económica y el bienestar general. Para evaluar el efecto de un impuesto en la competencia económica, es necesario balancear los aspectos positivos y negativos desde una perspectiva económica y de eficiencia. La competencia no es un valor absoluto y debe equilibrarse con otros principios. Preliminarmente, la Corte no ve una restricción a la libre y leal competencia en el artículo 4 del decreto-ley y concluye que no contraría derechos o disposiciones constitucionales ni los principios mandatorios del régimen impositivo.

- **¿La reforma al IVA para espectáculos públicos afecta el derecho al desarrollo cultural, la igualdad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 22, 66 numeral 4 y 82 de la Constitución?**

Con respecto al derecho al desarrollo cultura, la Corte nota que el decreto-ley respeta la distinción entre los espectáculos públicos y los servicios culturales, por lo que no restringiría el derecho al desarrollo cultural ni su tutela. En cuanto a la presunta afectación al derecho a la igualdad, que esto no ocurriría ya que los efectos del artículo 6 del decreto-ley aluden específicamente a la imposición de tarifa 12% a espectáculos públicos, mientras que el numeral 8 del artículo 56 de la LRTI, en donde se contemplan específicamente los servicios artísticos y culturales, no sufre alteraciones y, por lo tanto, mantiene el gravamen con tarifa 0%, es así que se contemplan dos hechos generadores diferenciados en razón de su especialidad, en virtud de que se respetan estas diferencias, se indica que tampoco habría una afectación a la seguridad jurídica. Se evidencia que esta reforma no es incompatible con el artículo 300 de la CRE pues se ajusta al principio de suficiencia recaudatoria al tratar de incrementar impuestos.

- **¿La calificación de la información tributaria como reservada vulnera el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública contemplado en el artículo 227 y el principio de transparencia en materia tributaria dispuesto en el artículo 300 de la Constitución?**

La Corte concluye que la incorporación de esta disposición normativa no afecta el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública, ya que la administración continuará manejando la información con transparencia, garantizando el respeto a los derechos de protección de datos personales y la inviolabilidad de la correspondencia física y virtual, como consagran los artículos 66 numerales 19 y 21 de la CRE. La reserva de esta información no restringe la potestad de la administración tributaria para investigar y examinar, y se compartirá solo información generalizada conforme a las limitaciones de la CRE y la ley.

El argumento del *amicus curiae*, que alude a la sentencia 47-15-IN/21 sobre transparencia, no contradice la propuesta del Ejecutivo, ya que el tratamiento reservado de la información no implica incumplimiento de los deberes de transparencia del Estado. La reforma no modifica el inciso segundo del artículo 99 del Código Tributario, que requiere que la administración tributaria difunda anualmente los nombres y valores de las obligaciones tributarias pagadas o no, manteniéndose dentro del principio de transparencia.

La Corte ha afirmado en el Dictamen 4-21-TI/21 que los acuerdos internacionales de intercambio de información tributaria son constitucionales siempre que no obliguen al Estado a medidas contrarias a la legislación nacional. El intercambio de información es legítimo para garantizar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria, respetando los derechos constitucionales.

La calificación de la información tributaria como reservada ya está reconocida en el último inciso del artículo 101 de la LRTI, por lo que esta disposición no representa un cambio sustancial. Por tanto, la Corte considera que la propuesta normativa sobre el tratamiento reservado de la información tributaria no contraviene los principios constitucionales aplicables al régimen tributario en cuanto a transparencia ni el derecho de acceso a la información. Además, la reforma se ajusta al principio de suficiencia recaudatoria del artículo 300 de la CRE, ya que busca incrementar los impuestos.

## **6. ARGUMENTOS**

### **6.1. Comentario: Análisis Jurídico**

- a) La Corte Constitucional observa que el proyecto de decreto-ley de urgencia económica contiene aspectos que podrían beneficiar a los contribuyentes y promueve la creación de nuevos impuestos. Las medidas propuestas incluyen la reducción del Impuesto a la Renta para personas naturales y sociedades indivisas, y la corrección de aspectos técnicos en el RIMPE, promoviendo así la redistribución de recursos y la liquidez, además de la aplicación de los principios de progresividad y equidad tributaria. Por otro lado, la creación del IRUOPD y la imposición del IVA a los espectáculos públicos generan una nueva carga impositiva, promoviendo el control de actividades económicas y la recaudación fiscal.
- b) En cuanto al tratamiento reservado de la información tributaria, la Corte considera que es necesario para cumplir con los principios de eficiencia y suficiencia recaudatoria, contribuyendo a la generación de mayor recaudación y al cumplimiento de los procesos de control tributario.
- c) La Corte concluye que las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley no contravienen los principios del artículo 300 de la CRE, sino que, de manera general, atienden a la garantía de los principios de equidad, progresividad, simplicidad administrativa y eficiencia recaudatoria.

- d) El proyecto de decreto-ley aborda reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y al Código Tributario, enfocándose en el fortalecimiento de la economía familiar y de los negocios populares bajo los principios de progresividad de la carga tributaria y sostenibilidad de las finanzas públicas. La reforma del impuesto a la renta para personas naturales busca inyectar dinero a las familias, evitando el estancamiento del crecimiento económico.
- e) La Corte concluye que las circunstancias apremiantes establecidas por el Presidente de la República justifican la necesidad urgente de intervención a través de las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley. Estas medidas buscan promover la reforma tributaria para aumentar los ingresos de las familias y dinamizar la economía nacional. La Corte evalúa la relación directa y justificada entre las medidas propuestas y las circunstancias apremiantes, concluyendo que el paquete de reformas tributarias tiene una conexidad plausible con las circunstancias identificadas, buscando equilibrar las finanzas públicas y promover la redistribución de ingresos.
- f) La Corte observa que las medidas tributarias tienen como objetivo fortalecer la economía familiar y los negocios populares mediante la reducción y simplificación de ciertos impuestos, y la implementación de nuevos impuestos para aumentar la recaudación. La falta de reformas inmediatas podría perjudicar las arcas fiscales y la administración tributaria, por lo que es necesario emitir disposiciones que regulen el régimen fiscal para el próximo ejercicio fiscal.
- g) La Corte concluye que el IRUOPD no afecta el derecho a la igualdad ni viola los principios tributarios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Además, no vulnera el derecho al trabajo, ya que la regulación impositiva de una actividad económica no limita su ejercicio. La Corte concluye que la reforma al IVA para espectáculos públicos no afecta el derecho al desarrollo cultural, la igualdad y la seguridad jurídica, ya que respeta la distinción entre espectáculos públicos y servicios culturales, y se ajusta al principio de suficiencia recaudatoria.
- h) La Corte concluye que la calificación de la información tributaria como reservada no afecta el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública, ya que se garantiza el respeto a los derechos de protección de datos personales y la inviolabilidad de la correspondencia física y virtual. Esta disposición busca incrementar los impuestos y se ajusta al principio de suficiencia recaudatoria del artículo 300 de la CRE.

## **7. VOTO CONCURRENTE**

La jueza Carmen Corral Ponce presenta un voto concurrente respecto del dictamen mayoritario de la Corte Constitucional en el caso 1-23-UE/23. Su voto, aunque coincide en líneas generales con la decisión mayoritaria, destaca ciertos puntos específicos y proporciona una perspectiva adicional sobre el control de constitucionalidad de los decretos-leyes de urgencia económica.

Uno de los puntos centrales de su análisis de entre el régimen de la CRE, se enfatiza que: el artículo 148 de la CRE, en su último inciso establece que “Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”, en la literalidad del contenido, se observa que no establece que los decretos ley respecto de los cuales la Corte Constitucional debe emitir un dictamen previo, sean remitidos a este Organismo con tal calificación. Aunque la norma constitucional no disponga que se remita con dicha

calificación, no se puede dejar de observar que constituyen competencias exclusivas del Estado Central, de la Función Ejecutiva y en específico del presidente de la República, la iniciativa exclusiva para presentación de proyectos de ley que creen, modifique o supriman impuestos; y, las políticas, entre otras, la económica, tributaria y fiscal.

Sobre esto considero que el papel de este Organismo al pronunciarse sobre si el proyecto de decreto-ley es o no de urgencia económica, debe ser respetuoso con la integralidad de las disposiciones constitucionales, que como se indica confieren potestades en materia económica, tributaria y fiscal al Presidente de la República, y la competencia de la Corte se debe centrar en el dictamen previo de constitucionalidad, es decir, contrastar el texto del decreto con la norma suprema. Se debe tomar en cuenta además que la Corte Constitucional no ejerce competencias en el orden económico, y la Constitución atribuye esa experticia técnica a otras entidades. Esto no quiere decir, sin embargo, que la materia quedaría por fuera del control, ya que, si se pretendiera proponer una reforma educativa, por ejemplo, no pasaría el control de la Corte por contravenir la esencia del artículo 148 de la CRE.

Por otro lado, en el dictamen se precisa que la posibilidad del Presidente de la República de legislar en lo que se ha denominado régimen extraordinario de transición, no puede entenderse como una forma de restringir la deliberación democrática, ni que dicha facultad puede ser usada como un mecanismo para evadir el debate democrático, o para atender a la necesidad de resolver situaciones urgentes que no puedan esperar al establecimiento de la nueva Asamblea Nacional. Para mantener un criterio integral de las finanzas públicas, deben vincularse también otros principios orientadores del sistema tributario, sin limitarse a un análisis que gire en torno a los niveles de recaudación que puedan generar los impuestos por ciertas de las medidas implementadas.

El Código Orgánico Tributario en los artículos 4, 5 y 6 al vincular la reserva de ley en materia tributaria, los principios del régimen tributario y los fines de los tributos como instrumentos de la política económica general, da muestra de la configuración de este denominado sistema tributario. Es así que el sistema tributario tiene una doble faz: la primera de los ingresos o recursos (recaudación tributaria); y, la segunda de los egresos o gastos (erogación pública), que deben complementarse e interactuar, de tal modo que la recaudación y la erogación deben mirarse desde la perspectiva de los principios de equidad, igualdad y solidaridad. Si bien el Estado con fines de recaudación puede establecer figuras tributarias como medidas apropiadas para lograr la suficiencia recaudatoria, a fin de que la institucionalidad obtenga los recursos que le permitan financiar los servicios públicos, los tributos deben responder también al principio de la realidad económica, conforme ordena el artículo 300 de la CRE al establecer que los tributos además de su finalidad recaudatoria, son medios para la promoción del empleo, la producción y redistribución de la riqueza.

#### **Consideraciones del voto concurrente**

- a) El juez subraya la existencia de dos regímenes diferenciados según los artículos 140 y 148 de la CRE. El primero permite al Presidente calificar proyectos de ley como urgentes en materia económica y enviarlos a la Asamblea Nacional, mientras que el segundo permite al Presidente expedir decretos-leyes de urgencia económica durante la disolución de la Asamblea Nacional, previo dictamen de la Corte Constitucional.

- b) El juez distingue que, bajo el artículo 140, el proyecto ya llega a la Asamblea con la calificación de urgencia económica, mientras que el artículo 148 no especifica que los decretos-leyes deban tener tal calificación al ser remitidos a la Corte Constitucional.
- c) El juez enfatiza que el Presidente tiene competencias exclusivas en materia económica, tributaria y fiscal. La Corte Constitucional debe centrar su dictamen en el control previo de constitucionalidad, verificando que el texto del decreto no contravenga la Constitución.
- d) El dictamen de mayoría establece que el proyecto de decreto-ley no contraviene el artículo 148 de la CRE. El juez argumenta que la Corte debe respetar las disposiciones constitucionales que otorgan al Presidente competencias en materia económica, y su control debe limitarse a verificar la constitucionalidad del decreto.
- e) La Corte no tiene competencia técnica en materia económica, la cual es atribuida a otras entidades. Sin embargo, el control constitucional asegura que cualquier decreto-ley que contravenga la esencia del artículo 148 de la CRE no será aprobado.
- f) El juez no coincide con la idea de que el régimen extraordinario de transición restrinja la deliberación democrática. Argumenta que la disolución de la Asamblea Nacional justifica la emisión de decretos-leyes por parte del Presidente para abordar situaciones urgentes, y la Corte Constitucional asegura un control previo de constitucionalidad.
- g) El juez resalta que las medidas tributarias deben ser integrales y responder a los principios de redistribución del ingreso, inversión y producción de bienes y servicios, complementándose con los principios del régimen tributario: generalidad, progresividad, eficiencia, transparencia y suficiencia recaudatoria.
- h) Los tributos no deben ser vistos solo como herramientas de recaudación, sino como instrumentos para la implementación de políticas públicas y redistribución del ingreso, cumpliendo tanto con la obligación ciudadana de pago como con la eficiencia de la administración tributaria.
- i) Las actividades económicas deben estar equilibradas, con el Estado asegurando condiciones adecuadas y los ciudadanos contribuyendo mediante el pago de tributos para el sostenimiento de obras y servicios públicos.
- j) Los tributos deben responder al principio de realidad económica, promoviendo empleo, producción y redistribución de la riqueza, conforme al artículo 300 de la CRE.
- k) Los tributos deben encaminarse a atender los objetivos del interés general, conduciendo a una eficiente erogación para satisfacer las necesidades colectivas.

## **8. COMENTARIO: Análisis Jurídico**

El voto concurrente presentado en el dictamen de la Corte Constitucional del Ecuador destaca la independencia judicial y el compromiso con una interpretación rigurosa y contextual de las disposiciones constitucionales. Este análisis es fundamental para comprender el marco constitucional que regula los decretos-leyes de urgencia económica, especialmente en el contexto de la "muerte cruzada". El voto concurrente se fundamenta en el artículo 92 de la LOGJCC y el artículo 38 del RSPCCC. Esta fundamentación resalta la importancia de estos marcos normativos en la estructura y funcionamiento del control constitucional en Ecuador.

Además, el voto subraya una distinción crítica entre los artículos 140 y 148 de la CRE. El artículo 140 permite al Presidente enviar proyectos de ley de urgencia económica a la Asamblea Nacional, mientras que el artículo 148 faculta al Presidente para expedir decretos-leyes de urgencia económica en ausencia de la Asamblea Nacional. Esta diferenciación muestra dos mecanismos distintos para abordar situaciones de urgencia económica, adaptados a diferentes contextos institucionales.

El voto enfatiza que el papel de la Corte Constitucional es realizar un control previo de constitucionalidad, contrastando el texto del decreto con la norma suprema, sin extenderse a la evaluación de la viabilidad económica de las medidas propuestas. Esto reafirma la función jurídica y no técnica de la Corte en estos procedimientos.

También se destaca la necesidad de respetar las competencias del Presidente de la República en materia económica, tributaria y fiscal, evitando que la Corte Constitucional intervenga en ámbitos reservados a otras entidades con la experticia técnica correspondiente. Este principio es crucial para mantener un equilibrio entre los poderes del Estado.

El voto disiente de la opinión de que los decretos-leyes de urgencia económica podrían ser utilizados para evadir el debate democrático. Enfatiza que la disolución de la Asamblea Nacional y la expedición de estos decretos están constitucionalmente previstos para situaciones excepcionales, garantizando un control posterior por la Asamblea Nacional una vez reinstalada.

Se subraya que el control previo de la Corte Constitucional y el control posterior de la Asamblea Nacional aseguran que las medidas urgentes no escapen al escrutinio democrático, aunque inicialmente no sean sometidas al debate parlamentario debido a la disolución de la Asamblea.

El voto concurrente amplía la discusión sobre los principios orientadores del sistema tributario, más allá de la simple recaudación. Destaca la interrelación de las políticas económicas, fiscales y tributarias, y la necesidad de que los tributos promuevan el empleo, la producción y la redistribución de la riqueza, en línea con el artículo 300 de la CRE.

Además, se enfatiza que los tributos deben ser justos y equitativos, y que tanto el Estado como los ciudadanos tienen responsabilidades complementarias en la sostenibilidad de las finanzas públicas. La eficiencia de la administración tributaria y el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los ciudadanos son esenciales para un sistema tributario justo y eficiente.

El voto concurrente añade profundidad al dictamen de mayoría, reafirmando la importancia de un control constitucional que respete las competencias específicas de cada órgano del Estado y que se centre en garantizar que las medidas de urgencia económica se alineen con los principios y disposiciones de la Constitución. Este voto contribuye significativamente al desarrollo de una jurisprudencia constitucional robusta y matizada, esencial para la estabilidad y legitimidad del sistema democrático ecuatoriano.

#### **4.1.1.2. Análisis jurídico Dictamen No. 4-23-UE/23**

*Tabla 2 Análisis jurídico Dictamen No. 4-23-UE/23*

<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>	
Dictamen Nro.	4-23-UE/23 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador
Proyecto	Decreto Ley de Reestructuración Empresarial
Lugar y Fecha:	Quito D.M., 28 de julio de 2023
Juez ponente:	Dra. Daniela Salazar Marín

Voto Concurrente:	Dr. Richard Ortiz Ortiz; Dra. Carmen Corral Ponce
Dictamen analizado:	Dra. Daniela Salazar Marín, jueza ponente y Voto concurrente, Dr. Richard Ortiz Ortiz y Dra. Carmen Corral Ponce

## **2. JUSTIFICACIÓN DE URGENCIA ECONÓMICA PRESENTADA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PARA APLICAR ESTAS REFORMAS.**

### **a. Materia Económica**

El Presidente de la República afirma que la regulación concursal impacta directamente la economía del país al:

1. Procurar la subsistencia de compañías con problemas financieros.
2. Permitir la liquidación eficiente y equitativa de compañías, protegiendo a acreedores como trabajadores, instituciones públicas, entidades financieras e inversionistas.

Las compañías, al producir bienes y servicios, generan empleo y dinamizan la economía. Por lo tanto, una ley concursal adecuada contribuye a una economía saludable, fomenta la inversión, protege a los acreedores y preserva los empleos.

### **b. Urgencia del Proyecto**

Además del carácter económico, el artículo 148 requiere que el proyecto sea urgente. El Presidente presenta argumentos para demostrar que el PDLRE cumple con tres subrequisitos:

#### **1. Circunstancias Apremiantes:**

- **Fenómeno de El Niño:** Podría causar pérdidas de aproximadamente 3 billones de dólares a nivel mundial hasta 2029, afectando la economía nacional y las cadenas de suministro.
- **Derogatoria del Régimen Concursal de la LOAH:** El régimen temporal para prevenir quiebras y facilitar acuerdos pre concursales terminó el 22 de junio de 2023. Este régimen fue crucial para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19, que causó pérdidas significativas en el sector privado.
- **Aumento de Procesos de Disolución:** Un número creciente de compañías enfrenta disolución, lo cual es particularmente grave en economías emergentes.

#### **2. Conexidad Plausible:**

Las circunstancias apremiantes aumentan el riesgo de insolvencia. Un marco concursal adecuado puede incentivar la concesión de recursos a compañías deudoras; facilitar acuerdos pre concursales para el rescate de compañías; promover la reestructuración empresarial y conservación del empleo; Abatar el acceso al crédito para rescatar empresas y mitigar los efectos económicos adversos de la pandemia y el fenómeno de El Niño.

#### **3. Inmediatez de los Efectos:**

Las consecuencias del fenómeno de El Niño se sentirán a partir del último semestre de 2023, antes de la constitución de la Asamblea Nacional. La pérdida de vigencia del régimen concursal de la LOAH hace imperativo contar con nuevas disposiciones para prorrogar y establecer un marco concursal definitivo. El Presidente argumenta que el PDLRE busca evitar la quiebra de empresas y asegurar que cumplan con sus obligaciones, dando prioridad al pago de los trabajadores en caso de reestructuración. Esto se logrará sin asignar recursos adicionales a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS), que deberá autogestionar los fondos necesarios.

### **3. PROBLEMAS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES PLANTEADOS POR LA CCE**

1. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 148 de la CRE por no tratar sobre materia económica y/o no ser urgente?
  - a. ¿El PDLRE trata sobre materia económica?
  - b. ¿El PDLRE pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?
  - c. ¿Las medidas propuestas por el PDLRE guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes?
  - d. ¿Las medidas propuestas en el PDLRE surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional?
2. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 328 de la CRE por establecer excepciones al privilegio del que gozan las acreencias laborales?
3. ¿El PDLRE es incompatible con el artículo 326 numeral 2 de la CRE porque permitiría la renuncia de derechos laborales?

### **4. DECISIÓN**

1. Emitir dictamen no favorable respecto del Proyecto de “Decreto-Ley de Reestructuración Empresarial”.
2. Dejar a salvo la facultad del presidente de la República de presentar ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley sobre la misma temática.

### **5. ARGUMENTOS DE LA DECISIÓN**

#### **5.1. Problemas jurídicos constitucionales que resuelve la CCE**

- **¿El PDLRE es incompatible con el artículo 148 de la CRE por no tratar sobre materia económica y/o no ser urgente?**

##### **a) ¿El PDLRE trata sobre materia económica?**

El Proyecto de Decreto-Ley de Rescate Económico (PDLRE) se considera que trata sobre materia económica tras el análisis de su contenido y los argumentos del presidente de la República. El PDLRE está en conformidad con varios aspectos de la Constitución. En primer lugar, cumple con el numeral 2 del artículo 284, que busca incentivar la productividad, al enfocarse en el rescate y fortalecimiento de compañías con problemas

financieros, contribuyendo al mantenimiento de sus operaciones y su presencia en el mercado.

Asimismo, el PDLRE se ajusta al numeral 6 del artículo 284, que promueve el impulso del empleo, al procurar la preservación de los puestos de trabajo en las empresas en dificultades. También está alineado con el numeral 7 del mismo artículo, que busca mantener la estabilidad económica, entendida como la producción y el empleo sostenibles en el tiempo, como resultado de los objetivos anteriores. Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que el PDLRE efectivamente trata sobre materia económica, en concordancia con los objetivos establecidos en el artículo 284 de la Constitución.

**b) ¿El PDLRE pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?**

Respecto a si el Proyecto de Decreto-Ley de Rescate Económico (PDLRE) busca abordar circunstancias apremiantes que podrían requerir una respuesta inmediata, el presidente de la República identifica tres circunstancias: (i) la inminente llegada del fenómeno de El Niño y sus efectos adversos en la economía nacional; (ii) la derogatoria del régimen concursal excepcional establecido por la Ley de Ordenamiento de la Actividad Económica (LOAH); y (iii) el creciente número de compañías en proceso de disolución, además de los efectos persistentes de la pandemia de COVID-19.

Primero, se examina si la amenaza del fenómeno de El Niño y los efectos prolongados de la pandemia justifican una respuesta inmediata. El presidente ha priorizado acciones para prevenir, prepararse y responder al fenómeno de El Niño, incluyendo la permanencia del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional y acciones prioritarias. La Corte Constitucional determinó que los efectos duraderos de la pandemia de COVID-19 constituyen una circunstancia apremiante, dado que la pandemia causó una grave disrupción en la sociedad y exacerbó la vulnerabilidad en el país, haciendo necesarias medidas inmediatas para mitigar estos efectos.

En segundo lugar, se analiza si la derogatoria del régimen concursal excepcional de la LOAH es una circunstancia apremiante. El presidente argumenta que la LOAH, diseñada para mitigar los efectos de la pandemia, no contempló la posterior crisis económica ni la necesidad de modernización del régimen societario. Sin embargo, dado que la temporalidad del régimen se conocía desde su entrada en vigor, y que el presidente podía haber propuesto un nuevo proyecto de ley, la Corte concluye que la pérdida de vigencia de estas normas no califica como una circunstancia apremiante que requiera una respuesta inmediata.

Finalmente, se evalúa si el aumento en el número de compañías en disolución es una circunstancia apremiante. La información proporcionada muestra que el número de compañías en disolución y liquidación ha disminuido considerablemente desde 2020. Por lo tanto, esta situación no cumple con el criterio de urgencia que justifique una respuesta

inmediata. En resumen, la Corte Constitucional determina que solo la primera circunstancia mencionada, referida al fenómeno de El Niño y los efectos persistentes de la pandemia de COVID-19, cumple con el criterio de ser una circunstancia apremiante que requiere una respuesta inmediata.

**c) ¿Las medidas propuestas por el PDLRE guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes?**

El presidente de la República justifica el régimen concursal propuesto en el PDLRE como una medida para rescatar compañías en tiempos de crisis, como la pandemia de COVID-19 y el fenómeno de El Niño. Sin embargo, la Corte Constitucional identifica varias deficiencias en esta justificación. En primer lugar, el presidente no especifica los efectos negativos continuos de la pandemia y la posible llegada de El Niño en la economía. La falta de estudios técnicos y claridad en los argumentos hace que la justificación sea general y ambigua, evidencia la falta de certeza del real impacto de las medidas propuestas por el PDLRE.

La Corte señala que las medidas del PDLRE van más allá de enfrentar las crisis mencionadas. Estas medidas reforman de manera indefinida, permanente y estructural un capítulo completo del derecho mercantil y societario, sin una relación directa con las circunstancias apremiantes. Las regulaciones propuestas no se limitan a prorrogar el régimen concursal excepcional existente ni a abordar exclusivamente los efectos de las crisis mencionadas. El PDLRE introduce un nuevo marco regulatorio amplio y permanente, que incluye disposiciones sobre inteligencia artificial y criptoactivos, sin relación con las circunstancias apremiantes invocadas.

El PDLRE es extenso y complejo, con 214 artículos y varias disposiciones adicionales. Propone derogar la Ley de Concurso Preventivo y crear un marco normativo nuevo, lo que podría generar inseguridad jurídica si la Asamblea Nacional lo deroga después de su implementación. La Corte concluye que el PDLRE no fue diseñado para enfrentar las crisis de El Niño o la pandemia, sino para modernizar normas percibidas como obsoletas. Este objetivo de modernización no está relacionado con las circunstancias apremiantes invocadas.

Aunque la necesidad de un enfoque preventivo en la gestión del riesgo de desastres es reconocida, esto no justifica reformas normativas estructurales sin relación directa con las crisis invocadas. Las reformas estructurales deben ser debatidas y aprobadas por la Asamblea Nacional. En conclusión, la Corte determina que el PDLRE no cumple con el subrequisito de conexidad plausible y limitada a las circunstancias apremiantes, por lo que su justificación es insuficiente.

**d) ¿Las medidas propuestas en el PDLRE surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional?**

El presidente de la República justifica el cumplimiento del subrequisito argumentando que los efectos del fenómeno de El Niño se sentirían a partir del último semestre de 2023, mientras que la nueva Asamblea Nacional se instalaría en octubre de 2023. Además, señala que las disposiciones concursales de la LOAH ya no están vigentes, por lo que considera imperativo prorrogar la vigencia del marco concursal excepcional e incluirlo como definitivo en el régimen mercantil del Ecuador.

Sin embargo, la Corte Constitucional destaca que estos argumentos se centran en la necesidad de una respuesta inmediata a las circunstancias apremiantes, pero no justifican la inmediatez de los efectos económicos de las medidas propuestas en el PDLRE. La Corte concluye que muchas de las medidas del PDLRE exceden la necesidad de responder a las circunstancias apremiantes y que su tratamiento podría esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

Un capítulo del PDLRE (capítulo XVIII) entraría en vigencia después de 9 meses de su publicación, lo que significa que posiblemente entraría en vigencia cuando los efectos de las circunstancias apremiantes ya se hayan superado. La Corte considera razonable que este capítulo podría esperar hasta que la nueva Asamblea Nacional lo trate como un proyecto de ley. Además, la Corte toma en cuenta los argumentos del superintendente de Compañías, Valores y Seguros sobre el tiempo que tomaría al organismo de control adaptarse a la nueva normativa, lo cual implicaría que las medidas del PDLRE no tendrían efectos inmediatos.

La Corte también observa que, para que se pueda analizar la viabilidad de las compañías y decidir sobre la posibilidad de acogerse al régimen del PDLRE, primero deben cesar los efectos del fenómeno de El Niño. Esto implica que los efectos de las medidas del PDLRE no se visualizarían hasta el próximo año. En conclusión, la Corte determina que las medidas del PDLRE no surtirían efectos inmediatos y que su adopción podría esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional. Por lo tanto, el PDLRE no cumple con el subrequisito de inmediatez.

Para que un proyecto de decreto-ley sea compatible con el artículo 148 de la Constitución, debe tratar sobre materia económica y ser urgente. La Corte debe verificar que el proyecto enfrente circunstancias apremiantes, que las medidas propuestas estén conectadas plausiblemente con esas circunstancias y que surtan efectos inmediatos. Aunque el PDLRE trata sobre materia económica, no puede considerarse urgente ya que no todas las circunstancias alegadas son apremiantes, las medidas no están plausiblemente conectadas con las circunstancias apremiantes y no surtirían efectos inmediatos. Por lo tanto, la Corte concluye que el PDLRE es incompatible con el artículo 148 de la Constitución.

- **¿El PDLRE es incompatible con el artículo 328 de la Constitución por establecer excepciones al privilegio del que gozan las acreencias laborales?**

El cuarto inciso del artículo 328 de la Constitución establece que cualquier deuda del empleador hacia los trabajadores constituye un crédito privilegiado de primera clase, con preferencia incluso sobre los hipotecarios. Esto significa que, según la Constitución ecuatoriana, todas las deudas laborales son créditos privilegiados de primera clase. Estos créditos incluyen remuneraciones pendientes, indemnizaciones por terminación de la relación laboral, pagos de vacaciones y jubilaciones patronales, entre otros.

Para interpretar lo que significa que los créditos laborales sean 'privilegiados', la Corte considera adecuado recurrir al Convenio 173 de la OIT, que trata sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador. Aunque Ecuador no ha ratificado este convenio y su legislación no define claramente el alcance del 'privilegio' de los créditos laborales, la Corte lo utiliza como una fuente auxiliar para interpretar las disposiciones constitucionales, dado que se trata de un acuerdo internacional adoptado por un organismo especializado de la ONU en materia de trabajo y relaciones laborales.

La Corte recurre a esta fuente auxiliar para analizar el concurso de acreedores regulado en el PDLRE, ya que el artículo 1 del convenio define la insolvencia como una situación en la que se ha abierto un procedimiento para pagar colectivamente a los acreedores del empleador. El proceso de reestructuración del PDLRE encaja en esta definición de insolvencia del Convenio 173, permitiendo así a la Corte definir los términos constitucionales y compararlos con las disposiciones del PDLRE sobre el privilegio de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador.

Según el artículo 5 del Convenio 173, el privilegio de los créditos laborales implica que deben ser pagados con cargo a los activos del empleador insolvente antes que los créditos no privilegiados. El artículo 8 del convenio añade que estos créditos deben tener un rango de privilegio superior al de la mayoría de los demás créditos privilegiados, incluidos los del Estado y la seguridad social. En Ecuador, el artículo 2373 del Código Civil clasifica los créditos laborales como de primera clase, por encima de los de segunda y cuarta clase. Por lo tanto, la Corte interpreta que el término 'crédito privilegiado de primera clase' en el artículo 328 de la Constitución garantiza que los créditos laborales se paguen antes que otros créditos no privilegiados y otros créditos privilegiados.

La Corte evalúa si alguna de las disposiciones del PDLRE afectaría el carácter privilegiado de los créditos laborales. El artículo 26 del PDLRE establece que las deudas laborales impagas serán las primeras en ser cubiertas entre los créditos preferentes, a menos que existan deudas derivadas de negociaciones preconcursales, nueva financiación durante el proceso de reestructuración o acreedores garantizados cuando los trabajadores no participen en el proceso.

Estas excepciones permiten que los créditos laborales no sean pagados en primer lugar, lo que significa que perderían el privilegio de primera clase establecido en la Constitución.

Por lo tanto, el artículo 26 del PDLRE es contrario al artículo 328 de la Constitución, ya que establece excepciones que afectan negativamente el privilegio de los créditos laborales y no reconoce la protección especial prevista para asegurar que los trabajadores reciban sus remuneraciones y prestaciones económicas oportunamente. En conclusión, la Corte determina que el artículo 26 del PDLRE es incompatible con el artículo 328 de la Constitución debido a las excepciones que establece al privilegio de los créditos laborales.

- **¿El PDLRE es incompatible con el artículo 326 numeral 2 de la Constitución porque permitiría la renuncia de derechos laborales?**

En primer lugar, la Corte examina el artículo 36 del PDLRE. Este artículo puede contener disposiciones que permitan a los trabajadores renunciar a ciertos derechos laborales o aceptar condiciones que no cumplen con los estándares mínimos establecidos por la legislación laboral. En segundo lugar, la Corte se pronunciará sobre el artículo 46 numeral 11 del PDLRE. Por tanto, la Corte consideró esencial evaluar cuidadosamente las disposiciones del PDLRE para asegurarse de que ninguna de ellas permita que los trabajadores renuncien a sus derechos laborales, en concordancia con el artículo 326 numeral 2 de la Constitución

- a) **¿El artículo 36 del PDLRE acarrearía la renuncia de derechos laborales?**

El artículo 36 del PDLRE establece que los trabajadores y extrabajadores de una sociedad concursada deben ser incluidos automáticamente en el proceso de reestructuración para hacer valer sus derechos. Sin embargo, esta norma también prescribe que los trabajadores que se nieguen a participar en la fase de negociación del acuerdo concordatario perderán su derecho a ser considerados en dicho acuerdo y no podrán reclamar sus acreencias hasta que se complete la ejecución del acuerdo concordatario.

La Corte considera que esta disposición implica una renuncia a los derechos laborales privilegiados garantizados en el artículo 328 de la Constitución. Según el artículo 39 del PDLRE, una vez admitida la solicitud de reestructuración, no pueden iniciarse acciones judiciales contra el deudor, lo que significa que cualquier acción será desechada. Esto, en combinación con el artículo 36, priva a los trabajadores de una vía judicial para reclamar sus derechos si se niegan a participar en la negociación.

Esto trae como consecuencia que los trabajadores no puedan reclamar sus acreencias de manera preferente, lo cual contraviene el artículo 328 de la Constitución. Además, la Corte señala que la falta de una alternativa para que los trabajadores reclamen sus derechos implica que estos no son justiciables, en contravención del artículo 11 numeral 3 de la Constitución.

La inexistencia de un mecanismo judicial para reclamar acreencias si se niegan a participar en la reestructuración constituye un impedimento al acceso a la justicia, incompatible con las normas constitucionales. Esto obliga a los trabajadores a esperar hasta el fin del proceso de reestructuración para exigir sus acreencias, renunciando así al pago privilegiado de sus créditos. Por tanto, la Corte concluye que el artículo 36 del PDLRE

contraviene el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales, previsto en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución, al obligar a los trabajadores a participar en el proceso de reestructuración o perder el derecho a reclamar sus acreencias.

**b) ¿El artículo 46 numeral 11 del PDLRE acarrearía la renuncia de derechos laborales?**

El artículo 46 numeral 11 del Proyecto de Decreto-Ley de Reestructuración Económica (PDLRE) establece que el acuerdo concordatario podría modificar el orden de prelación y la subordinación de los créditos, siempre y cuando cuente con la autorización expresa de los acreedores afectados por esta medida. Dentro de los acreedores que podrían consentir en la modificación del orden de prelación de créditos se encuentran las y los trabajadores, ya que el PDLRE no prevé una excepción para este supuesto. Si los trabajadores consintieran en esta modificación, renunciarían a su derecho a que sus créditos sean pagados de forma privilegiada, conforme al artículo 328 de la Constitución. La Corte considera que esto es incompatible con la irrenunciabilidad de los derechos laborales garantizada en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución. Por lo tanto, la Corte concluye que los artículos 36 y 46 numeral 11 del PDLRE, al permitir la renuncia del derecho al pago privilegiado de las acreencias laborales, son incompatibles con el artículo 326 numeral 2 de la Constitución, que establece que los derechos laborales son irrenunciables.

**• Consideraciones adicionales sobre disposiciones del PDLRE que ameritarían un debate democrático más profundo**

La Corte Constitucional determinó que el PDLRE contraviene el artículo 148 de la Constitución al no ser de urgencia económica, y viola los artículos 326 numeral 2 y 328 al permitir la renuncia de derechos laborales y establecer excepciones al privilegio de acreencias laborales. La Corte subraya que muchas disposiciones del PDLRE no requieren una inmediata implementación y deberían seguir el procedimiento legislativo habitual en la Asamblea Nacional, respetando así los principios democráticos y la deliberación pública. El proceso legislativo permite una revisión técnica exhaustiva y la participación de diversos actores, garantizando la coherencia y precisión del ordenamiento jurídico. Al no haber sido debatido democráticamente, el PDLRE no cuenta con la legitimidad necesaria, lo que exige un control constitucional más riguroso. La Corte enfatiza que las leyes deben ser fruto de un debate amplio, donde se balanceen intereses en conflicto y se limiten derechos con la debida consideración de otros fines constitucionales.

**a. Sobre el balance de los distintos intereses que el PDLRE busca proteger en el proceso de reestructuración**

En un régimen concursal, los intereses de acreedores y deudores entran en conflicto. Los acreedores buscan satisfacer sus créditos de inmediato y en su totalidad, mientras que los deudores prefieren cierta flexibilidad en el pago. El PDLRE introduce disposiciones para equilibrar estos intereses. El PDLRE propone medidas para proteger a los deudores, reconociendo que la supervivencia de las sociedades mercantiles beneficia la economía

ecuatoriana. Estas medidas incluyen limitar el derecho de cobro de los acreedores y otorgar facultades extraordinarias a los deudores. Sin descuidar a los acreedores, el PDLRE también introduce normas para mantener intacto el patrimonio de los deudores.

El proceso concursal también implica la colisión de intereses entre los acreedores, que desean cobrar antes y en mayor medida que los demás. Para abordar esto, el PDLRE establece un orden de prelación crediticia en los artículos 26, 27 y 28. La Corte Constitucional identifica que las disposiciones del PDLRE, que equilibran diferentes intereses, merecen un debate democrático más profundo debido a la complejidad de la protección de estos intereses en distintos grados.

#### **b. Sobre la inclusión y el tratamiento de activos digitales en los procesos de reestructuración y liquidación**

El capítulo XX del PDLRE trata sobre la inclusión y manejo de activos digitales o criptoactivos, como los tokens emitidos mediante tecnología blockchain, en procesos de reestructuración y liquidación. El PDLRE reconoce y autoriza implícitamente su uso debido a:

- **Artículo 209:** Permite la inclusión de criptoactivos en procesos de reliquidación y liquidación.
- **Artículo 211:** Se refiere a los tenedores de acciones tokenizadas y otros tokens emitidos por compañías deudoras.
- **Artículo 212:** Establece el deber jurídico de divulgar la posesión de activos digitales.

Actualmente, el ordenamiento jurídico ecuatoriano no tiene regulaciones específicas sobre la implementación y tratamiento de activos digitales, y existen diversas posturas respecto a su compatibilidad con normativas constitucionales y legales. La Corte Constitucional ha evidenciado que hay opiniones y análisis importantes que no fueron considerados en la elaboración del PDLRE, como los presentados por la Superintendencia de Bancos.

La posible tensión entre los intereses de actores clave en la formulación de la política económica del país y el régimen propuesto por el PDLRE sugiere que estas disposiciones deberían ser objeto de un debate democrático más profundo, considerando la incidencia del reconocimiento y uso de activos digitales en otros instrumentos jurídicos.

#### **c. Sobre las limitaciones para iniciar y ejecutar acciones jurisdiccionales y administrativas**

El PDLRE contiene varias disposiciones que afectan acciones administrativas, judiciales, arbitrales y de coactiva. Estas incluyen:

- **Prohibición de iniciar ciertas acciones:** Se impiden acciones administrativas, judiciales, arbitrales y de coactiva, y se suspenden plazos de prescripción y caducidad, así como procesos de ejecución de sentencias, laudos y resoluciones administrativas.

- **Suspensión de medidas cautelares y órdenes de cobro:** Todas estas pueden ser suspendidas, con la posibilidad de que la SCVS autorice su levantamiento.
- **Extensión de protecciones:** Estas protecciones pueden extenderse hasta la ejecución del acuerdo concordatario y pueden pactarse plazos adicionales.
- **Limitación de acciones revocatorias y rescisorias:** No se permiten acciones revocatorias, rescisorias o de inoponibilidad en términos generales.
- **Reconocimiento de procesos y decisiones extranjeras:** Se incluyen disposiciones para su reconocimiento y ejecución.
- **Libertad contractual para escoger el foro de insolvencia:** Se permite la elección del foro para procesos de insolvencia.

La Corte Constitucional identifica que estas disposiciones afectan derechos fundamentales como el derecho de petición, la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 66 numeral 23, 75, 76 y 82 de la Constitución. También afecta la independencia judicial, la unidad jurisdiccional, la cosa juzgada y los actos administrativos en firme.

La Corte señala que, aunque el derecho a la tutela judicial efectiva no es absoluto y admite restricciones, el diseño procesal debe ser cuidadosamente configurado para balancear los intereses en conflicto. Además, las regulaciones procesales y procedimentales podrían beneficiarse de un análisis más profundo sobre su impacto, especialmente en cuanto a la duración de las suspensiones de procesos y la falta de criterios claros para levantar medidas cautelares o suspender acuerdos concordatarios. Un debate democrático más profundo es necesario para evaluar el impacto de estas disposiciones, garantizar que no se afecten injustamente procesos y decisiones nacionales frente a las extranjeras, y asegurar que los procesos en foros extranjeros no se conviertan en barreras costosas para los actores involucrados.

#### **d. Sobre la regulación de las relaciones contractuales como consecuencia del proceso de reestructuración**

El PDLRE regula las relaciones contractuales entre la compañía deudora y sus acreedores, y/o entre la compañía deudora o sus acreedores con terceros, mediante disposiciones que afectan la ejecución del proceso de reestructuración. Estas disposiciones incluyen prohibiciones, suspensiones o limitaciones en los contratos, la posibilidad de terminación de contratos con obligaciones pendientes o por incumplimiento, y la revocabilidad de ciertos actos y negocios jurídicos. La Corte Constitucional señala que estas medidas pueden entrar en conflicto con el derecho a la libertad de contratación y la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 66 y 82 de la Constitución, debido a su impacto en la autonomía de la voluntad y las reglas contractuales. Aunque estos derechos no son absolutos y pueden ser limitados, la Corte opina que la regulación de las relaciones contractuales durante la reestructuración requiere un debate democrático más profundo.

**e. Sobre la regulación de bienes materiales e inmateriales como consecuencia del proceso de reestructuración**

El PDLRE contiene disposiciones que pueden afectar los bienes de las compañías deudoras, sus acreedores y terceros, y que limitan el cobro de acreencias para asegurar la continuidad de las operaciones de empresas en insolvencia. La Corte Constitucional identifica que estas disposiciones podrían entrar en conflicto con el derecho a la propiedad, reconocido en el artículo 66, numeral 26 de la Constitución, ya que impactan directamente sobre bienes materiales o inmateriales de la compañía deudora o sus acreedores. Aunque el derecho a la propiedad no es absoluto y puede ser limitado, la Corte opina que estas regulaciones, al afectar a diversas partes involucradas, requieren un debate democrático más profundo.

**f. Sobre la publicidad de las decisiones que se adoptan en el proceso de reestructuración**

El PDLRE establece cómo se debe notificar a los acreedores sobre la fase inicial del proceso de reestructuración, permitiendo su participación y la posibilidad de adherirse a solicitudes de procesos abreviados. Define la gaceta societaria digital como el medio oficial para publicar actos administrativos y otros documentos relevantes, además de su publicación en el Registro Oficial. La Corte observa que, aunque los acreedores pueden participar en el proceso de reestructuración, podrían no ser notificados adecuadamente, lo que les impediría participar en la negociación o en el acuerdo de reestructuración, dejándolos solo con la opción de acciones legales posteriores. Esto podría afectar su derecho a defenderse y las reglas contractuales. La Corte también señala que, a pesar de que el principio de publicidad puede cumplirse mediante otros medios, la preeminencia del Registro Oficial para la publicación de normas sugiere que estas disposiciones merecen un debate democrático más profundo.

**g. Sobre la insolvencia transfronteriza**

El PDLRE introduce cambios significativos en la insolvencia transfronteriza en el capítulo XIV, buscando mejorar la cooperación entre Estados, aumentar la seguridad jurídica para el comercio e inversiones, y proteger y optimizar el valor de los bienes del deudor. El PDLRE establece disposiciones sobre la interacción con acreedores y autoridades extranjeras y ecuatorianas. La Corte observa que estas regulaciones pueden impactar procedimientos tanto nacionales como internacionales, relacionados con sociedades de Ecuador y sus derechos y obligaciones, según el artículo 76 de la Constitución. Por lo tanto, considera que estas normas requieren un debate democrático más profundo.

**• Conclusiones por parte de la CCE**

La Corte ha analizado la compatibilidad del PDLRE con el artículo 148 de la Constitución, que permite al presidente expedir normas con rango de ley durante la disolución del órgano Legislativo solo si son de urgencia económica. Determinó que, aunque una de las justificaciones del presidente, la inminente llegada del fenómeno de El Niño, podría calificar como una circunstancia apremiante, el PDLRE no se limita a enfrentar esta

urgencia y no guarda una conexidad plausible con ella. La Corte concluye que las medidas propuestas en el PDLRE no tienen efectos inmediatos y pueden esperar a que la Asamblea Nacional se reinstale, por lo que el proyecto no cumple con el criterio de urgencia económica.

Además, la Corte identificó que algunas disposiciones del PDLRE son incompatibles con los artículos constitucionales 326 numeral 2 y 328, que protegen los derechos laborales, al permitir la renuncia a estos derechos y establecer excepciones al privilegio de las acreencias laborales. Aunque el PDLRE podría ser útil para las empresas y es innovador en su ámbito, no se ajusta al régimen excepcional del artículo 148 ni a las normas laborales específicas. La Corte sugiere que el PDLRE, en lugar de ser tramitado como decreto-ley en un periodo de disolución de la Asamblea, debería ser presentado y debatido en el marco legislativo ordinario para asegurar un equilibrio adecuado de intereses y cumplir con los procedimientos democráticos. Recalca que el presidente debería usar sus atribuciones extraordinarias de manera que no menoscabe el proceso democrático de deliberación.

## **6. ARGUMENTOS**

### **6.1. Comentario: Análisis Jurídico**

La Corte Constitucional analiza si el PDLRE cumple con los requisitos necesarios para ser considerado constitucional. El artículo 148 permite la emisión de decretos-leyes en caso de disolución de la Asamblea Nacional, siempre y cuando se trate de materias económicas urgentes. En este contexto, se deben considerar si las medidas del PDLRE están alineadas con los objetivos de la política económica y si responden a circunstancias apremiantes. El análisis de la Corte señala que el PDLRE tiene como objetivo el rescate y la repotenciación de compañías en dificultades financieras, lo cual está alineado con varios objetivos de la política económica establecidos en el artículo 284 de la Constitución. Estos objetivos incluyen incentivar la productividad, impulsar el empleo y mantener la estabilidad económica. Por tanto, desde esta perspectiva, el PDLRE cumple con el requisito de tratar sobre materia económica.

La Corte evalúa las circunstancias apremiantes señaladas por el Presidente de la República, tales como la llegada del fenómeno de El Niño y los efectos persistentes de la pandemia de COVID-19. Se concluye que la gestión de estos desastres justifica la adopción de medidas inmediatas. Sin embargo, otras circunstancias mencionadas, como la derogatoria del régimen concursal excepcional y el supuesto aumento de compañías en procesos de disolución, no cumplen con este criterio, ya que no se demostró una necesidad urgente de respuesta inmediata.

Un punto crucial en el análisis es si las medidas del PDLRE están directamente relacionadas y limitadas a las circunstancias apremiantes. La Corte concluye que muchas disposiciones del PDLRE exceden la respuesta a las circunstancias mencionadas, abarcando reformas amplias y permanentes en el derecho mercantil y societario. Esto incluye la introducción de regulaciones sobre inteligencia artificial y criptoactivos, que

no guardan relación directa con las urgencias alegadas. La Corte resalta que las reformas estructurales de esta naturaleza deben ser debatidas y aprobadas por la Asamblea Nacional, no mediante decretos-leyes excepcionales.

La Corte concluye que, aunque el PDLRE trata sobre materia económica y aborda ciertas circunstancias apremiantes, no cumple completamente con los requisitos del artículo 148 debido a su amplio alcance y la falta de una conexión plausible y limitada con las circunstancias apremiantes invocadas. Esto subraya la necesidad de que las reformas estructurales de largo alcance se sometan al debate y aprobación del órgano legislativo adecuado, asegurando así la observancia del principio de separación de poderes y la estabilidad jurídica. La emisión de decretos-leyes es una excepción al proceso legislativo ordinario y debe ser utilizada con cautela para no usurpar las funciones legislativas de la Asamblea Nacional. La inclusión de reformas estructurales en el PDLRE sin pasar por el debido proceso legislativo plantea problemas constitucionales y democráticos.

### **7. VOTO CONCURRENTE 1. Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

El Dr. Ortiz analiza el control jurisdiccional sobre los decretos-leyes emitidos en virtud del artículo 148 de la Constitución, que permite al presidente expedir normas con rango de ley durante la disolución de la Asamblea Nacional solo en circunstancias de urgencia económica. La Corte ha señalado que, aunque el presidente tiene la competencia exclusiva para calificar la urgencia, este proceso no está exento de control jurisdiccional. Es esencial que el presidente justifique adecuadamente la urgencia para que el decreto-ley sea válido.

El control de la urgencia se basa en parámetros establecidos por la Corte, y si un decreto-ley no cumple con estos requisitos, como en el caso del PDLRE, no debe ser sometido a un análisis de constitucionalidad de fondo. El PDLRE en cuestión no cumplió con los criterios de urgencia económica, por lo que no se debería examinar su compatibilidad con otros artículos constitucionales, como los relacionados con derechos laborales.

La Corte también critica la presentación de decretos-leyes durante el régimen extraordinario, subrayando que el presidente debe utilizar esta facultad de manera restringida y solo para cuestiones verdaderamente urgentes. Además, sugiere que solo se debería permitir que el ejecutivo presente un proyecto de decreto-ley a la vez, con un plazo de 30 días para su revisión por la Corte, para asegurar un manejo adecuado de las urgencias y evitar abusos. Finalmente, se argumenta que el dictamen sobre el PDLRE debería haber evitado el apartado sobre la necesidad de un debate democrático más profundo, ya que los decretos-leyes en este contexto ya prescinden de dicho debate, siendo controlados por la Asamblea Nacional una vez reinstalada.

#### **a. Consideraciones del voto concurrente**

1. La Constitución de 2008 contempla dos escenarios para la emisión de decretos-leyes por parte del presidente. El artículo 140 regula el primero, mientras que el artículo 148 establece un segundo escenario que permite al presidente legislar en ausencia

- del parlamento tras su disolución hasta que se instale una nueva Asamblea Nacional. Esta habilitación es de carácter extraordinario y solo en situaciones de urgencia económica.
2. La Corte ha desarrollado un "test de urgencia" para evaluar si los proyectos de decretos-leyes cumplen con el requisito de urgencia económica. Este test incluye:
    - a. Existencia de circunstancias apremiantes que requieran una respuesta normativa inmediata.
    - b. Conexión plausible entre las medidas normativas propuestas y las circunstancias apremiantes.
    - c. Efectos económicos inmediatos del decreto-ley que impidan esperar la instalación de la nueva Asamblea Nacional.
  3. Aunque el presidente tiene la competencia exclusiva para calificar ciertas circunstancias como urgentes, esta calificación está sujeta a control jurisdiccional. La Corte verifica que el presidente presente argumentos suficientes que justifiquen la urgencia y el contenido económico del decreto-ley.
  4. La facultad extraordinaria del presidente para emitir decretos-leyes no le permite asumir competencias ordinarias establecidas para otras funciones del Estado. Esta facultad está limitada a proponer soluciones normativas inmediatas frente a una urgencia económica específica.
  5. Los decretos-leyes emitidos bajo el artículo 148 son normas provisionales, sujetas al control político de la nueva Asamblea Nacional, que puede aprobarlos o derogarlos al instalarse.
  6. La Corte determinó que el proyecto de decreto-ley no cumplía con los requisitos de urgencia económica establecidos en la jurisprudencia. Por lo tanto, no se configuró el presupuesto habilitante para ejercer la facultad legislativa extraordinaria del artículo 148.
  7. Si un proyecto de decreto-ley no supera el test de urgencia, no es necesario realizar un control de fondo sobre su contenido, ya que el proyecto no tendrá consecuencias prácticas.
  8. El presidente debe emplear esta facultad solo cuando sea estrictamente necesario y en circunstancias realmente apremiantes, evitando asumir competencias legislativas ordinarias.
  9. Es necesario establecer parámetros que guíen al poder público en el tratamiento de los decretos-leyes urgentes, permitiendo que la Corte conozca y se pronuncie sobre un solo proyecto a la vez, en un plazo razonable.
  10. La Corte considera redundante señalar la necesidad de un "debate democrático más profundo" sobre temas abordados por un decreto-ley, ya que todos los decretos-leyes emitidos en el contexto del artículo 148 obvian el procedimiento legislativo público y contradictorio. El control político inmediato por parte de la nueva Asamblea Nacional subsana esta deficiencia.

### **7.1. COMENTARIO: Análisis Jurídico**

El voto concurrente presentado en el dictamen de la Corte Constitucional del Ecuador destaca la independencia judicial y el compromiso con una interpretación rigurosa y

contextual de las disposiciones constitucionales. Este análisis es fundamental para comprender el marco constitucional que regula los decretos-leyes de urgencia económica, especialmente en el contexto de la "muerte cruzada". El voto concurrente se fundamenta en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC). Esta fundamentación resalta la importancia de estos marcos normativos en la estructura y funcionamiento del control constitucional en Ecuador.

Además, el voto subraya una distinción crítica entre los artículos 140 y 148 de la CRE. El artículo 140 permite al Presidente enviar proyectos de ley de urgencia económica a la Asamblea Nacional, mientras que el artículo 148 faculta al Presidente para expedir decretos-leyes de urgencia económica en ausencia de la Asamblea Nacional. Esta diferenciación muestra dos mecanismos distintos para abordar situaciones de urgencia económica, adaptados a diferentes contextos institucionales. El voto enfatiza que el papel de la Corte Constitucional es realizar un control previo de constitucionalidad, contrastando el texto del decreto con la norma suprema, sin extenderse a la evaluación de la viabilidad económica de las medidas propuestas. Esto reafirma la función jurídica y no técnica de la Corte en estos procedimientos.

También se destaca la necesidad de respetar las competencias del Presidente de la República en materia económica, tributaria y fiscal, evitando que la Corte Constitucional intervenga en ámbitos reservados a otras entidades con la experticia técnica correspondiente. Este principio es crucial para mantener un equilibrio entre los poderes del Estado. El voto disiente de la opinión de que los decretos-leyes de urgencia económica podrían ser utilizados para evadir el debate democrático. Enfatiza que la disolución de la Asamblea Nacional y la expedición de estos decretos están constitucionalmente previstos para situaciones excepcionales, garantizando un control posterior por la Asamblea Nacional una vez reinstalada. Se subraya que el control previo de la Corte Constitucional y el control posterior de la Asamblea Nacional aseguran que las medidas urgentes no escapen al escrutinio democrático, aunque inicialmente no sean sometidas al debate parlamentario debido a la disolución de la Asamblea.

Este voto concurrente amplía la discusión sobre los principios orientadores del sistema tributario, más allá de la simple recaudación. Destaca la interrelación de las políticas económicas, fiscales y tributarias, y la necesidad de que los tributos promuevan el empleo, la producción y la redistribución de la riqueza, en línea con el artículo 300 de la CRE. Además, se enfatiza que los tributos deben ser justos y equitativos, y que tanto el Estado como los ciudadanos tienen responsabilidades complementarias en la sostenibilidad de las finanzas públicas. La eficiencia de la administración tributaria y el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los ciudadanos son esenciales para un sistema tributario justo y eficiente.

El voto concurrente añade profundidad al dictamen de mayoría, reafirmando la importancia de un control constitucional que respete las competencias específicas de cada órgano del Estado y que se centre en garantizar que las medidas de urgencia económica se alineen con los principios y disposiciones de la Constitución. Este voto contribuye significativamente al desarrollo de una jurisprudencia constitucional robusta y matizada, esencial para la estabilidad y legitimidad del sistema democrático ecuatoriano.

## **8. VOTO CONCURRENTE 2. Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

La Dra. Corral resalta que aunque el presidente de la República tiene la potestad exclusiva de calificar ciertas circunstancias como urgentes para emitir decretos-leyes, esto no exime de un control jurisdiccional. La Corte debe verificar que estos decretos cumplen con los requisitos constitucionales de urgencia, pero su papel no es evaluar el contenido económico, sino asegurarse de que el decreto se ajuste a la Constitución. Si el decreto-ley no cumple con el criterio de urgencia, no debe ser objeto de un análisis detallado de fondo.

En el caso específico del Proyecto de Decreto-Ley de Reestructuración Empresarial (PDLRE), se determinó que no cumplía con los criterios de urgencia económica establecidos por la Constitución. Se cuestiona la idea de que un decreto-ley de urgencia deba tener una vocación de permanencia, y critica la interpretación de que la urgencia no puede ser alegada para evitar el debate democrático. El artículo 148 de la Constitución permite dictar normas en circunstancias excepcionales sin pasar por el proceso legislativo ordinario, pero una vez reinstalada la Asamblea Nacional, tiene la autoridad para aprobar o derogar el decreto-ley.

Además, el dictamen encontró varias disposiciones del PDLRE incompatibles con los artículos 326 y 328 de la Constitución, que protegen los derechos laborales y el orden de prelación de créditos. Esto llevó a una conclusión desfavorable respecto a la conformidad del PDLRE con el artículo 148 de la Constitución. Sin embargo, se critica la sección del dictamen que sugiere la necesidad de un debate democrático más profundo sobre ciertas disposiciones del PDLRE. Aunque se identificaron problemas constitucionales, el análisis de fondo sobre estas disposiciones puede ser redundante dado que el decreto no cumplió con los requisitos de urgencia económica.

El dictamen también sugiere que, en el futuro, la Corte podría analizar la necesidad de un debate democrático más exhaustivo para decretos-leyes de urgencia económica, dependiendo de su complejidad. Esto podría contradecir el espíritu del artículo 148, que permite al presidente emitir decretos sin el proceso legislativo ordinario en situaciones excepcionales. La crítica final se centra en la inclusión de consideraciones sobre libertad contractual, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva en la sección de “consideraciones adicionales” del dictamen, al no haber problemas jurídicos específicos relacionados con estos temas. Esto se considera una justificación innecesaria para el debate democrático, dado el carácter excepcional del decreto-ley.

#### **a. Consideraciones del voto concurrente**

1. El dictamen establece una diferenciación entre el régimen ordinario (artículo 140 de la CRE) y el régimen extraordinario (artículo 148 de la CRE). En el régimen ordinario, el Presidente remite proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica a la Asamblea Nacional, la cual debe actuar en un plazo de treinta días. En cambio, en el régimen extraordinario, el Presidente puede expedir decretos-leyes de urgencia económica con un dictamen previo favorable de la Corte Constitucional, que posteriormente pueden ser aprobados o derogados por la Asamblea Nacional.
2. La Corte ha determinado que, aunque el proyecto de decreto-ley trata sobre materia económica, no puede considerarse urgente por diversas razones, incluyendo la falta de relación de las medidas propuestas con las circunstancias apremiantes y la no inmediatez de sus efectos. En este aspecto, considero que la evaluación de la urgencia debe respetar la integralidad de las disposiciones constitucionales y la potestad del Presidente en materia económica, limitándose la Corte a verificar la compatibilidad del texto con la Constitución.
3. La Corte no debería intervenir en la calificación de la urgencia económica, que es una competencia exclusiva del Presidente de la República. La función de la Corte se centra en el control previo de constitucionalidad del decreto-ley, sin entrar a valorar la urgencia desde un punto de vista técnico-económico, que corresponde a otras entidades especializadas.
4. Coincido con el dictamen en cuanto a la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones del Proyecto de Decreto-Ley de Reestructuración Empresarial (PDLRE) que afectan los derechos laborales y el orden de prelación de créditos, en violación de los artículos 326, 328 y 75 de la CRE. La protección de las acreencias laborales y la tutela judicial efectiva son mandatos constitucionales que deben ser respetados.
5. El dictamen menciona la necesidad de un debate democrático profundo para ciertas disposiciones del PDLRE, lo que resulta contradictorio con la habilitación del Presidente para prescindir del trámite legislativo ordinario en casos de urgencia económica, conforme al artículo 148 de la CRE. La Corte debe limitarse a su rol de control constitucional y no introducir criterios adicionales que puedan dificultar el ejercicio de las facultades presidenciales en situaciones de crisis.

#### **8.1. COMENTARIO: Análisis Jurídico**

Se fundamenta en el artículo 92 de la LOGJCC y el artículo 38 del RSPCCC. Ambos artículos establecen los procedimientos y competencias de la Corte Constitucional en el control previo de constitucionalidad de los decretos-leyes de urgencia económica emitidos por el Presidente de la República conforme al artículo 148 de la CRE. La diferencia entre el artículo 140 y el artículo 148 de la CRE, el artículo 140 se refiere a proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica enviados a la Asamblea Nacional para su aprobación, modificación o rechazo dentro de un plazo de 30 días, el artículo 148 faculta al Presidente a expedir decretos-leyes de urgencia económica durante la disolución de la Asamblea Nacional, previa aprobación de la Corte Constitucional.

El dictamen de mayoría de la Corte Constitucional concluye que solo una de las circunstancias alegadas en el PDLRE puede considerarse apremiante y justificar medidas urgentes, y que las propuestas del decreto-ley no guardan una relación de conexidad plausible con las circunstancias apremiantes. Además, se señala que las medidas no surtirían efectos inmediatos, por lo que podrían esperar la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

La facultad del Presidente para calificar un proyecto de ley de urgencia económica en el artículo 140 de la CRE y la capacidad de emitir decretos-leyes de urgencia económica en el artículo 148 deben ser vistas en su contexto y bajo las competencias exclusivas del Ejecutivo. Además, subraya que la Corte Constitucional debe centrarse en el dictamen previo de constitucionalidad y no en juicios sobre la urgencia económica, la cual corresponde a la competencia del Presidente de la República. La Corte Constitucional no debería suponer lo que podría pasar con la Asamblea Nacional en el futuro y argumentar que se podría generar inseguridad jurídica. En este punto, se enfatiza que la facultad del Presidente de expedir decretos-leyes de urgencia económica no busca evadir el debate democrático sino actuar en ausencia de la Asamblea Nacional debido a su disolución.

Se reconoce que el control previo de constitucionalidad de la Corte Constitucional garantiza que las medidas adoptadas sean compatibles con la CRE. El argumento se centra en que la Corte debe enfocarse en verificar la compatibilidad de las disposiciones del PDLRE con los mandatos constitucionales y no en su oportunidad o urgencia, lo cual corresponde al Ejecutivo. Se identifica varias disposiciones del PDLRE que se consideran inconstitucionales, especialmente en relación con la prelación de créditos y derechos laborales. Estas disposiciones afectan la prioridad de las acreencias laborales y la tutela judicial efectiva, violando los artículos 328 y 326 numeral 2 de la CRE.

La declaración de inconstitucionalidad de estas disposiciones, ya que afectan derechos fundamentales protegidos por la CRE. No obstante, discrepa con la idea de que algunas disposiciones del PDLRE, que ameritarían un debate más profundo, no cumplen con el criterio de urgencia. La necesidad de un “debate democrático profundo” no debe influir en el control de constitucionalidad de decretos-leyes de urgencia económica. Se señala que la urgencia económica justifica la prescindencia del trámite legislativo ordinario, pero siempre bajo el control previo y posterior de constitucionalidad.

La importancia de distinguir entre la evaluación de la urgencia económica, competencia del Ejecutivo, y el control de constitucionalidad, competencia de la Corte Constitucional. Mientras que algunas disposiciones del PDLRE son inconstitucionales, el análisis de urgencia debe respetar las facultades exclusivas del Presidente de la República en materia económica. La Corte Constitucional debe centrarse en la compatibilidad de las disposiciones del PDLRE con los mandatos de la CRE y no en su pertinencia o urgencia, evitando supuestos sobre el impacto de futuras decisiones de la Asamblea Nacional. Este

enfoque garantiza el equilibrio entre la urgencia económica y la protección de los derechos constitucionales.

#### 4.1.1.3. Análisis Jurídico Dictamen No. 7-23-UE/23

Tabla 3. Análisis Jurídico Dictamen No. 7-23-UE/23

<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>	
Dictamen Nro.	7-23-UE/23 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador
Proyecto	Decreto Ley Orgánica de Urgencia Económica de Gestión de Riesgos y Desastres
Lugar y Fecha:	Quito D.M., 05 de octubre de 2023
Juez ponente:	Dra. Alí Lozada Prado
Voto Concurrente:	Dra. Carmen Corral Ponce
Dictamen analizado:	Dr. Alí Lozada Prado, juez ponente y Voto concurrente, Dra. Carmen Corral Ponce
<b>2. JUSTIFICACIÓN DE URGENCIA ECONÓMICA PRESENTADA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PARA APLICAR ESTAS REFORMAS.</b>	
<p>La Presidencia argumenta que Ecuador carece de una ley orgánica para la gestión del riesgo de desastres. Esta carencia es significativa dado que los desastres naturales han tenido un impacto económico considerable en el país, con pérdidas que ascienden a doce mil millones de dólares entre 2002 y 2022. Estas pérdidas incluyen daños a la infraestructura y personas damnificadas. Entre 2010 y 2023, se identificaron 56,064 personas afectadas por desastres naturales.</p> <p>El proyecto de decreto ley propone reformas debido al inminente fenómeno del Niño, cuya magnitud y efectos inmediatos podrían ser catastróficos. Este fenómeno ocasionaría pérdidas económicas y dificultades en la cadena de suministros y prestación de servicios, incluyendo viales, sistemas hídricos, salud y educación. Además, afectaría la demanda de exportaciones, especialmente en los sectores turístico e industrial, y podría influir negativamente en la decisión de inversión de los agentes económicos.</p> <p>Según datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, se estima que en 2023 los sectores agrícolas, pecuario, pesquero y acuícola, especialmente el camaronero, experimentarán pérdidas de al menos 3,349.09 millones de dólares. Estas pérdidas representan aproximadamente el 10% del Producto Interno Bruto (PIB). Hay 1802 predios camaroneros, con un total de 65,592.77 hectáreas, que actualmente no pueden ser utilizados como prenda real para créditos debido a su condición de concesión. El proyecto de decreto ley propone otorgar títulos de propiedad sobre estas hectáreas, lo que generaría ingresos de hasta 787,112,240 USD. Este monto podría</p>	

destinarse a la atención de la desnutrición crónica infantil y otros problemas de salud pública, así como a la reparación de daños derivados del fenómeno del Niño.

La fase pico del fenómeno del Niño está prevista para el período de diciembre de 2023 a febrero de 2024, y ya se ha emitido una alerta naranja. Estudios prevén que este fenómeno será el más fuerte en 30 años, con un impacto superior al de los años 1997 y 1998, los de mayor intensidad registrados. Debido a estas circunstancias apremiantes, es probable que la Asamblea Nacional no esté constituida para cuando se experimenten las consecuencias económicas y sociales de este evento.

El Gobierno, a través de la Secretaría de Gestión de Riesgos, ha formulado un "Plan de Acción ante el Fenómeno de El Niño" (SGR 2023). Este plan se centra en acciones en los sectores de transporte, agricultura, mantenimiento de la infraestructura hídrica y sistemas de control de inundación, salud, educación, y reducción del riesgo de desastre, abarcando prevención, mitigación y respuesta. Asimismo, el Decreto Ejecutivo 787, emitido el 23 de junio de 2023, declara de prioridad nacional las acciones de prevención, preparación, respuesta y recuperación ante la posible materialización de la amenaza.

El proyecto de decreto ley propone varias medidas económicas para enfrentar los desafíos derivados del fenómeno del Niño. Estas incluyen:

1. Un diseño institucional para afrontar los riesgos y reducir las afectaciones humanas y económicas.
2. El decomiso especial de maquinaria para enfrentar efectos adversos.
3. La eliminación del informe de pertinencia de la Contraloría en situaciones de emergencia y estado de excepción, para reducir los tiempos de procedimiento.
4. La regularización de inmuebles de concesionarios camaroneros, para que dispongan de un respaldo patrimonial que les permita acceder a créditos y enfrentar la amenaza.

El proyecto de decreto ley presenta una coherencia entre su objeto y sus disposiciones, estableciendo una planificación, cooperación y coordinación interinstitucional para determinar y responder a los riesgos de desastres del fenómeno del Niño. Se asegura la armonía con el ordenamiento jurídico y la unidad de materia, y se cumpliría con la conexidad plausible e inmediatez necesarias para enfrentar de manera efectiva las consecuencias de este evento climático.

### **3. PROBLEMAS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES PLANTEADOS POR LA CCE**

1. ¿El proyecto de decreto ley versa sobre materia económica y urgente, por lo tanto, sería compatible con el artículo 148 de la Constitución?
  - a) Primer subproblema: El proyecto de decreto ley, ¿versa sobre materia económica?
  - b) Segundo subproblema: El proyecto de decreto ley, ¿pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?

- c) Tercer subproblema: Las medidas propuestas por el proyecto de decreto ley, ¿guardan una relación de conexidad plausible y limitada a las circunstancias apremiantes?
2. ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el proyecto de decreto ley y la Constitución?
  3. ¿Permitiría el proyecto de decreto ley la reprogramación de las transferencias a los GAD y a la seguridad social, lo que sería contrario con lo establecido en los artículos 271, 298 y 371 de la Constitución?
  4. ¿El proyecto de decreto ley otorgaría a los GAD competencias sin asignación presupuestaria, lo cual sería incompatible con los artículos 260, numeral 8, y 273 de la Constitución?
  5. Las medidas concernientes a horarios de circulación, medidas de control sanitario, prohibición de ingresos a puertos y aeropuertos suspensión de eventos y otras actividades, ¿son incompatibles con la Constitución porque se inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley, al realizar una remisión al reglamento?
  6. La medida de reasignación presupuestaria establecida en el artículo 11 del proyecto de decreto ley, ¿es incompatible con los artículos 286 y 298 de la Constitución?
  7. La medida que establece la adjudicación, a concesionarios y poseedores, de zonas de playa y bahía que han perdido dicha condición, ¿es incompatible con la Constitución porque inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley por remisión?
  8. Las infracciones establecidas en el proyecto de decreto ley y su consecuente sanción, ¿son incompatibles con la Constitución porque inobservarían los principios de competencia y de legalidad, en relación con la reserva de ley y tipicidad?
  9. Las disposiciones reformativas del proyecto de decreto ley relativas al decomiso administrativo especial, ¿serían incompatibles con el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley?

#### **4. DECISIÓN**

1. Emitir dictamen favorable respecto del Proyecto de “Decreto-Ley Orgánica de Urgencia Económica de Gestión de Riesgos y Desastres, excepto en relación con los siguientes artículos:

- 1.1. Artículo 6
- 1.2. Artículo 11, cuarto inciso, numeral 6-literales a) y b)-, numeral 7- literales a), b), c), d) y e)-, numeral 8
- 1.3. Artículo 12
- 1.4. Artículo 13
- 1.5. Artículo 14, numeral 1
- 1.6. Las disposiciones reformativas
- 1.7. Las disposiciones generales

#### **5. ARGUMENTOS DE LA DECISIÓN**

## 5.1. Problemas jurídicos constitucionales que resuelve la CCE

- **¿El proyecto de decreto ley versa sobre materia económica y urgente, por lo tanto, sería compatible con el artículo 148 de la Constitución?**

**a) Primer subproblema: El proyecto de decreto-ley, ¿versa sobre materia económica?**

El presidente de la República indica que los desastres naturales en Ecuador durante los últimos 20 años causaron pérdidas económicas de doce mil millones de dólares, afectando la economía nacional a través de daños en infraestructura, limitaciones en servicios y obstáculos para el desarrollo de sectores productivos. Existe una estrecha relación entre la gestión de desastres y el desarrollo, ya que una gestión adecuada puede reducir la vulnerabilidad de la población. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres establece metas globales, como reducir las pérdidas económicas causadas por desastres y mejorar la resiliencia de infraestructuras vitales y servicios básicos para 2030. Para reducir riesgos y desastres, es fundamental invertir en resiliencia económica, como destaca el Grupo Banco Mundial, que aboga por incluir la protección y gestión financiera en las estrategias de gestión de riesgos. La falta de atención a esta área puede causar retrocesos en el desarrollo local y afectar los derechos económicos, sociales y culturales de la población, así como el desarrollo sostenible. El proyecto de decreto ley aborda la gestión de riesgos y desastres, centrándose en prevención, preparación, respuesta, mitigación y recuperación, con la protección y gestión financiera como ejes transversales. Estas acciones buscan reducir los impactos adversos en la economía nacional y local, afectando positivamente el ejercicio de los derechos constitucionales, como el derecho a un buen vivir. En este contexto, las medidas de gestión de riesgos se integran en la política fiscal para financiar y satisfacer las necesidades específicas surgidas en estos escenarios.

**b) Segundo subproblema: El proyecto de decreto ley, ¿pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?**

Una de las cuestiones clave para verificar la compatibilidad del proyecto de decreto ley con el artículo 148 de la Constitución es si este se dirige a enfrentar una circunstancia apremiante, es decir, aquellas situaciones impostergables que no pueden esperar hasta la reinstalación de la Asamblea Nacional para ser tramitadas. El presidente de la República argumenta que la expedición del proyecto de decreto ley permitirá una preparación efectiva para enfrentar los desafíos económicos derivados del fenómeno de El Niño, que podría ocasionar importantes pérdidas económicas, dificultades en la cadena de suministros y prestación de servicios, así como afectaciones en la demanda de exportaciones e inversiones.

Se prevé que la fase pico de este desastre ocurra entre diciembre de 2023 y febrero de 2024, por lo cual se declaró la alerta naranja. Además, se espera que el próximo fenómeno de El Niño supere en intensidad a los registrados en 1997 y 1998, considerados los de mayor magnitud. Por lo tanto, los impactos de dicho evento podrían ser catastróficos y constituyen una circunstancia apremiante. En el dictamen 4-23-UE/23, la Corte

Constitucional precisó que tomar acciones para afrontar los efectos de un desastre que perduran en el tiempo o para disminuir los efectos de un posible desastre siempre será apremiante y prioritario. Concluyó que la inminente llegada del fenómeno de El Niño, junto con sus efectos adversos en la economía nacional, constituye una circunstancia apremiante. Basándose en la justificación presentada por la presidencia de la República y en línea con el citado dictamen, se verifica que la inminente llegada del fenómeno de El Niño representa una circunstancia apremiante, constituyendo un riesgo de desastre.

**c) Tercer subproblema: Las medidas propuestas por el proyecto de decreto-ley, ¿guardan una relación de conexidad plausible y limitada a las circunstancias apremiantes?**

El presidente de la República plantea que el proyecto de decreto ley permitirá una preparación más efectiva para enfrentar los desafíos económicos derivados del fenómeno de El Niño. Para este propósito, se han establecido diversas medidas económicas: un diseño institucional para afrontar riesgos y reducir afectaciones, el decomiso especial de maquinaria para enfrentar efectos adversos, la eliminación del informe de pertinencia de la Contraloría en situaciones de emergencia y estado de excepción para agilizar los procedimientos, y la regularización de inmuebles de concesionarios camaroneros para que dispongan de respaldo patrimonial y accedan a créditos.

La conexidad plausible requiere que las medidas del proyecto de decreto ley estén limitadas a atender las circunstancias apremiantes justificadas, justificando así el uso de una facultad extraordinaria y limitada por parte del presidente. La circunstancia apremiante abordada es el fenómeno de El Niño, que presenta un riesgo de desastres. Se han propuesto dos grupos de medidas: las relacionadas con el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo y las contenidas en disposiciones reformativas de diversos cuerpos legales como el COA, Ley de Minería, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley de la Contraloría, Ley Orgánica para el Desarrollo de Acuicultura y Pesca, Código de Comercio, Código Civil y Ley de Registro.

El primer grupo de medidas incluye normas para la prevención y mitigación de riesgos y desastres, declaratoria de alerta y desastre, e infracciones por incumplimiento de medidas del COE y protocolos. Estas medidas se enmarcan en los cinco ejes de acción del proyecto de decreto ley: prevención, preparación, respuesta, mitigación y recuperación. El fenómeno de El Niño, al ser un riesgo de desastre, justifica la adopción de medidas interrelacionadas en todas las etapas de su gestión, desde la prevención hasta la recuperación, a nivel local y nacional.

El segundo grupo de medidas, contenidas en las disposiciones reformativas del proyecto de decreto ley, incluye la creación de una medida cautelar administrativa en el COA denominada "decomiso administrativo especial" de bienes, la eliminación de la obligación de contar con el informe de pertinencia y favorabilidad en el proceso de contratación pública bajo régimen de emergencia o estado de excepción, y la adjudicación de zonas de

playa y bahía que han perdido influencia marina a los poseedores y concesionarios de estas.

▪ **Decomiso Administrativo**

El proyecto de decreto ley incorpora una medida denominada "decomiso administrativo especial" de bienes, específicamente en operativos contra la minería ilegal. Esta medida se detalla en las disposiciones reformativas quinta y sexta, y en la disposición general segunda del proyecto, que reforman el COA y la Ley de Minería. Estas reformas permiten que las entidades públicas utilicen los equipos y maquinarias decomisados en caso de una declaratoria de emergencia o desastre.

La presidencia de la República argumenta que el decomiso administrativo de bienes provenientes de operativos contra la minería ilegal facilitará la respuesta a los efectos adversos de riesgos y desastres. La maquinaria decomisada estaría rápidamente disponible para las entidades competentes, permitiendo una respuesta oportuna ante estos eventos. La medida está diseñada para que las autoridades usen los bienes decomisados en la prevención de riesgos, respuesta a emergencias o desastres, y en la remediación ambiental. Por tanto, existe una conexión plausible entre esta medida y los objetivos del proyecto de decreto ley.

▪ **Eliminación de informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría**

El presidente de la República destacó la diferencia entre la declaratoria de emergencia del proyecto de decreto ley y la de la Ley de Contratación Pública. La emergencia en el proyecto de decreto ley se aplica específicamente a desastres o fenómenos naturales y tiene sus propias reglas, mientras que la Ley de Contratación Pública requiere un informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría antes de cualquier contratación, incluso en situaciones de emergencia o estado de excepción.

El proyecto de decreto ley propone eliminar esta obligación de presentar el informe para contrataciones bajo el régimen especial de emergencia o estado de excepción. Esta eliminación se aplicaría tanto al régimen de emergencia como al de estado de excepción, los cuales cubren no solo desastres naturales, sino también agresiones, conflictos armados, conmociones internas y calamidades públicas.

La Corte reconoce que a veces un desastre puede coincidir con un estado de excepción, pero subraya que la emergencia del proyecto de decreto ley es distinta y especializada para la gestión de riesgos. A pesar de esta distinción hecha por el presidente, el texto del proyecto de decreto ley no refleja esta diferencia y elimina la obligación del informe de pertinencia tanto para emergencias como para estados de excepción según las leyes actuales. En conclusión, la eliminación de la obligación del informe de pertinencia y favorabilidad para contrataciones en emergencias y estados de excepción no tiene una conexión plausible con la circunstancia apremiante del proyecto de decreto ley y afecta regímenes distintos, incumpliendo así el criterio de urgencia.

▪ **Adjudicar a poseedores y concesionarios las zonas de playa y bahía que perdieron la influencia marina**

La disposición reformativa primera del proyecto de decreto ley modifica la Ley Orgánica para el Desarrollo de Acuicultura y Pesca, permitiendo que los posesionarios de predios y titulares de concesiones en zonas de playa y bahía, que hayan perdido esa condición, puedan solicitar la adjudicación de la propiedad de estas tierras conforme a los requisitos técnicos establecidos por el ente rector de Acuicultura y Pesca.

El sector camaronero ha solicitado repetidamente la asignación de tierras, pero la urgencia actual se debe a la inminente amenaza del fenómeno de El Niño, que se pronostica tendrá un impacto significativo en esta industria. La Presidencia de la República indicó que en 2023 los sectores agrícola, ganadero, pesquero y acuícola, especialmente el camaronero, podrían sufrir pérdidas de al menos 3,349.09 millones de dólares, representando aproximadamente el 10% del PIB del país. Otorgar la propiedad de las tierras permitiría a los camaroneros usarlas como garantía para acceder a préstamos hipotecarios, ayudando a mitigar el impacto económico.

El Ministerio de la Producción destacó la importancia de la industria camaronera en la economía nacional, superando incluso a la industria petrolera. Por tanto, cualquier impacto negativo en este sector debido al fenómeno de El Niño tendría graves repercusiones en la economía del país. Aunque la problemática de otorgar títulos de propiedad a los concesionarios camaroneros no es nueva, la inminente amenaza del fenómeno de El Niño constituye una circunstancia superviniente que justifica la adopción de esta medida, cumpliendo con el criterio de conexidad plausible.

**d) Cuarto subproblema: Las medidas propuestas por el proyecto de decreto ley, ¿cumplen con el criterio de inmediatez?**

Las medidas establecidas en un proyecto de decreto ley de urgencia económica deben tener un efecto inmediato para atender circunstancias apremiantes, sin poder esperar a la instalación de una nueva Asamblea Nacional. A continuación, se evalúa si las medidas cumplen con el criterio de inmediatez. Las medidas del decreto orientadas a la prevención y gestión de riesgos tendrían un efecto inmediato para atender la circunstancia apremiante del fenómeno de El Niño, pudiendo implementarse una vez publicado el proyecto de decreto ley en el registro oficial. La medida de decomiso administrativo especial permitiría el uso inmediato de bienes decomisados en operativos contra la minería ilegal para la remediación ambiental o la prevención de riesgos, según la disposición reformativa quinta del COA. Estos bienes decomisados podrían ser utilizados "de forma inmediata en procesos de remediación ambiental o prevención de riesgos."

En cuanto a la medida de adjudicación de zonas de playa y bahía, que hayan perdido la influencia marina, la Presidencia de la República y el Ministerio de Producción indicaron que los concesionarios y poseedores de estas zonas necesitan acceso a recursos para proteger sus infraestructuras y productos antes de que el fenómeno de El Niño alcance su

fase crítica. Para cuando se instale la nueva conformación de la Asamblea Nacional, ya no sería posible realizar esta prevención y preparación, quedando solo la opción de una actuación reactiva. Por esta razón, esta medida cumple con el criterio de inmediatez. Las medidas evaluadas cumplen con los criterios necesarios para atender la emergencia del fenómeno de El Niño de manera efectiva e inmediata, justificando su adopción sin esperar a la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

▪ **Conclusión del primer problema jurídico**

La Corte analizó si el proyecto de decreto ley es compatible con el artículo 148 de la Constitución, evaluando si cumple con dos criterios: tratar sobre materia económica y ser urgente. Para ello, se plantearon cuatro subproblemas jurídicos. En cuanto a la materia económica, la Corte concluyó que el proyecto de decreto ley sí versa sobre este tema porque regula la gestión de riesgos y desastres, que es parte de la política fiscal y de manejo de recursos económicos para satisfacer necesidades preventivas, emergentes y de recuperación frente a estos eventos. En relación con la urgencia, la Corte examinó tres aspectos:

1. **Circunstancia Apremiante:** Se determinó que el fenómeno de El Niño constituye una circunstancia apremiante.
2. **Conexidad Plausible:** Se evaluó si las medidas del decreto ley tienen una relación directa con la circunstancia apremiante. La Corte concluyó que las medidas relativas a la regulación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, el decomiso administrativo especial, y la adjudicación de zonas de playa y bahía cumplen con este criterio. Sin embargo, la medida que elimina la obligación de contar con el informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría no lo cumple.
3. **Inmediatez:** Se valoró si las medidas que cumplen con la conexidad plausible tendrían un efecto inmediato. La Corte determinó que estas medidas pueden implementarse de inmediato para atender la circunstancia apremiante del fenómeno de El Niño.

La Corte determinó que el proyecto de decreto ley es compatible con el artículo 148 de la Constitución, ya que versa sobre materia económica y es urgente, salvo la medida que elimina la obligación de contar con el informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría.

• **Segundo problema jurídico: ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el proyecto de decreto ley y la Constitución?**

Para resolver el problema jurídico, la Corte evaluó si el proyecto de decreto ley, en su totalidad, podría presentar incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución. El proyecto de decreto ley tiene como objetivo regular el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, planteando cinco ejes de acción: prevención, preparación, respuesta, mitigación y recuperación ante emergencias y desastres. Estas acciones se sitúan en dos momentos: antes de que ocurra el desastre, para reducir el riesgo,

y después de que el desastre se haya producido, para gestionar la respuesta pública. El fin es suprimir o reducir las afectaciones y pérdidas humanas y económicas.

El proyecto establece medidas de planificación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, incluyendo la obligación de realizar una planificación institucional y generar una política para la gestión de riesgos. También define tipos de amenazas, sistemas de alerta y medidas específicas de actuación. El artículo 389 de la Constitución obliga al Estado a proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los desastres naturales o antrópicos, mediante un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, cuya rectoría debe estar a cargo de un organismo técnico creado por ley. Además, el artículo 390 establece que los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, implicando la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico.

Ecuador es un país de alto riesgo de desastres debido a sus características geográficas y climáticas, enfrentando amenazas como erupciones volcánicas, inundaciones, movimientos de masa y sismos. Estos eventos exponen a la población a situaciones de vulnerabilidad, por lo que es constitucionalmente válido que se organice y regule la gestión de riesgos y desastres para garantizar derechos. La adecuada gestión de riesgos y desastres es una obligación del Estado y un derecho de la población. El proyecto de decreto ley tiene como objetivo regular el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y Desastres, y prima facie no se advierten inconstitucionalidades manifiestas o evidentes.

- **Tercer problema jurídico: ¿Permitiría el proyecto de decreto ley la reprogramación de las transferencias a los GAD y a la seguridad social, lo que sería contrario con lo establecido en los artículos 271, 298 y 371 de la Constitución?**

La Corte analizará si el proyecto de decreto ley presenta incompatibilidades con la Constitución, enfocándose en dos aspectos: la reprogramación de transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y a la seguridad social en caso de emergencia. En los escritos de amici curiae, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope) y Virgilio Hernández argumentaron que permitir al presidente reprogramar estas transferencias afectaría negativamente la oportunidad y certeza de los recursos asignados, perjudicando a los GAD en contextos de emergencia.

La Constitución establece que los GAD tienen autonomía política, administrativa y financiera (artículo 238), garantizando transferencias presupuestarias predecibles y automáticas (artículos 298 y 271). Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), esta autonomía financiera implica recibir recursos de manera directa, predecible y oportuna, permitiendo a los GAD ejercer sus competencias y cumplir con sus obligaciones. El proyecto de decreto ley otorga al

presidente la facultad de reprogramar estas transferencias en caso de desastre, lo que podría comprometer la capacidad de los GAD para responder adecuadamente. Esta medida contraviene los artículos 271 y 298 de la Constitución, afectando la autonomía administrativa y financiera de los GAD.

Asimismo, la reprogramación de transferencias a la seguridad social es incompatible con el artículo 371 de la Constitución, que garantiza la inclusión y transferencia puntual de recursos destinados al seguro universal obligatorio en el Presupuesto General del Estado. La seguridad social, vinculada a derechos constitucionales como la salud (artículo 360), es crucial para la protección de grupos vulnerables, y cualquier retraso en la transferencia de recursos podría afectar directamente estos derechos. La Corte ha sostenido que la garantía de derechos es prioritaria y que la política fiscal debe servir a la política de derechos. Asegurar las preasignaciones y transferencias a los GAD y a la seguridad social es fundamental para proteger los derechos de la población, especialmente en situaciones de desastre. Por lo tanto, la reprogramación de estas transferencias, como se prevé en el artículo 11, numeral 6, literal b), es incompatible con los artículos 271, 298 y 371 de la Constitución.

- **Cuarto problema jurídico: El proyecto de decreto ley, ¿otorgaría a los GAD competencias sin asignación presupuestaria, lo cual sería incompatible con los artículos 260, numeral 8, y 273 de la Constitución?**

En el análisis del proyecto de decreto ley, se aborda la cuestión de si transfiere competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) sin la asignación correspondiente de recursos financieros, como argumentaron la AME, el Congope y Virgilio Hernández. Según estos actores, el proyecto podría regular competencias concurrentes de los GAD sin asegurar los recursos necesarios. La SNGRE y la Presidencia, en cambio, afirman que el proyecto solo sistematiza y consolida competencias ya existentes, no nuevas.

El proyecto de decreto ley detalla obligaciones para los GAD en los artículos 5, 7 y 10. El artículo 5 exige a los GAD provinciales y cantonales planificar y ejecutar recursos para la gestión de riesgos, incluyendo capacitación y participación ciudadana. El artículo 7 establece que los GAD deben incorporar en su planificación acciones para la preparación y respuesta ante emergencias, como formular planes territoriales, implementar sistemas de alerta y realizar simulacros. El artículo 10 define la “declaratoria de estado de alerta” y establece que tanto el ente rector como los GAD tienen competencias para realizarla, con mecanismos detallados para la gestión de recursos durante emergencias.

La Constitución ecuatoriana (artículos 260 y 273) establece que el manejo de desastres naturales es competencia exclusiva del Estado central, pero permite la colaboración y la gestión concurrente entre niveles de gobierno, siempre y cuando se transfieran recursos adecuados. El artículo 390 destaca la descentralización subsidiaria para la gestión de riesgos, donde las instancias de mayor capacidad apoyan a las de menor capacidad si es

necesario. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley de Ordenamiento Territorial refuerzan la obligación de los GAD de adoptar normas técnicas para la gestión de riesgos y actuar de manera coordinada con otros niveles de gobierno. El análisis concluye que el proyecto de decreto ley no transfiere nuevas competencias a los GAD ni afecta la competencia exclusiva del Gobierno Central para el manejo de desastres. Las medidas establecidas en los artículos 5, 7 y 10 son compatibles con la Constitución, ya que no implican una transferencia de competencias sin recursos ni vulneran la autonomía financiera y administrativa de los GAD.

- **Quinto problema jurídico: Las medidas concernientes a horarios de circulación, medidas de control sanitario, prohibición de ingresos a puertos y aeropuertos suspensión de eventos y otras actividades, ¿son incompatibles con la Constitución porque se inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley, al realizar una remisión al reglamento?**

El artículo 11 del proyecto de decreto ley, que establece medidas a seguir en caso de declaratoria de desastre por parte del presidente de la República. Este artículo contempla la regulación de horarios de circulación, atención en actividades económicas, requisitos de ingreso a puertos y aeropuertos, medidas de control sanitario y la suspensión de eventos, todas con la finalidad de prevenir pérdidas humanas y materiales. Se señala que estas medidas implican la limitación o suspensión de derechos constitucionales, como la libertad de tránsito y reunión, y que su implementación está sujeta a la decisión presidencial en el marco de la declaratoria de desastre. Sin embargo, el proyecto no establece parámetros claros sobre la temporalidad de estas medidas, lo cual genera incertidumbre.

Asimismo, se menciona que, según la Constitución, la limitación de derechos está sujeta a una declaratoria de estado de excepción, la cual debe cumplir con ciertos controles de constitucionalidad. Además, se hace referencia a un dictamen de la Corte en el contexto de la pandemia de Covid-19, que instruyó a la Asamblea Nacional a ajustar la legislación vigente para enfrentar situaciones de emergencia sanitaria de manera adecuada. El proyecto de decreto ley viola el principio de legalidad y reserva de ley al no definir los parámetros esenciales de las medidas y dejar su regulación a la discrecionalidad de la autoridad correspondiente. Por lo tanto, se considera que las medidas propuestas contravienen la Constitución.

- **Sexto problema jurídico: La medida de reasignación presupuestaria establecida en el artículo 11 del proyecto de decreto ley, ¿es incompatible con los artículos 286 y 298 de la Constitución?**

La disposición del artículo 11 del proyecto de decreto ley que permite al presidente de la República realizar reasignaciones presupuestarias, incluyendo fondos destinados a salud y educación, en caso de declaratoria de desastre. Se resalta que, según la Constitución, existen preasignaciones presupuestarias específicas para sectores como salud y educación

que deben ser predecibles y automáticas. Además, los egresos para estos sectores son prioritarios y deben financiarse de manera regular, oportuna y suficiente, incluso en situaciones de estado de excepción.

La Constitución establece que la educación y la salud son deberes prioritarios del Estado y prevé que su financiamiento no puede ser alterado, incluso en estados de excepción. En consecuencia, la reasignación de fondos públicos destinados a estos sectores es incompatible con la garantía de derechos constitucionales. Finalmente, se concluye que la medida propuesta en el artículo 11 del proyecto de decreto ley, que permite la reasignación de fondos de salud y educación, contraviene los artículos 286 y 298 de la Constitución y es incompatible con la garantía de los derechos a la salud y educación.

- **Séptimo problema jurídico: La medida que establece la adjudicación, a concesionarios y poseedores, de zonas de playa y bahía que han perdido dicha condición, ¿es incompatible con la Constitución porque inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley por remisión?**

Discute la propuesta del proyecto de decreto ley que permitiría otorgar títulos de propiedad a terrenos concesionados para la cría de camarones en Ecuador, una medida defendida por asociaciones de productores camaroneros que consideran justo ser propietarios de los predios que han trabajado durante más de 50 años. La Presidencia de la República, basándose en información del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Viceministerio de Pesca y Acuicultura, indica que existen 1.802 terrenos dedicados a la acuicultura camaronera, abarcando aproximadamente 65.592,77 hectáreas. Dado que estos terrenos están concesionados, no pueden usarse como garantía para créditos. La venta de estos terrenos podría generar ingresos estimados en 787.113.240,00 USD, destinados a abordar problemas como la desnutrición infantil y los daños del fenómeno del Niño.

Sin embargo, la Fenacopec y la Defensoría del Pueblo advierten que la medida podría tener impactos negativos significativos. Se mencionan preocupaciones sobre el impacto social, humano y económico, afectando a más de 13.000 trabajadores autónomos dedicados a la pesca artesanal y recolección de conchas, y la falta de procedimientos claros para la transición de tierras de bien nacional a propiedad privada. Además, se critica la falta de socialización y participación de los sectores afectados, y se destaca la importancia de proteger los derechos de la naturaleza y los ecosistemas de manglares.

La propuesta del proyecto de decreto ley se compara con un proyecto previo de ley de atracción de inversiones, que también incluía regularización de zonas concesionadas a camaroneras y fue archivado tras críticas. La medida de adjudicación de tierras propuesta en el proyecto de decreto ley no cumple con el principio de legalidad y reserva de ley consagrados en la Constitución, al delegar la configuración de derechos y procedimientos a una norma técnica bajo la responsabilidad de una entidad ejecutiva, en lugar de hacerlo

mediante legislación formal. Esto contraviene los artículos 226, 132 y 133 de la Constitución.

- **Octavo problema jurídico: Las infracciones establecidas en el proyecto de decreto ley y su consecuente sanción, ¿son incompatibles con la Constitución porque inobservarían los principios de competencia y de legalidad, en relación con la reserva de ley y tipicidad?**

Primero, el artículo 76, numeral 3 de la Constitución establece el principio de legalidad en materia sancionatoria, especificando que nadie puede ser sancionado por actos que no estén previamente tipificados en la ley, y las sanciones deben estar previstas por la Constitución o la ley. El artículo 12 del proyecto de decreto ley define como infracciones leves el incumplimiento de medidas del COE y protocolos del decreto-ley, siempre que no pongan en grave riesgo la vida, bienes o naturaleza. El artículo 13 menciona infracciones graves como el incumplimiento de normas del ente rector de gestión de riesgos de desastres, resoluciones del COE que pongan en grave riesgo la vida, bienes o naturaleza, y la reincidencia en infracciones leves. Además, el artículo 14 establece las sanciones para las infracciones: para infracciones leves, las personas naturales pueden enfrentar trabajo comunitario o multas, y las personas jurídicas, multas y suspensión temporal de actividades.

La Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco, como *amicus curiae*, observa que el proyecto considera una infracción no acatar las resoluciones del COE, a pesar de que la Corte Constitucional determinó que el COE no tiene competencias regulatorias. En conjunto, se identifican dos cuestiones principales: la competencia del COE para emitir regulaciones y sanciones, y la remisión o autorización normativa a favor de la administración. En resumen, el proyecto de decreto ley por no respetar el principio de legalidad en materia sancionatoria y cuestiona la competencia del COE para emitir regulaciones y sanciones, sugiriendo una revisión para asegurar que las disposiciones estén en conformidad con la Constitución.

- **Competencia del COE para emitir regulaciones**

Primero, el artículo 6 del proyecto de decreto ley establece que los COE determinan las acciones específicas e inmediatas para la mitigación del riesgo durante emergencias o desastres. La Corte Constitucional, en la sentencia 127-21-IN/23, precisó que el principio de competencia implica que las normas deben provenir de autoridades competentes según la Constitución o la ley. La Corte determinó que el COE no tiene competencia regulatoria sobre las actuaciones de las personas, ya que no existe una ley que le otorgue expresamente esa facultad. El COE solo tiene competencias de coordinación entre instituciones.

Durante una audiencia, la Secretaría de Riesgos indicó que el decreto no cambia la competencia del COE. Sin embargo, el artículo 6 del proyecto de decreto ley establece que el COE determinará las acciones específicas e inmediatas a tomar, lo cual es amplio

y deja a la discrecionalidad del COE la elección de medidas, que podrían limitar o suspender derechos, como la libertad de tránsito o la vacunación obligatoria. Los artículos 12 y 13 del proyecto estipulan que incumplir las medidas del COE constituye una infracción, lo que acarrea sanciones. Esto implica que el COE regulará comportamientos, aunque no tenga competencia expresa para hacerlo. En conclusión, la determinación de infracciones por incumplimiento de las disposiciones del COE es incompatible con el principio de competencia y, por ende, es inconstitucional. Mientras no exista una ley que confiera al COE competencia para regular conductas, su actuación debe limitarse a las competencias actuales.

▪ **Remisión o autorización normativa a favor de la administración**

La Corte Constitucional determinó que el principio de reserva de ley es una garantía esencial para la tipificación y sanción de infracciones, asegurando que las normas provengan de autoridades competentes y otorguen previsibilidad y certeza jurídica. El artículo 132, numeral 2 de la Constitución exige que las infracciones y sanciones se establezcan mediante ley, respetando el principio de tipicidad, que requiere la predeterminación de conductas ilícitas y sus sanciones correspondientes. Aunque la colaboración reglamentaria es posible, el legislador debe delimitar claramente los elementos esenciales de las infracciones. Sin embargo, remisiones totalmente en blanco a disposiciones de reglamentos son inconstitucionales, ya que permiten arbitrariedad y falta de legitimidad democrática. La Corte subraya que, aunque las infracciones administrativas no necesitan el mismo nivel de detalle que los delitos penales, deben evitar ser excesivamente abiertas o vagas.

Los artículos 12 y 13 del proyecto de decreto ley establecen infracciones demasiado amplias y remiten a disposiciones del COE, protocolos y lineamientos, y normas de gestión de riesgos de desastres, permitiendo a diversas autoridades determinar discrecionalmente las conductas sancionables. Esto elimina la previsibilidad y certeza en relación con estas normas. Además, las sanciones previstas, como trabajo comunitario, multas, suspensión de actividades, clausura y destitución de servidores públicos carecen de claridad normativa. La remisión normativa debe proporcionar directrices claras para la aplicación de la ley, sin reemplazar la labor legislativa. Por lo tanto, el artículo 6 del proyecto de decreto ley, las infracciones y sanciones establecidas en los artículos 12 y 13, y sus correspondientes sanciones en el artículo 14, son incompatibles con el principio de legalidad, competencia y reserva de ley. Finalmente, aunque el análisis se centró en infracciones y sanciones ostensiblemente inconstitucionales, no se descarta la posibilidad de que otras disposiciones también puedan ser inconstitucionales y sujetas a control posterior.

- **Noveno problema jurídico: La medida de decomiso administrativo, ¿es incompatible con la Constitución porque inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley?**

Las disposiciones reformativas quinta y sexta del proyecto de decreto ley modifican el Código Orgánico Administrativo y la Ley de Minería para regular el "decomiso administrativo especial", una medida cautelar preventiva que permite a las autoridades administrativas decomisar bienes, maquinaria, equipos, insumos y vehículos involucrados en actividades de minería ilegal. Este decomiso puede convertirse en definitivo si se concluye un procedimiento administrativo que determine la responsabilidad del infractor, lo que resulta en la pérdida de propiedad.

El artículo 180.1 del Código Orgánico Administrativo detalla el decomiso administrativo especial, permitiendo a las autoridades utilizar de inmediato los bienes decomisados para remediación ambiental o prevención de riesgos, sin necesidad de autorización judicial pero con el debido control del poder público. El artículo 180.2 amplía esta medida a cualquier bien encontrado en operativos contra la minería ilegal. La disposición reformativa sexta agrega a la Ley de Minería el artículo 57.1, que establece sanciones de decomiso para personas involucradas en minería ilegal.

La Corte Constitucional señala que las medidas cautelares, como el decomiso administrativo especial, tienen un carácter preventivo y temporal, buscando asegurar que los bienes relacionados con actividades ilícitas no sigan utilizándose. Sin embargo, una vez concluido el procedimiento administrativo, si no se determina responsabilidad, los bienes deben ser restituidos a sus propietarios. La Corte enfatiza que las sanciones administrativas, como el decomiso definitivo, solo pueden imponerse después de un procedimiento administrativo que respete el debido proceso, garantizado por la Constitución. El decomiso afecta el derecho a la propiedad, por lo que debe ser controlado y justificado adecuadamente, conforme al principio de legalidad. El proyecto de decreto ley delega a un reglamento el procedimiento de decomiso y las reclamaciones por afectación de derechos de propiedad, lo que, según la Corte, incumple el principio de legalidad y la reserva de ley, que requieren que las infracciones y sanciones sean establecidas por ley. La Corte concluye que las disposiciones reformativas quinta y sexta del proyecto de decreto ley, y la disposición general segunda, son incompatibles con el principio de legalidad y la reserva de ley.

- **Efectos**

El proyecto de decreto ley, compuesto por 16 artículos, ocho disposiciones reformativas y dos disposiciones generales, fue sometido a control de constitucionalidad por la Corte. La Corte concluyó que ciertas disposiciones son incompatibles con la Constitución, específicamente: el artículo 6, el artículo 11 (cuarto inciso, numeral 6 -literales a) y b)-, numeral 7 -literales del a) al e)-, numeral 8), el artículo 12, el artículo 13 (numerales 7, 8 y 11), el artículo 14 (numeral 1), las disposiciones reformativas y las disposiciones generales.

A diferencia de dictámenes anteriores, este dictamen no declara que todo el proyecto de decreto ley sea incompatible con el artículo 148 de la Constitución. Solo las disposiciones

reformatorias séptima y octava incumplen el criterio de urgencia. Aunque varias disposiciones son inconstitucionales, las restantes no dependen de ellas y pueden subsistir de manera independiente. Por lo tanto, es posible promulgar el resto del proyecto de decreto ley si el presidente considera que estas disposiciones mantienen coherencia en su conjunto. En resumen, la Corte emite un dictamen favorable respecto al proyecto de decreto ley, excepto por aquellas disposiciones declaradas inconstitucionales.

- **Consideración final**

La Corte Constitucional reconoce la gravedad del fenómeno del Niño y la necesidad de políticas públicas y normativas adecuadas para anticipar y gestionar este riesgo dentro de un régimen ordinario. El proyecto de decreto ley examinado regula el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos e incluye diversas medidas. Sin embargo, la Corte expresa preocupación por posibles limitaciones de derechos incompatibles con la Constitución que estas medidas podrían imponer.

La Corte, en el ejercicio de sus competencias, tiene la responsabilidad de garantizar y respetar los derechos constitucionales de todas las personas. Aunque las medidas propuestas pueden tener un fin legítimo, es crucial comprender sus implicaciones y asegurarse de que no afecten negativamente el ejercicio de derechos constitucionales. Si el presidente de la República lo considera apropiado, podría emitir un nuevo proyecto de decreto ley que corrija las incompatibilidades constitucionales señaladas en el dictamen, asegurando así que el conjunto normativo sea coherente y armonioso. Es esencial, incluso en tiempos de emergencia y adversidad, garantizar los pilares de un Estado democrático y los derechos constitucionales, conforme a la Constitución.

## **6. ARGUMENTOS**

### **6.1 Comentario: Análisis Jurídico**

- a. La Corte Constitucional, en su evaluación del proyecto de decreto ley relacionado con el fenómeno del Niño, destaca la gravedad de este fenómeno y la necesidad de establecer políticas públicas y normativas adecuadas para anticipar y gestionar sus efectos dentro de un marco legal ordinario. Reconociendo la importancia de un marco legal eficiente para la gestión de desastres naturales, la Corte subraya la necesidad de garantizar y respetar los derechos constitucionales de todas las personas.
- b. El proyecto de decreto ley regula el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos e incluye medidas específicas que deben ser evaluadas en términos de su compatibilidad con la Constitución. La Corte se centra en evitar limitaciones de derechos que sean incompatibles con la Constitución, asegurando que cualquier medida adoptada tenga una justificación clara y una conexión directa con la gestión del riesgo.
- c. Un punto clave es determinar si el proyecto de decreto ley versa sobre materia económica y urgente, tal como lo estipula el artículo 148 de la Constitución. La justificación de este proyecto incluye la relación entre la gestión de desastres y el

desarrollo económico, destacando la necesidad de resiliencia económica y protección financiera. La Corte considera que el fenómeno del Niño constituye una circunstancia apremiante, justificando la emisión de un decreto ley para responder a los desafíos económicos y sociales que podría causar.

- d. Es esencial que el proyecto de decreto ley demuestre que las medidas propuestas tienen una relación directa y limitada con las circunstancias apremiantes. Entre estas medidas se encuentran la regulación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, el decomiso especial de maquinaria, la eliminación de ciertos requisitos administrativos en emergencias y la adjudicación de tierras a concesionarios camaroneros.
- e. El decomiso administrativo especial, que permite el uso de bienes decomisados para enfrentar emergencias, se considera con una conexión plausible con el objetivo del decreto. La eliminación del informe de pertinencia y favorabilidad en contrataciones públicas durante emergencias es vista con cautela, ya que podría afectar regímenes distintos al regulado por el decreto ley y no cumplir con el criterio de urgencia. La adjudicación de zonas de playa y bahía a la industria camaronera se justifica por la necesidad urgente de apoyar a este sector, que podría ser significativamente afectado por el fenómeno del Niño.
- f. La Corte Constitucional sugiere que el presidente de la República emita un nuevo proyecto de decreto ley que corrija las incompatibilidades constitucionales señaladas, asegurando así que el conjunto normativo sea coherente y armonioso. Además, enfatiza la necesidad de garantizar los pilares de un Estado democrático y los derechos constitucionales, incluso en tiempos de emergencia y adversidad.
- g. En conclusión, cualquier medida normativa adoptada en respuesta a desastres naturales debe equilibrar la eficacia en la gestión de emergencias con el respeto a los derechos constitucionales. Las recomendaciones de la Corte buscan asegurar que las respuestas del gobierno sean constitucionalmente adecuadas y eficaces, protegiendo tanto la integridad del marco legal como los derechos de los ciudadanos.

#### **6. VOTO CONCURRENTE 1. Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

El voto concurrente se presenta con base en los artículos 921 de la LOGJCC y 382 del RSPCCC. El análisis se centra en la aplicación y diferenciación de los artículos 140 y 148 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), destacando que ambos artículos están diseñados para circunstancias distintas: el primero para contextos ordinarios y el segundo para contextos extraordinarios, como cuando la Asamblea Nacional ha sido disuelta. En cuanto a la competencia y urgencia económica:

- **Artículo 140 CRE:** Permite al presidente enviar proyectos de ley de urgencia económica a la Asamblea Nacional, la cual debe actuar en un plazo de treinta días.
- **Artículo 148 CRE:** Permite al presidente expedir decretos-leyes de urgencia económica, previa aprobación de la Corte Constitucional, cuando la Asamblea Nacional ha sido disuelta.
- **Rol de la Corte:** Debe enfocarse en el dictamen previo de constitucionalidad, verificando que el decreto ley esté en línea con la norma suprema, sin extender su competencia a la calificación de urgencia.

Sobre la eliminación del informe de pertinencia y favorabilidad:

- La eliminación del requisito de la Contraloría para la contratación pública en emergencias es justificada para reducir tiempos y responder eficientemente a desastres naturales. Sin embargo, su extensión a otros regímenes (estado de excepción y emergencia) sin la debida claridad contraviene el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 CRE).

En relación a la compatibilidad constitucional:

- **Reformas Séptima y Octava:** Se plantea si estas contravienen el derecho a la seguridad jurídica. La eliminación del informe de pertinencia y favorabilidad se extiende más allá de los casos de emergencia, generando incertidumbre sobre su aplicabilidad.
- **Reprogramación de Transferencias a los GAD:** Aunque se argumenta que podría afectar la autonomía financiera de los GAD, se sostiene que la reprogramación es plausible si cumple con las disposiciones constitucionales.
- **Normas del Decreto Ley:** No son manifiestamente incompatibles con la Constitución y buscan regular la gestión de riesgos y desastres, garantizando los derechos ciudadanos.

Otros problemas jurídicos analizados incluyen:

- **Medidas de Control y Sanciones:** Las disposiciones relacionadas con horarios de circulación, control sanitario y otras medidas son incompatibles con el principio de legalidad y reserva de ley, ya que no establecen parámetros mínimos en la normativa reglamentaria.
- **Competencia del COE:** El COE no tiene competencia para determinar infracciones sin una ley que lo habilite, lo que genera incertidumbre y falta de previsibilidad en las normas.
- **Decomiso Especial:** Se considera contrario al principio de legalidad y reserva de ley.

En conclusión, el voto concurrente apoya la decisión del Pleno del Organismo respecto al proyecto de decreto ley 7-23-UE, pero señala discrepancias en varios puntos del análisis. Destaca la necesidad de un enfoque que respete la integralidad de las disposiciones constitucionales y garantice la seguridad jurídica y la previsibilidad normativa en la gestión de emergencias.

#### a. Consideraciones del voto concurrente

1. Diferenciación de los artículos 140 y 148 de la CRE: El artículo 140 de la CRE permite al presidente enviar proyectos de ley de urgencia económica a la Asamblea Nacional, que debe actuar en un plazo máximo de treinta días. El artículo 148 CRE, permite al presidente expedir decretos-leyes de urgencia económica, previa aprobación de la Corte Constitucional, cuando la Asamblea Nacional ha sido disuelta.
2. En un contexto ordinario, el artículo 140 se aplica a proyectos de ley de urgencia económica remitidos a la Asamblea Nacional. En un contexto extraordinario, como la

disolución de la Asamblea Nacional, el artículo 148 permite al presidente expedir decretos-leyes de urgencia económica sin necesidad de la calificación previa de la Asamblea Nacional. No obstante, estos decretos deben centrarse exclusivamente en temas económicos.

3. El papel de la Corte debe ser respetuoso con la integralidad de las disposiciones constitucionales, centrando su competencia en el dictamen previo de constitucionalidad. Esto implica contrastar el texto del decreto con la norma suprema, sin extender su competencia a la calificación de urgencia económica.
4. Se justifica la eliminación del informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría General del Estado (CGE) para la contratación pública en casos de emergencia y estado de excepción, para reducir los tiempos y responder adecuadamente a los desastres naturales. Sin embargo, la extensión de esta medida a otros regímenes genera incertidumbre y contraviene el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 CRE).
5. Las Reformas séptima y octava, sobre la eliminación del informe de pertinencia y favorabilidad afecta la seguridad jurídica debido a su extensión a otros regímenes sin la debida claridad. El proyecto de decreto ley no es manifiestamente incompatible con la Constitución y busca regular la gestión de riesgos y desastres, garantizando los derechos ciudadanos.
6. Se considera plausible la reprogramación de transferencias del ejecutivo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), siempre y cuando cumpla con las disposiciones constitucionales que aseguran un porcentaje mínimo de ingresos. La autonomía administrativa y financiera de los GAD no se vería comprometida si se respetan estas condiciones.
7. Las disposiciones relativas a horarios de circulación, control sanitario, prohibición de ingresos a puertos y aeropuertos, suspensión de eventos y otras actividades son incompatibles con el principio de legalidad y reserva de ley. La normativa reglamentaria no establece los parámetros mínimos necesarios para la concreción de estas medidas.
8. El COE no tiene competencia para determinar infracciones sin una ley que lo habilite expresamente. Las remisiones en blanco a reglamentos y la posibilidad de múltiples autoridades determinando conductas sancionables generan falta de previsibilidad y certeza jurídica.
9. Las normas vinculadas al decomiso especial contravienen el principio de legalidad y reserva de ley determinado en el artículo 76.3 de la Constitución.
10. En términos generales, el proyecto de decreto ley no presenta incompatibilidades manifiestas con la Constitución. No obstante, existen puntos específicos que requieren ajustes para asegurar la coherencia con los principios constitucionales.
11. El voto concurrente apoya la decisión del Pleno del Organismo respecto al proyecto de decreto ley 7-23-UE, pero señala discrepancias en varios puntos del análisis. Se enfatiza la necesidad de un enfoque que respete la integralidad de las disposiciones constitucionales, garantice la seguridad jurídica y la previsibilidad normativa en la gestión de emergencias.

## 6.1. COMENTARIO: Análisis Jurídico

En el artículo 921 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y el artículo 382 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC), que establecen las bases legales para la emisión del voto concurrente y la sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional. Se comparan los artículos 140 y 148 de la CRE, esenciales para diferenciar entre los proyectos de ley de urgencia económica y los decretos-leyes de urgencia económica.

El artículo 140 permite al Presidente de la República enviar proyectos de ley de urgencia económica a la Asamblea Nacional, que debe tratarlos en un plazo de 30 días. En cambio, el artículo 148 faculta al Presidente, con dictamen favorable de la Corte Constitucional, a expedir decretos-leyes de urgencia económica en ausencia de la Asamblea Nacional, limitando los decretos a temas exclusivamente económicos. Se diferencian los contextos ordinarios (art. 140) y extraordinarios (art. 148), aplicables cuando la Asamblea Nacional está en funcionamiento o disuelta, respectivamente. El rol de la Corte Constitucional se centra en el dictamen previo de constitucionalidad, verificando que los decretos-leyes sean conformes con la Constitución sin exceder su competencia en la calificación de urgencia. El primer problema jurídico analizado es la compatibilidad del decreto-ley con el artículo 148 de la CRE. Aunque se concuerda en la evaluación de si el decreto versa sobre materia económica y urgente, se disiente en la eliminación del informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría para contrataciones públicas en situaciones de emergencia y estado de excepción. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, se considera que las disposiciones reformativas séptima y octava del proyecto de decreto-ley eliminan obligaciones de informes de pertinencia, extendiendo su aplicabilidad a otros regímenes, lo cual genera incertidumbre jurídica, contraviniendo el artículo 82 de la CRE.

Respecto a la incompatibilidad con la Constitución, se concluye que, en general, el decreto-ley no es incompatible, ya que busca regular la gestión de riesgos y desastres. Sin embargo, se discrepa con la transgresión del artículo 371 de la CRE en relación con la reprogramación de transferencias a la seguridad social, pero se coincide en que no afecta los artículos 271 y 298 respecto a la reprogramación de transferencias a los GAD. Aunque el voto de mayoría considera que reprogramar las transferencias afecta la autonomía de los GAD, se sostiene que la reprogramación es posible si se cumple con las disposiciones constitucionales sobre transferencias mínimas.

En relación con las competencias del COE y el principio de legalidad, se coincide en que la remisión al reglamento sin parámetros claros viola el principio de legalidad y reserva de ley. Las competencias regulatorias del COE deben estar claramente establecidas en la ley. En cuanto a las reasignaciones presupuestarias, se acepta que las preasignaciones en salud y educación no pueden ser modificadas por el ejecutivo según la Constitución. Sobre la adjudicación de zonas de playa y bahía, se concluye que las disposiciones reformativas no cumplen con la configuración esencial requerida en la ley. Finalmente, las normas

vinculadas al decomiso especial son contrarias al principio de legalidad y reserva de ley. En conclusión, el voto concurrente presenta una interpretación detallada y crítica de varios aspectos del proyecto de decreto-ley 7-23-UE, destacando coincidencias y discrepancias con el voto de mayoría. Se enfatiza la necesidad de respetar la integralidad de las disposiciones constitucionales y garantizar la seguridad jurídica y la previsibilidad en la aplicación de las normas.

#### **4.1.2. Entrevistas**

##### **4.1.2.1. Resumen de las entrevistas realizadas.**

- **Entrevistado 1. Dr. Bayardo Gamboa**

**Perfil:** Juez especialista en Derecho Constitucional y docente en la materia de Derecho Constitucional

En resumen, la Corte Constitucional del Ecuador realiza un control abstracto de constitucionalidad de los Decretos-leyes de urgencia económica para verificar su cumplimiento con requisitos constitucionales, evitando interferencias políticas indebidas. Sus dictámenes previos previenen inconstitucionalidades, asegurando el respeto a principios democráticos y constitucionales. La CCE se centra en la urgencia económica, procedimientos democráticos y proporcionalidad de las medidas adoptadas. Deben respetar principios como control integral, presunción de constitucionalidad, interpretación conforme, entre otros. A nivel internacional, se deben respetar estándares de derechos humanos y democracia en este proceso.

- **Entrevistado 2. Dr. Alexander Barahona**

**Perfil:** Fue asesor de la Corte Constitucional, especialista en Derecho Constitucional y Catedrático en la materia de Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

Proceso de constitucionalidad de Decretos-leyes de urgencia económica en Ecuador durante la muerte cruzada: Presidente emite decreto a la Corte Constitucional, esta examina su constitucionalidad sin plazo fijo y emite dictamen. Si es constitucional, entra en vigor y puede ser ratificado por la asamblea. La Corte debe considerar coherencia constitucional y necesidad real y urgente, evitando impedir decretos necesarios. Control debe ser eficaz y justificado, con respeto a la institucionalidad. Procedimiento incluye revisión material por la Corte y posible ratificación o derogación por el legislador. Sin regulación internacional específica, se busca conformidad con tratados de derechos humanos. Reclamos por demora y rigurosidad en determinar urgencia de decretos.

- **Entrevistado 3. Mgtr. Carolina Montenegro**

**Perfil:** Catedrática de Derecho Constitucional, especialista en Derecho Constitucional.

Explica la importancia del control constitucional de los Decretos-leyes de urgencia económica en Ecuador durante la muerte cruzada, destacando la necesidad de que la Corte Constitucional garantice la coherencia con los principios constitucionales y el respeto a los derechos fundamentales. A pesar de la falta de normativa específica, se aplica un control constitucional general y se enfatiza la emisión de dictámenes previos para prevenir

inconstitucionalidades. Se destacan elementos críticos como la carga laboral de la Corte y la importancia de respetar principios legales y constitucionales en este proceso. Montenegro resalta la diferencia entre el control político de la Asamblea y el control constitucional de la Corte, así como la importancia de justificar las medidas de urgencia de manera proporcional, lógica y temporal. En el ámbito internacional, se subraya la necesidad de cumplir con los principios de proporcionalidad en la revisión de estos decretos.

#### **4.1.2.1.1. Categoría de análisis**

- **Atribuciones de la Corte Constitucional en la Revisión de Decretos-Leyes.**

La entrevista revela el papel esencial de la Corte Constitucional (CCE) en la revisión de Decretos-Leyes de Urgencia Económica durante situaciones excepcionales o de carácter extraordinario, como la muerte cruzada, por las tensiones políticas que pueden llevar a decisiones precipitadas, el analizar si las medidas pudiesen haber sido tramitadas ordinariamente ante la Asamblea Nacional y si respetan los principios democráticos y constitucionales.

La Corte Constitucional (CCE) juega un papel crucial en prevenir arbitrariedades del Poder Ejecutivo, especialmente durante situaciones excepcionales como la muerte cruzada, sin intervenir indebidamente en la esfera política y respetando la separación de poderes. Es fundamental mantener la coherencia con las normas constitucionales y la urgencia en la revisión de decretos económicos, evitando la inclusión de aspectos económicos en disposiciones de otras áreas para evitar el control parlamentario. No obstante, la necesidad de una evaluación más rigurosa de la urgencia por parte de la CCE.

La experiencia de la Corte Constitucional (CCE) en situaciones como la muerte cruzada, reconociendo la falta de regulación específica y la necesidad de equilibrar sus atribuciones constitucionales con los principios básicos de interpretación constitucional. Se plantea la cuestión sobre la legitimidad de ciertas atribuciones de la CCE y se sugiere una revisión técnica constitucional y de principios para garantizar un proceso acorde a la Constitución. La competencia de la Corte en el control abstracto de constitucionalidad de los Decretos-leyes de urgencia económica está regulada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) en su artículo 75. Se subraya que la actuación de la Corte no puede considerarse arbitraria, ya que se basa en las atribuciones conferidas por ley y busca evitar arbitrariedades del Poder Ejecutivo. La Corte debe operar dentro de los límites constitucionales y legales, evitando interferencias indebidas en la política y respetando la separación de poderes. Se reconoce la amplitud de acción de la Corte en este proceso, lo que implica ser deferente con el Ejecutivo para facilitar la viabilidad de los decretos, pero también asegurar que estas medidas sean realmente necesarias y proporcionadas.

La Corte Constitucional (CCE) realiza un control abstracto de constitucionalidad, evaluando la conformidad de los decretos-leyes con la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la LOGJCC y la normativa aplicable. Verifica la urgencia real de las medidas propuestas y su coherencia constitucional. Aunque no existe un procedimiento

específico para estos casos, la CCE adapta sus actuaciones dentro del marco legal existente, estableciendo criterios para su análisis, como la justificación de la urgencia económica y la coherencia con la normativa constitucional. Se resalta concepto de "peso y contrapeso de poderes" se refiere al equilibrio necesario entre los órganos del Estado para evitar abusos y asegurar el respeto a la Constitución y las leyes.

- **Control de Constitucionalidad en Decretos-leyes de urgencia económica durante la Muerte Cruzada en Ecuador**

El control constitucional se refiere a la revisión que realiza la Corte Constitucional sobre la conformidad de una norma legal con la Constitución. En el caso de los Decretos-leyes de urgencia económica, la CCE evalúa si cumplen con los requisitos constitucionales para su emisión. Durante este proceso, la CCE analiza aspectos como la coherencia del decreto con la Constitución, la necesidad de las medidas adoptadas y su urgencia para enfrentar la situación económica durante la muerte cruzada. Este control está regulado por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y es llevado a cabo por la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), conforme al artículo 148 de la Constitución. La CCE tiene la responsabilidad de asegurar la supremacía constitucional y el Estado de Derecho, aplicando principios como el control integral y la interpretación conforme. Aunque no hay límites específicos para el proceso de revisión, se enfatiza el respeto a los estándares de derechos humanos y democracia. La CCE adapta sus procedimientos dentro del marco legal existente para garantizar la coherencia y legalidad en este proceso. Los decretos deben justificar la urgencia económica y ser consistentes con las normas constitucionales. La Corte Constitucional del Ecuador (CCE) enfatiza la importancia del control integral y la presunción de constitucionalidad, aunque realiza un escrutinio riguroso. Aunque no existe un procedimiento normado específico para los decretos emitidos durante la muerte cruzada, la CCE se ajusta a las disposiciones legales existentes. Es crucial evaluar la necesidad de los decretos, considerando si pueden esperar seis meses sin causar daños irreparables al estado económico.

Es fundamental que la Corte no asuma funciones que excedan sus atribuciones, respetando así el principio de corrección funcional de la interpretación constitucional. En cuanto al control material, se discuten diversos puntos clave relacionados con la revisión constitucional.

- **Control integral de constitucionalidad:** Se destaca la importancia de examinar tanto la forma como el contenido,
- **Discrecionalidad en la evaluación constitucional:** La discrecionalidad en el control constitucional no los hace arbitrarios, siempre y cuando exista una justificación clara y razonada por parte de la Corte Constitucional. La necesidad de entender los movimientos constitucionales de manera equilibrada y razonada, evitando la violación del principio de corrección funcional de la interpretación.
- **Necesidad y urgencia:** Se plantea que los decretos deben ser evaluados en función de su necesidad y urgencia, considerando si pueden esperar seis meses sin que el país sufra una quiebra económica o daños irreparables.

- **Control político de contrapeso:** Ante la ausencia del poder legislativo durante situaciones como la muerte cruzada, la Corte Constitucional ejerce un control político de contrapeso para limitar las actuaciones del ejecutivo.
- **Razonabilidad y justificación:** Se destaca que las medidas tomadas en los decretos deben ser razonables y justificadas de manera lógica y jurídica.
- **Principio de corrección funcional:** Se enfatiza que la interpretación de la CCE debe ajustarse a ciertos principios intocables de la Constitución, sin arrogarse funciones.
- **Control de preconstitucionalidad:** Este proceso permite a la Corte Constitucional revisar la constitucionalidad de un proyecto de ley antes de su aprobación por el órgano legislativo. Este control se enfoca en verificar si el proyecto de ley se ajusta a los principios y normas establecidos en la Constitución en referencia a los Decretos-Ley de UE y se realiza dentro del marco legal establecido en la Constitución y las leyes correspondientes.
- **Criterios para el dictamen en los decretos-leyes de urgencia económica**

Se enfatiza que la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) debe evaluar la congruencia de los decretos-leyes de urgencia económica con la Constitución, la urgencia real de las medidas propuestas y su coherencia con los principios constitucionales, es necesario establecer criterios claros y procedimientos bien definidos para este tipo de control constitucional. La responsabilidad de la CCE en garantizar la legalidad, justicia y respeto a los derechos fundamentales durante los estados de excepción, es correcta, pero existe la preocupación sobre la posible arbitrariedad en las decisiones de la CCE debido a la amplia discrecionalidad que posee.

Esta revisión implica evaluar la constitucionalidad de los decretos, considerando aspectos como su coherencia con la Constitución, la necesidad de las medidas adoptadas y su urgencia real para abordar la situación económica del país. La CCE también examina la coherencia entre la supuesta urgencia económica y las medidas específicas propuestas, así como la adecuación de los procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa

- **Los estados de excepción y su relación con el control constitucional de los decretos-leyes de urgencia económica.**

Se destacan los DEE y su regulación por la Constitución y las leyes correspondientes, para tomar como referencia dentro del control constitucional de los decretos-leyes de urgencia económica a partir de la muerte cruzada, ya que al existir jurisprudencia extensa de la Corte Constitucional y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación con los estados de excepción, tomando en cuenta precisamente la necesidad de que estas medidas sean proporcionales, razonadas y temporales.

- **Garantías Constitucionales**

La CCE realiza una amplia revisión de los decretos-leyes de urgencia económica para asegurar que se respeten los principios democráticos y constitucionales, interpretando y aplicando las normativas vigentes de manera flexible y coherente con los derechos

fundamentales. La Corte ha desarrollado criterios y principios para guiar su análisis en estos casos, tomando en cuenta referencias internacionales como las opiniones consultivas de la CIDH y la CEDH. Además, se menciona la carga laboral de la Corte y la necesidad de revisar los procesos de constitucionalidad de manera rigurosa y apegada a los principios constitucionales, evitando la violación del principio de corrección funcional de la interpretación y de la consulta constitucional.

- **Principios de interpretación constitucional**

Destaca la importancia de interpretar las disposiciones impugnadas de manera compatible con la Constitución, evitando la declaración de inconstitucionalidad cuando existe una interpretación plausible que no contradice los preceptos constitucionales. Se menciona el principio de declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso, que establece que la inconstitucionalidad de una disposición solo se declara cuando no es posible adecuarla al ordenamiento constitucional por vía interpretativa. Esto asegura que se agoten todas las posibilidades de interpretación antes de invalidar una norma. Se destaca que la interpretación de la Corte debe adherirse a principios inmutables de la Constitución, como el Principio de Corrección Funcional, que impide a la Corte asumir funciones no atribuidas para evitar violaciones constitucionales

- **El procedimiento de control constitucional de decretos-leyes de urgencia económica en la muerte cruzada.**

Comienza con la emisión del decreto-ley de urgencia económica por parte del presidente, el cual se somete automáticamente al escrutinio de la Corte Constitucional del Ecuador. Esta institución tiene la responsabilidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto dentro de un plazo razonable, siguiendo los tiempos establecidos por la ley y la jurisprudencia constitucional. En su análisis, la Corte considera elementos como la proporcionalidad de las medidas y su impacto en los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, la muerte cruzada como fenómeno político puede plantear desafíos adicionales para el ejercicio del control constitucional, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley.

La jurisprudencia constitucional, tanto nacional como internacional, desempeña un papel relevante en este proceso. La Corte puede considerar la jurisprudencia de organismos como la Corte IDH y la CEDH, así como de otros órganos de control constitucional, que subrayan la importancia de garantizar el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos en la adopción y aplicación de medidas de emergencia. En el ámbito nacional, la Corte Constitucional ha establecido requisitos como la coherencia mínima con la Constitución para evaluar la constitucionalidad de los decretos económicos urgentes. Sin embargo, se han observado demoras en algunos casos, atribuidas en parte a la complejidad y extensión de los decretos.

La interpretación de la Constitución y la jurisprudencia constitucional es fundamental en este proceso, la Corte debe asegurar que su interpretación sea coherente con los principios constitucionales y respete los límites de su competencia. La violación de estos principios,

como el Principio de Corrección Funcional, puede llevar a cuestionamientos sobre la legitimidad de sus acciones y la calidad de su aplicación del control constitucional.

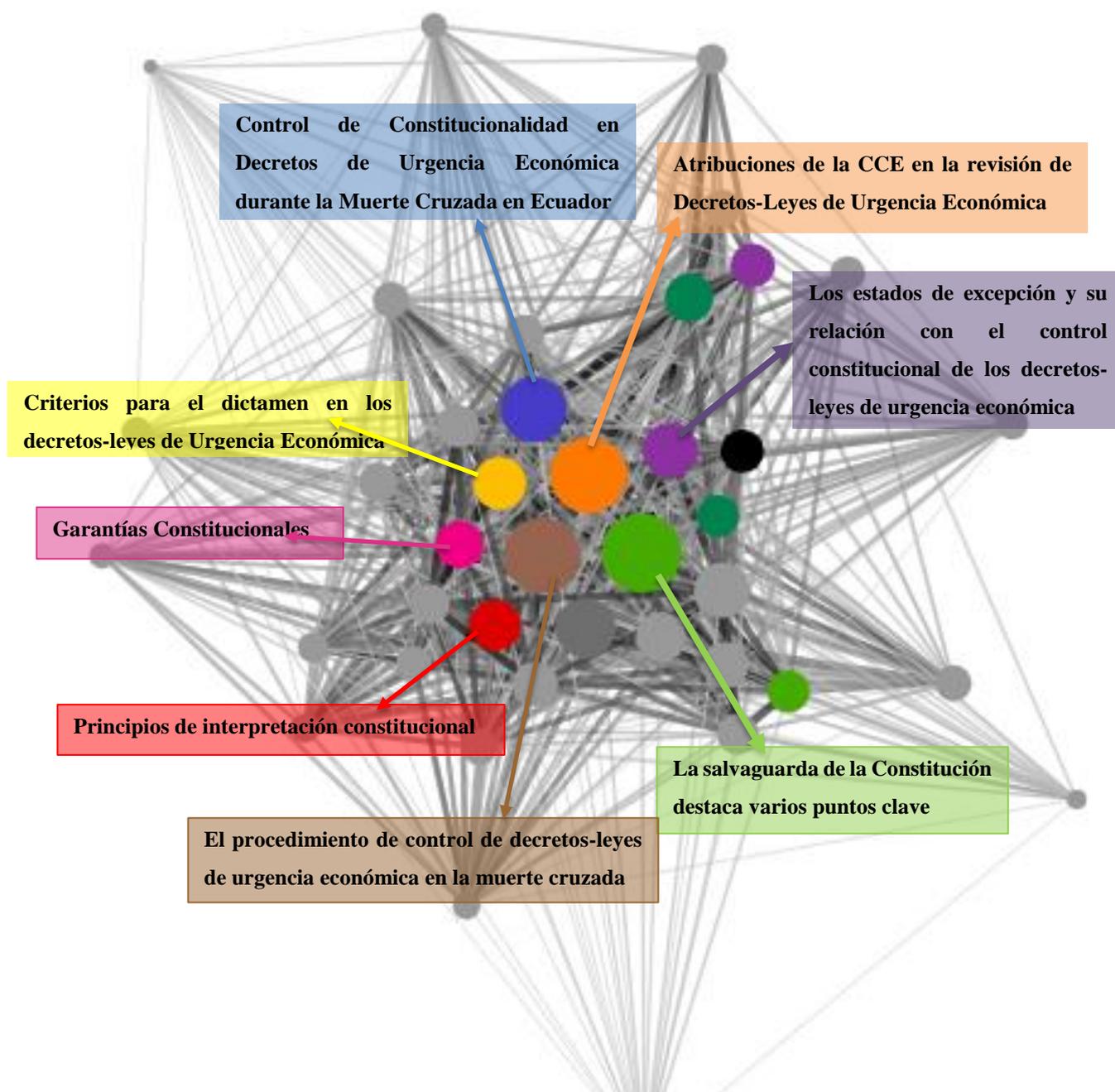
- **La salvaguarda de la Constitución destaca varios puntos clave.**

En primer lugar, se reconoce el papel crucial de la CCE en la protección de los principios democráticos y constitucionales, especialmente en momentos críticos donde pueden suspenderse garantías constitucionales para mantener el orden público y la estabilidad económica. Se destaca la necesaria flexibilidad y adaptabilidad en la interpretación y aplicación de normativas constitucionales y legales, así como la importancia de establecer criterios y principios para guiar el análisis de la Corte en casos similares.

Se aborda también el tema de los límites de la Corte Constitucional en el contexto de la emisión de decretos ejecutivos económicos urgentes durante una muerte cruzada. Se discute la importancia de evitar excesos en la intervención de la Corte para permitir que el ejecutivo emita tales decretos, asegurando al mismo tiempo el respeto a la institucionalidad y buscando viabilizar en la medida de lo posible los decretos emitidos.

Finalmente, se mencionan los desafíos y críticas relacionados con la falta de experiencia en casos como la muerte cruzada y la carga laboral de la Corte Constitucional. Se reflexiona sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre las atribuciones de la Corte y el respeto a los principios constitucionales, evitando violaciones al principio de corrección funcional de la interpretación. Se destaca que la muerte cruzada no es una institución jurídica común en los ordenamientos latinoamericanos, lo que obliga al estado ecuatoriano a basarse en pronunciamientos de otros países para determinar la justificación de los estados de excepción y la emisión de leyes emergentes. Sin embargo, se plantean críticas sobre la ejecución de decisiones, como en el caso del matrimonio igualitario, lo que sugiere la necesidad de una revisión técnica y principista para garantizar la legitimidad y el respeto a los principios constitucionales.

*Ilustración 1 Red Semántica de Categorías de Códigos*



#### **4.1.2.1.2. Análisis del Gráfico**

La revisión de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica por parte de la CCE durante situaciones excepcionales, como la muerte cruzada, resalta su rol crucial en prevenir abusos del Poder Ejecutivo, garantizando la coherencia con principios democráticos y constitucionales. La Corte evalúa la urgencia y necesidad de las medidas, basándose en la LOGJCC y la normativa aplicable. Aunque no hay normativa suficiente y aplicable para estos casos, la CCE adapta su análisis para asegurar la supremacía constitucional y el Estado de Derecho.

Este proceso implica un control integral, abstracto y discrecional, donde se verifican la justificación de la urgencia económica y la coherencia de las medidas con la Constitución. La CCE debe operar dentro de límites legales, respetando la separación de poderes y evitando interferencias indebidas en la política. La necesidad de un equilibrio entre sus atribuciones y la interpretación constitucional adecuada es fundamental para evitar arbitrariedades y asegurar la legitimidad del control constitucional. Además, la Corte debe considerar la jurisprudencia nacional e internacional y los principios de interpretación constitucional para mantener la consistencia y proporcionalidad en sus decisiones. Este enfoque asegura que los decretos-leyes de urgencia económica no solo sean necesarios y urgentes, sino también respetuosos de los derechos fundamentales y la democracia.

#### 4.1.3. Contratación de la Urgencia de los decretos-leyes en los países de Ecuador, España y Perú.

*Tabla 4 Contratación de la Urgencia de los decretos-leyes en los países de Ecuador, España y Perú.*

<b>Aspecto legal</b>	<b>Ecuador</b>	<b>España</b>	<b>Perú</b>
<b>Órgano de control</b>	Corte Constitucional del Ecuador (CCE)	Tribunal Constitucional Español (TCE)	Tribunal Constitucional Peruano (TCP)
<b>Circunstancias apremiantes</b>	Desarrolla el sub-requisito de "Circunstancias apremiantes o presupuesto habilitante". Se justifica cuando la situación no puede esperar a la instalación de la nueva Asamblea Nacional. La verificación de la existencia del hecho es de índole política. La CCE se limita a analizar la motivación presentada por el Presidente.	Analiza la concurrencia de una situación extraordinaria y de urgente necesidad. Considera la no afectación del ordenamiento de las instituciones básicas del Estado. Examina la existencia de una situación de urgencia y necesidad extraordinaria. Deja abierta la posibilidad de declarar inconstitucionalidad en casos de arbitrariedad o abuso.	Enfatiza que las circunstancias fácticas son ajenas al contenido de la norma. Propone un criterio riguroso sobre la excepcionalidad. Evalúa situaciones extraordinarias e imprevisibles en cada caso concreto. Se basa en datos fácticos previos, no en la mera voluntad.
<b>Conexidad</b>	Analiza la conexión clara y precisa entre las medidas propuestas y el hecho a resolver. No evalúa si existen más vías de solución o cuál es la mejor. Busca evitar arbitrariedades o	Verifica la relación de adecuación entre la situación específica y las medidas adoptadas. Las medidas deben guardar relación directa o congruencia con la situación a abordar. Asegura que el jefe de	Incorpora explícitamente lo dicho por el TCE. Las disposiciones deben tener relación evidente con la situación a abordar. No debe modificar la situación jurídica

	abusos de poder por parte del ejecutivo.	gobierno no modifique normas sin relación con la situación urgente.	existente sin justificación de necesidad extraordinaria y urgente.
<b>Inmediatez</b>	Analiza si las medidas tienen un impacto económico inmediato que justifique no postergar su adopción. Reconoce la naturaleza transitoria de los Decretos-Ley. Los decretos son revisados después de la instalación de la nueva Asamblea Nacional.	Asocia el uso del decreto-ley a "circunstancias difíciles o imposibles de prever". Requiere ausencia de advertencias anticipadas sobre el evento. La urgencia temporal impide el uso de la vía legal ordinaria. Enfatiza que no se debe confundir urgencia con importancia o trascendencia.	Evalúa la urgencia en función del tiempo y su aplicación práctica. Las circunstancias deben ser de tal naturaleza que el procedimiento ordinario podría causar daños graves al Estado. Busca prevenir daños o situaciones irreparables.
<b>Enfoque general</b>	Respeto las competencias del Presidente y su intervención estatal. No busca sustituir al poder legislativo en su ausencia. Incentiva al Ejecutivo a utilizar instrumentos ordinarios antes de los excepcionales. Busca evitar extralimitaciones que lleven a acciones autoritarias.	Flexibiliza la naturaleza de los decretos-leyes como instrumento para responder a situaciones cambiantes. Mantiene cautelas en su uso. Considera los decretos-leyes como disposiciones legislativas provisionales extraordinarias. Respeto la división de poderes y las atribuciones de las Cortes Generales.	Desarrolla jurisprudencia principalmente en decretos-leyes ordinarios. Ha dejado más abierto el carácter extraordinario. Tiende a incentivar al ejecutivo a disolver el Congreso en situaciones extraordinarias.

La tabla anteriormente detallada examina las diferencias y similitudes significativas en el marco legal y los aspectos clave relacionados con los decretos de urgencia en Ecuador, España y Perú. Este estudio se centra en tres elementos fundamentales: las circunstancias apremiantes, la conexidad y la inmediatez, así como en el enfoque general adoptado por cada país,

### 1. Circunstancias apremiantes

- **Similitudes:** Los tres países reconocen la importancia de las circunstancias apremiantes o extraordinarias como justificación para la emisión de decretos de urgencia. Existe un consenso en que estas situaciones deben ser excepcionales y requerir una respuesta inmediata del poder ejecutivo.

- **Diferencias:** En Ecuador, la CCE ha desarrollado el sub-requisito de "Circunstancias apremiantes o presupuesto habilitante", limitándose a analizar la motivación presentada por el Presidente y considerando que la verificación de la existencia del hecho es de índole política; en contraste, el TCE realiza un análisis más profundo, examinando la concurrencia de una situación extraordinaria y de urgente necesidad, además de considerar la no afectación del ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; mientras tanto, el TCP enfatiza que las circunstancias fácticas son ajenas al contenido de la norma y propone un criterio riguroso sobre la excepcionalidad, evaluando las situaciones extraordinarias e imprevisibles en cada caso concreto, basándose en datos fácticos previos.

## 2. Conexidad

- **Similitudes:** Los tres países coinciden en la necesidad de establecer una conexión clara entre las medidas propuestas en el decreto de urgencia y la situación que se pretende abordar.
- **Diferencias:** La CCE se enfoca en analizar la conexión clara y precisa entre las medidas propuestas y el hecho a resolver, sin evaluar si existen otras vías de solución o cuál sería la mejor; en contraste, el TCE verifica la relación de adecuación entre la situación específica y las medidas adoptadas, asegurando que el jefe de gobierno no modifique normas sin relación con la situación urgente; mientras tanto, el TCP ha incorporado explícitamente lo dicho por el TCE, enfatizando que las disposiciones deben tener una relación evidente con la situación a abordar y no deben modificar la situación jurídica existente sin una justificación de necesidad extraordinaria y urgente

## 3. Inmediatez

- **Similitudes:** Los tres países consideran la inmediatez como un factor crucial en la justificación de los decretos de urgencia, aunque con interpretaciones ligeramente diferentes.
- **Diferencias:** la CCE analiza si las medidas tienen un impacto económico inmediato que justifique no postergar su adopción hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional; en contraste, el TCE asocia el uso del decreto-ley a "circunstancias difíciles o imposibles de prever", requiriendo la ausencia de advertencias anticipadas sobre el evento y enfatizando que no se debe confundir urgencia con importancia o trascendencia; mientras tanto, el TCP evalúa la urgencia en función del tiempo y su aplicación práctica, considerando que las circunstancias deben ser de tal naturaleza que el procedimiento ordinario podría causar daños graves al Estado.

## 4. Enfoque general

- **Similitudes:** Los tres países buscan mantener un equilibrio entre respetar las facultades del ejecutivo y ejercer un control constitucional para prevenir abusos de poder.
- **Diferencias:** La CCE) respeta las competencias del Presidente y su intervención estatal, pero incentiva al Ejecutivo a utilizar instrumentos ordinarios antes de los excepcionales, enfocándose en evitar extralimitaciones que lleven a acciones autoritarias; en contraste, el TCE ha flexibilizado la naturaleza de los decretos-leyes

como instrumento para responder a situaciones cambiantes, aunque mantiene cautelas en su uso, respetando estrictamente la división de poderes y las atribuciones de las Cortes Generales; mientras tanto, el TCP ha desarrollado jurisprudencia principalmente en decretos-leyes ordinarios, dejando más abierto el carácter extraordinario y tendiendo a incentivar al Ejecutivo a disolver el Congreso en situaciones extraordinarias.

#### **4.1.3.1. Discusión de Resultados**

##### **4.1.3.1.1. ¿Se puede utilizar como referencia el control constitucional de los Decretos de Estado de Excepción para el control constitucional de los Decretos-Ley de Urgencia Económica establecido en el artículo 148 de la CRE?**

Para fundamentar la referencia al control constitucional establecido para los estados de excepción en la evaluación de los decretos-ley de urgencia económica, se ha utilizado una interpretación constitucional basada en varios principios y enfoques metodológicos de la siguiente manera: una interpretación sistemática, que considera el conjunto del ordenamiento jurídico como un todo coherente y armónico, este enfoque permite integrar los principios y normas de la Constitución y los tratados internacionales para evaluar los decretos-ley de urgencia económica en un marco similar al de los estados de excepción; la interpretación teleológica, que busca entender el propósito y los fines de las normas constitucionales, este método permite identificar que tanto los estados de excepción como los decretos-ley de urgencia económica buscan enfrentar situaciones de crisis y proteger el bienestar general, justificando así la aplicación de principios similares en su control constitucional; la interpretación histórica, que considera los antecedentes y el contexto en el que se adoptaron las normas, ha sido utilizada para entender la intención del constituyente al establecer mecanismos de control constitucional para situaciones de emergencia, esto permite justificar la extensión de estos mecanismos a los decretos-ley de urgencia económica; y, por último se ha recurrido a la interpretación comparativa, analizando cómo otros sistemas jurídicos, como el de Colombia, manejan el control constitucional de medidas de emergencia.

Conforme a los principios y garantías jurídicas en la implementación de los DEE, esto es que la implementación de un estado de excepción o emergencia se sustenta en diversas exigencias que deben cumplir condiciones y requisitos específicos, funcionando como garantías jurídicas para la protección de los derechos humanos durante situaciones de crisis. Estas exigencias se concretan en una serie de principios cuyo incumplimiento podría hacer que el estado de emergencia trasgreda los límites legales y viole mandatos constitucionales.

El control constitucional durante los estados de excepción se fundamenta en varios principios establecidos tanto en la Constitución del Ecuador como en tratados internacionales, especialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El artículo 27 de esta convención permite la aplicación del estado de excepción en situaciones de guerra, peligro público o cualquier otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, y debe aplicarse únicamente en la medida y por el tiempo estrictamente

necesarios para enfrentar la crisis, es decir, cuando la gravedad y magnitud de la situación hagan imposible superarla mediante los instrumentos normales del ordenamiento jurídico.

La supervisión constitucional realizada por la Corte Constitucional durante los estados de excepción, ante la falta de normas específicas para supervisar los decretos-ley de urgencia económica, debe realizarse de manera global. Esto implica considerar diversos principios, requisitos, implementación y restricciones establecidos en la Constitución (CRE, 2008, art. 164) y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC, 2009, arts. 120-123). El control automático de constitucionalidad, según la Corte Constitucional del Ecuador, se realiza con el objetivo de garantizar el Estado constitucional de derecho y justicia, enfatizando los derechos constitucionales y el principio democrático de división de poderes. Este control incluye dos aspectos: el control formal y el control material.

El control formal de la declaratoria de estado de excepción y de las medidas adoptadas debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 120 y 122 de la LOGJCC. Estos requisitos se derivan de hechos sobrevinientes, es decir, situaciones repentinas, inesperadas o imprevistas que amenazan de manera grave e inminente la supervivencia del Estado y los derechos humanos.

El control material implica un examen detallado para verificar que los hechos alegados hayan ocurrido y constituyan las causales justificativas, así como que las medidas adoptadas estén prescritas en la Constitución y en la ley. Este análisis incluye verificar que las medidas sean estrictamente necesarias y proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria, y que exista una relación de causalidad e inmediatez entre los hechos y las medidas adoptadas. Además, las medidas no deben afectar el núcleo esencial de los derechos constitucionales y deben respetar el conjunto de derechos intangibles.

#### **4.1.3.1.2. ¿Se puede utilizar como referencia la utilización del control constitucional de los Decretos-Ley de Urgencia Económica con los Decretos de Estado de Excepción?**

Aplicar el marco de control constitucional de los estados de excepción a los decretos-ley de urgencia económica establecidos en el artículo 148 de la CRE puede ofrecer un enfoque robusto y sistemático para evaluar su constitucionalidad. Los parámetros utilizados por la Corte Constitucional en la supervisión de los estados de excepción pueden servir como una referencia útil para el control de los decretos-ley de urgencia económica, asegurando que las medidas adoptadas sean necesarias, proporcionales, adecuadas y no vulneren derechos fundamentales.

- **Circunstancias Apremiantes:** En los decretos-ley de urgencia económica, se debe verificar que existan circunstancias apremiantes que justifiquen la necesidad de medidas urgentes. Tal como se hace en los estados de excepción, es crucial identificar hechos sobrevinientes que amenacen gravemente el bienestar económico y social del país.

- **Conexidad Plausible:** Es fundamental asegurar que las medidas propuestas en los decretos-ley estén directamente relacionadas con las circunstancias apremiantes y que sean adecuadas para enfrentar la crisis. Este principio se aplica de manera similar en ambos contextos.
- **Inmediatez y Necesidad:** La necesidad de implementación rápida y la justificación de la omisión del debate parlamentario debido a la urgencia deben ser evaluadas cuidadosamente. Al igual que en los estados de excepción, es crucial que las medidas sean adoptadas en la medida y por el tiempo estrictamente necesarios para enfrentar la crisis.

El control formal y material debe ser aplicado rigurosamente a los decretos-ley de urgencia económica, verificando el cumplimiento de los procedimientos establecidos y evaluando la compatibilidad de las medidas con la Constitución. Esto incluye asegurar que las medidas sean proporcionadas y no excedan lo necesario para alcanzar los objetivos planteados.

### **Consideraciones Finales**

La adopción de un marco de control constitucional similar al utilizado para los estados de excepción puede fortalecer la legitimidad y eficacia de los decretos-ley de urgencia económica. Al aplicar principios de necesidad, proporcionalidad, y adecuación, se puede asegurar que las medidas adoptadas sean constitucionales y respeten los derechos fundamentales, manteniendo el equilibrio entre la necesidad de intervenciones rápidas y la protección de los derechos humanos. En conclusión, utilizar el control constitucional establecido para los estados de excepción como referencia para los decretos-ley de urgencia económica puede proporcionar un enfoque integral y coherente, garantizando que las medidas adoptadas respondan efectivamente a las crisis económicas y sociales del país, mientras se protege el Estado de derecho y se asegura la rendición de cuentas y la transparencia en la toma de decisiones.

#### **4.1.3.1.3. ¿Cuál es el Rol de la CCE en los Decretos-Ley de urgencia económica establecido en el artículo 148 de la CRE?**

La CRE establece en su artículo 148 un mecanismo excepcional para la emisión de decretos-leyes de urgencia económica por parte del Presidente de la República en situaciones donde se ha disuelto la Asamblea Nacional, este mecanismo busca permitir la toma de decisiones rápidas en contextos de crisis económica, pero al mismo tiempo, asegura que tales decisiones se mantengan dentro del marco constitucional a través del control ejercido por la CCE.

El rol principal de la CCE en este contexto es realizar un control preventivo de la constitucionalidad de los decretos-leyes emitidos. Este control se realiza antes de que los decretos entren en vigor, asegurando así que todas las disposiciones contenidas en ellos sean compatibles con la Constitución. La Corte analiza tanto la forma como el contenido de los decretos para verificar que se ajusten a los principios y normas constitucionales.

El procedimiento que sigue la Corte Constitucional para evaluar los decretos-leyes de urgencia económica incluye varios pasos críticos. En primer lugar, el Presidente de la República debe remitir el proyecto de decreto-ley a la Corte para su aprobación. Posteriormente, la Corte pone este proyecto a disposición de la ciudadanía, permitiendo que se presenten observaciones y comentarios, esta participación ciudadana es crucial ya que permite un análisis más exhaustivo y diverso, identificando posibles inconstitucionalidades desde diferentes perspectivas.

La evaluación de la Corte se divide en dos componentes principales: el análisis formal y el material; el análisis formal verifica que el Presidente tenga la competencia adecuada para emitir el decreto-ley, que existan circunstancias de emergencia económica justificables, que la normativa propuesta esté directamente relacionada con estas circunstancias y que los efectos económicos sean inmediatos; por otro lado, el análisis material se enfoca en revisar el contenido del decreto-ley para identificar cualquier inconstitucionalidad evidente, asegurando que no.

Cuando los decretos-leyes incluyen modificaciones a disposiciones tributarias, la Corte debe asegurar que se respeten los principios establecidos en el artículo 300 de la CRE, tales como la generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Estos principios garantizan que las normas tributarias sean justas y efectivas, protegiendo así los derechos de los ciudadanos y asegurando una recaudación adecuada para el Estado.

Es fundamental entender la diferencia entre las facultades otorgadas al Presidente por los artículos 140 y 148 de la CRE. Mientras que el artículo 140 permite al Presidente enviar proyectos de ley calificados de urgencia económica a la Asamblea Nacional, el artículo 148 autoriza la emisión de decretos-leyes de urgencia económica durante la disolución de la Asamblea, previa aprobación de la Corte Constitucional. Esta diferencia subraya la importancia del control preventivo de la Corte en situaciones donde no hay una función legislativa activa, asegurando que el poder ejecutivo no actúe sin restricciones.

La inclusión de la ciudadanía en el proceso de evaluación de los decretos-leyes por parte de la Corte es una práctica que fortalece la legitimidad del control constitucional, la posibilidad de presentar observaciones y comentarios permite una evaluación más democrática y participativa, asegurando que las decisiones finales de la Corte reflejen una comprensión amplia y multifacética de las posibles implicaciones constitucionales de los decretos-leyes, es necesario también recalcar que en ciertos dictámenes no pasaron desde el inicio el examen de constitucionalidad, la Corte debía ya no referirse al contenido del Proyecto, aun así lo hicieron, no se tomaría como una extralimitación, sino se realiza en virtud de que la CCE es un organismo de protección constitucional, por lo que es determinante en estas circunstancias extraordinarias analizar de manera minuciosa el Proyecto de Decreto-Ley de Urgencia Económica y así esperar la menor afectación de la ausencia de debate democrático.

#### 4.1.3.1.4. ¿Existió una Extralimitación de la Corte Constitucional del Ecuador en el Establecimiento de parámetros, análisis de Fondo y el análisis de incompatibilidades de los Decretos-Ley de Urgencia Económica (art. 148 CRE) con la Constitución?

El artículo 148 de la CRE faculta al Presidente de la República para emitir decretos-leyes de urgencia económica en circunstancias extraordinarias, es decir, cuando la Asamblea Nacional ha sido disuelta. Estos decretos tienen fuerza de ley y están diseñados para enfrentar situaciones económicas críticas que requieren una respuesta inmediata. La CCE tiene la competencia exclusiva para revisar la constitucionalidad de dichos decretos durante el período en que la Asamblea Nacional no está operativa. Por esta razón la CCE ha desarrollado una serie de parámetros para guiar su análisis de los decretos-leyes de urgencia económica, estos parámetros son esenciales para garantizar que las medidas adoptadas no vulneren los principios constitucionales ni los derechos fundamentales. Los principales parámetros incluyen:

- **Circunstancias Apremiantes:** La situación económica debe ser verdaderamente urgente y requerir medidas inmediatas. La urgencia se evalúa en función de la gravedad y la inminencia de la crisis económica.
- **Conexidad Plausible:** Las medidas adoptadas deben estar directamente relacionadas con la emergencia económica. Esto significa que debe haber una conexión clara y lógica entre la situación de emergencia y las acciones propuestas en el decreto-ley.
- **Inmediatez:** Las medidas deben ser implementadas de manera rápida y efectiva para abordar la crisis económica. La necesidad de una respuesta inmediata se justifica por la magnitud de los problemas económicos que se pretende resolver.
- **Consideraciones que ameritan un Debate Democrático:** Este parámetro lo añadió la Corte en el Dictamen 4-23-UE/23 para evaluar si las medidas requieren un debate más amplio en la sociedad o si pueden ser justificadamente implementadas de inmediato por el ejecutivo, esto asegura que las decisiones no se tomen de manera arbitraria y que se respeten los principios democráticos.

A partir de esto, para determinar si hubo extralimitación por parte de la CCE en el establecimiento de estos parámetros y en el análisis de fondo de los decretos-leyes de urgencia económica, es fundamental considerar los siguientes aspectos:

- **Competencia Constitucional:** La Constitución otorga a la CCE la competencia para revisar la constitucionalidad de los decretos-leyes de urgencia económica. La creación de parámetros específicos para guiar este análisis se encuentra dentro de sus atribuciones constitucionales, ya que estos parámetros son necesarios para garantizar una revisión rigurosa y sistemática de las medidas adoptadas por el ejecutivo.
- **Fundamentación Jurídica:** Los parámetros establecidos por la CCE se basan en principios de proporcionalidad, necesidad y legalidad, ampliamente reconocidos en la teoría y práctica constitucional. Estos principios son esenciales para el control de medidas excepcionales y están destinados a proteger los derechos fundamentales y asegurar que las medidas adoptadas sean adecuadas y justificadas.

- **Precedentes Jurisprudenciales:** La CCE ha utilizado consistentemente estos parámetros en su jurisprudencia, lo que ha sido clave para mantener un control riguroso sobre los actos del poder ejecutivo en situaciones de emergencia económica. Por ejemplo, en los dictámenes correspondientes a los casos del 1-23-UE al 7-23-UE, la CCE ha aplicado estos principios para evaluar la constitucionalidad de los decretos-leyes, asegurando que se cumplan con los criterios de urgencia, conexión plausible, inmediatez y necesidad de debate democrático.
- **Equilibrio de Poderes:** Uno de los roles fundamentales de la CCE es actuar como contrapeso al poder ejecutivo, especialmente en situaciones donde el poder podría ser utilizado de manera arbitraria, por lo que la actuación de la CCE, la existencia de parámetros claros y su aplicación rigurosa ayuda a mantener el equilibrio de poderes y a proteger el Estado de derecho, asegurándose que las medidas adoptadas no excedan los límites constitucionales y que se respeten los principios democráticos.

A continuación, se presenta un análisis general de los casos del 1-23-UE al 7-23-UE, en cual ha tomado en cuenta el contenido, los objetivos y las medidas del Proyecto de Decreto-Ley de Urgencia Económica para poder resolver la constitucionalidad de los mismos, y si fueron acordes a la literalidad del artículo 148 de la CRE:

**Decreto-Ley 1-23-UE:** Este decreto abordaba la necesidad de una inyección de capital inmediato para evitar la quiebra de varias empresas públicas estratégicas, la Core argumentó que la gravedad de la crisis económica, que amenazaba con la quiebra de empresas públicas esenciales, justificaba la urgencia de las medidas adoptadas. Se consideró que las medidas propuestas estaban claramente conectadas con la situación de emergencia y eran necesarias para mitigar los efectos negativos de la crisis. Los jueces subrayaron que la conexión plausible entre las medidas y la situación de emergencia era evidente, y que la respuesta inmediata era esencial para evitar un deterioro mayor de la economía.

**Decreto-Ley 2-23-UE:** Este decreto buscaba implementar reformas tributarias inmediatas para aumentar la recaudación fiscal y estabilizar las finanzas públicas, aunque las disposiciones no cumplieran con los criterios establecidos, fueron declaradas inconstitucionales, en virtud de que, la urgencia económica descrita en el decreto justificaba la necesidad de una respuesta inmediata, sin embargo, algunas disposiciones no cumplieran con el criterio de inmediatez y no estaban directamente relacionadas con la emergencia económica, por lo que fueron anuladas. Este análisis demostró que la CCE no estaba extralimitándose, sino aplicando rigurosamente los parámetros para asegurar que solo las medidas necesarias y urgentes fueran implementadas y no otro tipo de medidas que hayan sido disfrazadas como urgentes en materia económica

**Decreto-Ley 3-23-UE:** Este decreto proponía la reestructuración de la deuda pública para liberar recursos financieros y evitar un default. Las medidas que no tenían una conexión clara con la crisis fueron anuladas, ya que, la Corte encontró que algunas de las medidas propuestas no tenían una conexión directa con la emergencia económica descrita. Al anular estas disposiciones, la CCE demostró que estaba

ejerciendo su función de control constitucional de manera rigurosa y objetiva, asegurando que solo las medidas pertinentes y necesarias fueran mantenidas.

**Decreto-Ley 4-23-UE:** Este decreto incluía medidas para la protección del empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo a través de incentivos fiscales. La CCE verificó que las medidas adoptadas no requerían un debate democrático más amplio y podían ser justificadamente implementadas de inmediato, la Corte concluyó que, dada la urgencia de la situación económica y la necesidad de proteger el empleo, las medidas podían ser implementadas sin un debate legislativo más amplio. Sin embargo, se aseguró que las medidas adoptadas respetaran los principios democráticos y no vulneraran derechos fundamentales, demostrando una vez más que la CCE estaba actuando dentro de sus competencias y no se extralimitaba, estableciendo las consideraciones sobre las disposiciones que ameritan un debate democrático, pues esto no es competencia de la Corte Constitucional.

**Decreto-Ley 5-23-UE:** Este decreto buscaba la implementación de un programa de asistencia social para las poblaciones más vulnerables afectadas por la crisis económica. La Corte evaluó la proporcionalidad de las medidas, asegurando que los beneficios de las acciones superaran las restricciones impuestas a los derechos fundamentales, la Corte encontró que las medidas adoptadas eran proporcionales a la gravedad de la crisis económica y que los beneficios superaban las restricciones impuestas. La evaluación de proporcionalidad demostró que la CCE estaba cumpliendo con su deber de proteger los derechos fundamentales mientras permitía una respuesta efectiva a la crisis.

**Decreto-Ley 6-23-UE:** Este decreto proponía la reducción temporal de impuestos para estimular la economía y el consumo, en este caso, la CCE aseguró que las medidas adoptadas fueran necesarias y no existieran alternativas menos restrictivas que pudieran lograr los mismos objetivos, la revisión de necesidad fue clave para garantizar que las medidas no fueran excesivamente restrictivas.

**Decreto-Ley 7-23-UE:** Este decreto implementaba medidas de austeridad fiscal para reducir el déficit presupuestario. La revisión detallada de legalidad y proporcionalidad demostró que la CCE estaba actuando de manera rigurosa y objetiva, asegurando que las medidas adoptadas respetaran los principios constitucionales y los derechos fundamentales.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador no se ha extralimitado en el establecimiento de parámetros ni en el análisis de fondo de los decretos-ley de urgencia económica, analizar la materia, los parámetros de circunstancias apremiantes, conexidad plausible, inmediatez, consideraciones que ameritan un debate democrático y la incompatibilidad con la CRE están bien fundamentados en principios jurídicos reconocidos y son esenciales para el control constitucional de medidas excepcionales. La aplicación rigurosa de estos principios por parte de la CCE ha sido crucial para garantizar que las medidas adoptadas respeten los derechos fundamentales y se mantengan dentro de los límites del marco constitucional, contribuyendo a la estabilidad democrática y el Estado de derecho en el Ecuador.

## CAPÍTULO V

### 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1. Conclusiones

- La Corte Constitucional del Ecuador ha demostrado una adecuada y rigurosa interpretación de su rol en el control de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica emitidos en el contexto de la "muerte cruzada", asegurando que cada medida adoptada por el Ejecutivo se encuentre dentro del marco constitucional y de esta manera se ha formulado los parámetros descritos, por lo que no se ha evidenciado una extralimitación de funciones por parte de la Corte; al contrario, su intervención ha sido esencial para mantener el equilibrio de poderes y proteger los derechos fundamentales, garantizando que las decisiones del Ejecutivo se mantengan dentro de los límites constitucionales y no se conviertan en un ejercicio arbitrario del poder.
- La Corte Constitucional ha mostrado un compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en su proceso de control de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica, la inclusión de opiniones de terceros a través de la figura de *amicus curiae* y la celebración de audiencias públicas han sido prácticas clave para fortalecer la legitimidad de las decisiones judiciales, no solo ha enriquecido el análisis constitucional, permitiendo una evaluación más completa de los impactos de los decretos, sino que también ha podido realizarse un debate democrático mínimo a partir de la ausencia de la Asamblea Nacional. Este proceso inclusivo ha demostrado que la Corte no solo actúa como un árbitro neutral, sino también como un foro abierto al escrutinio y la colaboración pública, lo cual es esencial para una democracia robusta.
- La Corte Constitucional ha subrayado consistentemente la existencia de la conexidad plausible entre las circunstancias apremiantes y la evaluación de las medidas de urgencia económica con un efecto económico inmediato, para asegurar que las acciones del Ejecutivo no excedan lo necesario para alcanzar los objetivos planteados y que sean aptas para resolver la crisis específica, este enfoque ha evitado la implementación de políticas excesivamente restrictivas y ha garantizado que cada medida sea cuidadosamente evaluada en términos de su materia económica y su urgencia, protegiendo tanto la capacidad del Ejecutivo para actuar inmediatamente, demostrando que dichas circunstancias no tengan que esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.
- El análisis comparado entre Ecuador, Perú y España en relación con el control constitucional de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica y la figura de la "muerte cruzada" revela diferencias significativas en la manera en que cada país aborda la relación entre el Ejecutivo y el control constitucional. En Ecuador, la Corte Constitucional ha desempeñado un papel central en garantizar que los decretos emitidos por el Ejecutivo cumplan con mantener un equilibrio entre la acción gubernamental y la protección de los derechos fundamentales; en Perú, el Tribunal Constitucional también ejerce un control estricto sobre los decretos de urgencia, asegurando que se respeten los mismos principios, aunque con un enfoque más restrictivo en cuanto a la justificación urgencia, y le atribuye totalmente al presidente las facultades de legislador, la experiencia peruana destaca la importancia de un marco normativo claro y detallado que

limite la discrecionalidad del Ejecutivo y fortalezca el rol del control judicial; por su parte, España presenta un modelo distinto donde el Tribunal Constitucional tiene un papel más proactivo, actuando principalmente ante demandas específicas y aunque no como una instancia preventiva, lo que ha generado debates sobre la eficacia del control constitucional en situaciones de urgencia, aun así se mantiene el equilibrio de poderes al centrar la calificación de urgencia en los órganos políticos y su control al Tribunal Constitucional, sin dejar pasar por alto el debate democrático. Se concluye que se requiere un marco normativo robusto que guíe tanto la actuación del Ejecutivo como el control constitucional del 148 de la CRE, la experiencia ecuatoriana, con sus fortalezas y desafíos, puede beneficiarse de las lecciones aprendidas en Perú y España, adoptando prácticas que fortalezcan la transparencia, la justificación de las medidas y establecer un control democrático mínimo en el proceso de control constitucional.

- La ausencia de una normativa específica respecto al control constitucional del artículo 148 de la Constitución de Ecuador, que regula la disolución de la Asamblea Nacional y la emisión de Decretos-Leyes de Urgencia Económica en el contexto de la "muerte cruzada", presenta un desafío significativo para la Corte Constitucional, pues diferencia de los decretos de estados de excepción, que cuentan con un marco normativo detallado y procedimientos claros para su implementación y control, el artículo 148 carece de directrices específicas que guíen tanto al Ejecutivo como a la Corte en su aplicación y revisión, por esta falta de normativa específica ha obligado a la Corte Constitucional a adoptar una interpretación flexible y evolutiva de los principios constitucionales para llenar los vacíos normativos y asegurar un control efectivo de los decretos emitidos, por lo que la adecuación de este enfoque al control constitucional de los estados de excepción ha permitido a la Corte garantizar que las acciones del Ejecutivo en el contexto de la "muerte cruzada" no se conviertan en un ejercicio arbitrario del poder.

## **5.2. Recomendaciones**

- Es imperativo que Ecuador desarrolle un marco normativo detallado que regule el artículo 148 de la Constitución, pues este marco debería establecer claramente los procedimientos y criterios que deben seguir tanto el Ejecutivo como la Corte Constitucional en la emisión y control de estos decretos; y, que se establezca un marco claro bajo el cual la Corte Constitucional pueda aprobar o derogar los Decretos-Leyes de Urgencia Económica con dictamen favorable. Este marco debería incluir criterios detallados y procedimientos específicos para evaluar la constitucionalidad y la necesidad de cada decreto, asegurando un control constitucional efectivo y consistente.
- Se sugiere llevar a cabo una reforma a la CRE para adecuar la "muerte cruzada" a un modelo similar al español, asegurando en todo momento la presencia del poder legislativo y manteniendo los controles dentro de la competencia de los órganos políticos, mientras esta reforma no se concrete, la Corte Constitucional debe seguir funcionando como contrapeso del Ejecutivo, su competencia de control podría fortalecerse mediante la integración de los requisitos y procedimientos recomendados en esta investigación, asegurando un equilibrio adecuado de poderes y una protección robusta de los derechos fundamentales.

- La CCE debe institucionalizar y ampliar las prácticas de transparencia y participación ciudadana en el proceso de control de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica. La inclusión de opiniones de terceros a través de la figura de *amicus curiae* y la celebración de audiencias públicas han demostrado ser prácticas efectivas. Estas prácticas no solo enriquecen el análisis constitucional, sino que también legitiman las decisiones judiciales mediante un escrutinio público constante y una colaboración abierta, al reconocer que la CCE no siempre posee conocimientos técnicos profundos en diversas materias que son cruciales para la política actual, en este caso en el ámbito económico, aún así, no debe impedir que la Corte realice un análisis constitucional adecuado, por el contrario, la Corte debe asegurarse de que los expertos técnicos proporcionen información relevante tanto a los magistrados como a la ciudadanía, presentar opciones técnicas y hacer explícitos los presupuestos valorativos de dichas opciones.

En este contexto, es esencial distinguir entre cuestiones valorativas y técnicas. Los expertos técnicos pueden ofrecer opciones basadas en conocimientos especializados, pero es el proceso democrático el que debe determinar cuál de estas opciones se alinea mejor con los intereses y valores de la sociedad, asegurando que la información técnica relevante esté disponible y sea comprensible tanto para los magistrados como para el público, debe fomentar un diálogo continuo y abierto entre los expertos técnicos, los magistrados y la ciudadanía para asegurar que las decisiones judiciales se basen en un análisis completo y equilibrado de las cuestiones técnicas y valorativas en juego, de esta manera, mejorará la capacidad para evaluar la constitucionalidad de los Decretos-Leyes de Urgencia Económica y fortalecerá la legitimidad y la aceptación pública de sus decisiones.

- La Corte Constitucional debe seguir enfatizando la necesidad de una conexidad plausible entre las circunstancias apremiantes y las medidas de urgencia económica. Cada decreto debe ser evaluado rigurosamente para asegurar que las acciones del Ejecutivo no excedan lo necesario para alcanzar los objetivos planteados y que sean aptas para resolver la crisis específica. Este enfoque garantiza que las medidas sean proporcionales y adecuadas, evitando políticas excesivamente restrictivas y protegiendo la capacidad del Ejecutivo para actuar de manera inmediata cuando sea necesario, es decir, evitar el abuso del poder por parte del presidente de la república.
- Ecuador puede beneficiarse significativamente al adoptar prácticas y lecciones aprendidas de otros países como Perú y España. La experiencia peruana subraya la importancia de un marco normativo claro y detallado que limite la discrecionalidad del Ejecutivo y fortalezca el rol del control judicial. España, aunque presenta un enfoque más reactivo, destaca la necesidad de proactividad en el control constitucional de situaciones de emergencia. Ecuador debería considerar la implementación de estas prácticas para mejorar la transparencia, la justificación de las medidas y el establecimiento de un control democrático mínimo en el proceso de control constitucional.
- Es crucial que las medidas de urgencia económica sean temporales y se extingan una vez que la situación de crisis haya sido resuelta, por lo tanto, la normativa debería incluir disposiciones claras que aseguren que estas medidas no dejen una huella permanente en el ordenamiento jurídico, evitando así cualquier posibilidad de abuso o perpetuación de

normas extraordinarias en tiempos normales, es decir, establecer una transitoriedad de la norma, esta recomendación es coherente con las mejores prácticas internacionales y refuerza la necesidad de medidas de emergencia verdaderamente temporales.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Alcántara Sáez, M., & Sánchez López, F. (2001). Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 112(num. 112), 53–76.
2. Andrade Zamora, F., Alejo Machado, O. J., & Armendariz Zambrano, C. R. (2018). Método Inductivo y su refutación deductista. *Revista Pedagógica de La Universidad de Cienfuegos*, 1–6.
3. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial (2008).
4. Constitución Republica del Ecuador, Constitución de la República (Registro Oficial 449, 20-X-2008) 2 (2008).  
<https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=1753&tipo=tradoc>
5. Reforma a la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 2020 1 (2015).
6. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 1 (2009).
7. Ley Orgánica de la Función Legislativa, 1 (2009).
8. Ávila Santamaría, R. (2012). *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano* [Universidad Andina Simón Bolívar].  
[http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4057/1/PI-2008-08-Velásquez-Conceptos Jurídicos.pdf](http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4057/1/PI-2008-08-Velásquez-Conceptos%20Jurídicos.pdf)
9. Ávila Santamaría, R. (2019). *Sentencia No. 11-18-CN/19 (Matrimonio Igualitario)*.  
[www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec)
10. Bardelli Lartirigoyen, J. B. (2008). El Juez Constitucional. *Anuario De Derecho Constitucional Latinoamericano* , 2–11.  
[file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/r23482 \(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/r23482%20(1).pdf)
11. Blacio, G., Celi, I., & Quizhpe, O. (2019). *Apuntes de Derecho Constitucional Ecuatoriano*.
12. Sentencia 6/1983, (1983). <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/134>
13. Carrió, G. R. (1970). *Principios Jurídicos y positivismo jurídico*. Abeledo-Perrot.
14. Cirilo, C. (2018). *Control Parlamentario en la Evaluación de los Decretos de Urgencia, 2017*. Universidad César Vallejo.
15. Claudina, O., Perot, P. M., & Rodríguez, J. L. (2005). *Estudios sobre la interpretación dinámica*. Fontamara.
16. Corte Constitucional de Colombia. (1992). C-004/92.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-004-92.htm>
17. Sentencia Nro. C-179/94, (1994).
18. Sentencia C-252/10, (2010).
19. Sentencia Interpretativa N.002-10-SIC-CC, (2010).  
[file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/r23482 \(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/r23482%20(1).pdf)
20. Sentencia Nro. 0001-08-SEE-CC, 19 Registro Oficial 14 (2010).
21. Dictamen Nro. 0003-11-DEE-CC, (2011).

22. Caso Nro. 41-23-IN, Registro Ofical \_\_\_\_ (2023).
23. Dictamen No. 1-23-UE/23, (2023).
24. Dictamen No. 2-23-UE/23, (2023).
25. Dictamen No. 3-23-UE/23, (2023).
26. Dictamen No. 4-23-UE/23, (2023).
27. Dictamen No. 5-23-UE/23, (2023).
28. Dictamen No. 6-23-UE/23, (2023).
29. Dictamen No. 7-23-UE/23, Registro Oficial 1 (2023).
30. Despouy, L. (1997). *Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción*.  
<https://www.derechos.org/nizkor/excep/despouy97.html>
31. García, R. (2010). *La Regla de Reconocimiento de H.L.A. Hart*.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/29401871.pdf>
32. Generales, C. (1978). Constitución Española. In *Boletín oficial del estado*.
33. Gómez Villavicencio, R. (2022). El control constitucional en el Ecuador. Una aproximación teórica y filosófica. *Foro: Revista de Derecho*, 38(38), 121–144.  
<https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.6>
34. Iturralde, V. (2010). Sistema jurídico, validez y razonamiento judicial. In *ARA* (Vol. 1).
35. Jalkh, G., Carbonell, M., Ávila Santamaría, R., Silva Portero, C., Morales Viteri, J. P., Dávalos Mirragui, M. D., Ávila Linzán, L. F., Escobar García, C., Pérez Ruales, N., & Llasag Fernández, R. (2008). Neoconstitucionalismo y Sociedad. In R. Ávila Santamaría (Ed.), *Serie Justicia y Derechos Humanos*.
36. Landívar, H. (2018). Vacíos normativos de la muerte cruzada y el control de constitucionalidad [Universidad Especialidades Espiritu Santo]. In *New England Journal of Medicine* (Vol. 372, Issue 2).  
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/7556065>  
<http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=PMC394507>  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.humphath.2017.05.005>  
<https://doi.org/10.1007/s00401-018-1825-z>  
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27157931>
37. Lopera Echavarría, J., Ramírez Gómez, C., Zuluaga Aristizábal, M., & Ortíz Vanegas, J. (2010). El Método Analítico como Método Natural. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 1–28.
38. Medina, C. (2018). El control constitucional de los decretos de estados de excepción durante el período 2008-2017 en Ecuador. *Repositorio Institucional UASB Digital*.
39. Melet, A. (2018). La investigación cualitativa en el marco de la ciencia jurídica. *Anuario*, 41, 96–103.
40. Montaña, J. (2011). *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*. Centro de Difusión de Estudios y Derecho Constitucional. [www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec)
41. Navarrot, C. (2019). *Decretos de Necesidad y Urgencia en Democracia*. Universidad del Siglo 21.
42. ONU. (1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 16 de diciembre de 1966. *Asamblea General de Las Naciones Unidas 1976, Naciones Unidas*.

- Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado.*, 17.  
[https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf)
43. Ortiz, M., Susel, A., & Izaguirre, R. (2023). *Contribución al análisis epistemológico del método histórico lógico en la investigación educativa*. 19, 1–19.
  44. Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional ecuatoriano y comparado*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
  45. Oyarte, R. (2019). *Derecho Constitucional* (Tercera). Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://doi.org/045083>
  46. Paz Tinitana, G. A. (2015). El principio de unidad de materia en el procedimiento legislativo. *Sur Academi*, 59–65. <https://doi.org/1390-9245>
  47. Pérez Luño, E. (1984). La interpretación de la Constitución. *Cortes Generales*, 1.
  48. Pérez Royo, J. (2012). *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
  49. Poveda, G. (2022). *La Supremacía Constitucional y los decretos ejecutivos emitidos durante la emergencia sanitaria por COVID-19*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
  50. Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica., (1996).
  51. Sagüés, N. (2001). *Teoría de la Constitución* (Astrea (ed.)).
  52. Savigny, F. K. Von. (1879). *Sistema del Derecho Romano Actual* (Puerta del).
  53. Secretaría General OEA. (1978). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). In *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Gaceta Oficial No. 9460; Issue 9460).
  54. Storini, C. (2007). Hermenéutica y Tribunal Constitucional. *FORO. Revista de Derecho*, 7(7), 159–186.
  55. Tantaleán, R. (2016). Tipología de las Investigaciones Jurídicas. *Revista de Las Universidades Nacional de Cajamarca*, 1–37.
  56. Torres, G. (2020). La disolución de la Asamblea Nacional y su impacto en la democracia: El caso de Ecuador. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. (Vol. 1, Issue April). Universidad Andina Simón Bolívar.
  57. STC N° 189/2005, Boletín Oficial del Estado \_\_\_\_ (2005).
  58. Sentencia 137/2011, Boletín Oficial del Estado 73 (2011).
  59. Sentencia N.º 0008-2003-AI, (2003).  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>
  60. Sentencia 32/2021, (2021). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00003-2020-AI.htm>
  61. Villabella, C. (2015). Los Métodos en las Investigación Jurídica. In *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* (pp. 921–953).
  62. Walter, B., Del Pozo, J., & Gaspar, M. (2023). Vulneración de derechos constitucionales a causa de la muerte cruzada en el Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, VIII(1), 1–13.  
<https://doi.org/10.35381/racji.v8i1.2491%0AVulneración>
  63. Witker, J. (2021). *Metodología de la Investigación Jurídica* (R. Contreras, R.

- Rojas, & J. De la Fuente (eds.); Primera).
64. Zagrebelsky, G. (1983). Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional. *Revista de Administración Pública*, 1, 100–1002.