

# 42

Fecha de presentación: agosto, 2023  
Fecha de aceptación: octubre, 2023  
Fecha de publicación: noviembre, 2023

## ACCIÓN

DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS NORMATIVOS EN ECUADOR

### **ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY OF REGULATORY ACTS IN ECUADOR**

Pablo Ermely Espinosa Pico <sup>1</sup>

E-mail: [ua.pabloep80@uniandes.edu.ec](mailto:ua.pabloep80@uniandes.edu.ec)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2768-5912>

Orley David Balarezo Mero <sup>1</sup>

E-mail: [ds.orleydbm71@uniandes.edu.ec](mailto:ds.orleydbm71@uniandes.edu.ec)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5352-3206>

<sup>1</sup>Universidad Regional Autónoma de Los Andes Ambato, Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Espinosa Pico, P. E. & Balarezo Mero, O. D. (2023). Acción de inconstitucionalidad de actos normativos en Ecuador. *Universidad y Sociedad* 15(6), 427-437.

#### RESUMEN

La Acción de Inconstitucionalidad es un mecanismo constitucional en Ecuador que brinda una amplia legitimación activa para el Control Constitucional, en aras de fortalecer la democracia. Esta investigación se enfoca en analizar el impacto de la legitimación activa de la acción pública de inconstitucionalidad en la democratización del Control Constitucional desde la Constitución de 2008 en Ecuador. Se emplearon métodos teóricos como el Analítico-Sintético, Inductivo-Deductivo e Histórico-Lógico, así como métodos empíricos como el Análisis documental, el análisis jurisprudencial y entrevistas semiformales. Los resultados revelaron que los criterios de admisibilidad de la Acción de Inconstitucionalidad establecidos por la Corte Constitucional, que excluyen la vulneración de derechos, no contravienen los principios constitucionales. La prioridad y flexibilidad en la resolución de casos no conducen a la arbitrariedad. A través de la jurisprudencia, se considera razonable contar con un marco más amplio y flexible en las acciones públicas de inconstitucionalidad, otorgando prioridad al interés público en casos excepcionales. El Estado debe mejorar sus políticas y comprometerse a proporcionar a los ciudadanos las herramientas necesarias, fomentando la participación para un ejercicio efectivo del Control Constitucional Democrático.

**Palabras clave:** mecanismo democrático; acción pública de inconstitucionalidad; control constitucional; legitimación activa; participación ciudadana

#### ABSTRACT

The Action of Unconstitutionality is a constitutional mechanism in Ecuador that provides a broad active legitimacy for Constitutional Control, in order to strengthen democracy. This research focuses on analyzing the impact of the active legitimacy of the public action of unconstitutionality in the democratization of Constitutional Control since the 2008 Constitution in Ecuador. Theoretical methods such as Analytical-Synthetic, Inductive-Deductive and Historical-Logical were used, as well as empirical methods such as Documentary Analysis, jurisprudential analysis and semi-formal interviews. The results revealed that the admissibility criteria of the Unconstitutionality Action established by the Constitutional Court, which exclude the violation of rights, do not contravene constitutional principles. Priority and flexibility in the resolution of cases do not lead to arbitrariness. Through the jurisprudence, it is considered reasonable to have a broader and more flexible framework in public actions of unconstitutionality, giving priority to the public interest in exceptional cases. The State must improve its policies and commit itself to provide citizens with the necessary tools, encouraging participation for an effective exercise of the Democratic Constitutional Control.

**Keywords:** democratic mechanism; public action of unconstitutionality; constitutional control; active legitimacy; citizen participation.

## INTRODUCCIÓN

La acción de inconstitucionalidad de actos normativos es un recurso jurídico que permite impugnar la constitucionalidad de una ley, reglamento u otra disposición normativa que se considere contraria a los preceptos establecidos en la Constitución de un país. Este mecanismo tiene como objetivo principal salvaguardar la supremacía de la Constitución y proteger los derechos y principios fundamentales establecidos en ella (Ruibal, 2021).

La acción de inconstitucionalidad desempeña un papel fundamental en los sistemas jurídicos democráticos, ya que brinda a los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y otros actores la posibilidad de impugnar ante los tribunales competentes aquellas normas que consideren violatorias de la Constitución (Lima, 2021). Esto fomenta la defensa de los derechos fundamentales y evita el ejercicio arbitrario del poder legislativo o ejecutivo.

El proceso de acción de inconstitucionalidad se basa generalmente en argumentos jurídicos que demuestran cómo la norma impugnada vulnera disposiciones constitucionales específicas. Los tribunales encargados de resolver estos casos deben realizar un análisis minucioso y riguroso de la norma en cuestión, comparándola con los principios y derechos establecidos en la Constitución. En muchos casos, estos tribunales tienen la facultad de declarar la invalidez de la norma y su inaplicabilidad en el ordenamiento jurídico (Castro-Montero & Van Dijck, 2017).

Es importante destacar que la acción de inconstitucionalidad no solo tiene efectos individuales, sino también colectivos. Cuando se declara inconstitucional una norma, su invalidez se extiende a todos los casos en los que haya sido aplicada, lo que implica que sus efectos se anulan retroactivamente. Esto adquiere especial relevancia cuando una norma contraria a la Constitución ha afectado los derechos de numerosas personas o ha tenido un impacto negativo en la sociedad en su conjunto (Soliz, 2021).

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad desempeña una función esencial en la protección del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos fundamentales. Proporciona un mecanismo para corregir aquellas normas que sean contrarias a la Constitución, garantizando así la coherencia y validez del sistema jurídico en su conjunto. Además, fortalece el Estado de derecho al establecer límites claros al poder estatal y asegurar el respeto de los derechos y principios fundamentales consagrados en la Constitución (Martínez, 2016).

La acción de inconstitucionalidad de actos normativos es un recurso fundamental para salvaguardar la Constitución y los derechos fundamentales. Se trata de un mecanismo

mediante el cual se puede impugnar la validez de una norma que se considere contraria a la Constitución y promover la defensa de los derechos de los ciudadanos. La existencia de este recurso fortalece la democracia y el Estado de derecho al establecer mecanismos de control y equilibrio que garantizan que las leyes y regulaciones se ajusten a los principios fundamentales establecidos en la Constitución (Hartmann-Cortés et al., 2021).

En Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, cualquier persona puede presentar esta acción, y la Corte Constitucional tiene la responsabilidad de conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, ya sea por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado (Soliz, 2021). Cuando se declara la inconstitucionalidad, el acto normativo impugnado se invalida (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

En el contexto histórico de Ecuador, la Acción de Inconstitucionalidad surge a partir de la Constitución de 1945. Sin embargo, la legitimación para interponerla estaba limitada en un sistema restringido centrado en el Tribunal de Garantías Constitucionales creado en 1945 y el establecimiento del Tribunal Constitucional con la reforma constitucional de 1996. Según esta normativa, solo los órganos del poder público mencionados en la Constitución y los ciudadanos que cumplieran con los requisitos establecidos podían presentar la demanda de inconstitucionalidad. Así, de acuerdo con la Constitución de 1945, el Tribunal de Garantías Constitucionales podía suspender un precepto legal por inconstitucionalidad a petición de jueces o tribunales de última instancia (Soliz, 2021).

Con la reforma de 1996 y la creación del Tribunal Constitucional, las demandas de inconstitucionalidad contra leyes y otros actos normativos solo podían ser presentadas por el presidente de la República, el Congreso Nacional mediante resolución mayoritaria de sus miembros, la Corte Suprema de Justicia previa resolución del Tribunal en Pleno, mil ciudadanos o cualquier persona con el informe favorable del Defensor del Pueblo. Esta forma de legitimación se repite en la Constitución del Ecuador de 1998.

Hasta el año 2008, en Ecuador y Perú se exigía la legitimación activa mediante un número determinado de ciudadanos. Sin embargo, esta forma de acceso a la justicia constitucional está desapareciendo en América Latina. Este tipo de legitimación activa consiste en requerir que la demanda venga acompañada de un número específico de firmas. Según la Constitución Política de 1998 en Ecuador, se exigían mil firmas, pero estos requisitos no

garantizaban el libre acceso a la justicia constitucional. Por lo tanto, se revisa la legitimación activa o acción popular, que tiene dos acepciones: 1) en el derecho subjetivo civil, que permite

Hasta el año 2008, se preveía la posibilidad de que un determinado número de ciudadanos en Ecuador y Perú tuvieran la capacidad de actuar como parte legitimada en casos judiciales. Sin embargo, en la actualidad, esta forma de acceso a la justicia constitucional se encuentra en declive en América Latina. Dicha forma de legitimación activa implica la exigencia de acompañar un número específico de firmas a una demanda. Según la Constitución Política de 1998 en Ecuador, se requieren mil firmas, pero estos requisitos no garantizaban un acceso equitativo a la justicia constitucional. En este contexto, se examina la legitimación activa o acción popular, que, como se explica más adelante, tiene dos acepciones: 1) en el ámbito del derecho subjetivo civil, donde se permite a los ciudadanos presentar acciones legales en casos de daños generalizados y contingentes; y 2) en el ámbito del derecho objetivo constitucional, como un medio para acceder libremente a la Acción de Inconstitucionalidad por parte de cualquier ciudadano (Castro-Montero y Van Dijck, 2017).

La accesibilidad y efectividad de la Acción de Inconstitucionalidad, en relación con los sujetos legitimados activos, se clasifican en dos categorías: amplia y restringida (Soliz, 2021). La legitimación activa se refiere a la capacidad procesal otorgada por el Estado y la Constitución para actuar como demandantes en procedimientos judiciales (Martínez, 2016). En Ecuador, la legitimación activa en casos de Acción de Inconstitucionalidad es amplia en comparación con modelos anteriores.

En cuanto al Sistema de Control de Constitucionalidad, se puede afirmar que la Constitución ecuatoriana, así como todo el sistema constitucional, reconoce su existencia basándose en las competencias exclusivas y excluyentes de la Corte Constitucional. Estas competencias incluyen la Acción de Inconstitucionalidad, las acciones de interpretación, los dictámenes y otros pronunciamientos políticos de la Corte Constitucional en relación con la parte orgánica de la Constitución.

Es importante comprender los efectos de las sentencias o dictámenes emitidos en casos de Acción de Inconstitucionalidad resueltos por la Corte Constitucional. En este sentido, el constitucionalista Hernán Salgado explica que: «Las sentencias favorables del Tribunal, que declaran la inconstitucionalidad de una norma jurídica, tienen efectos de carácter general, erga omnes, como

señala la doctrina. Estos efectos se producen a partir de su publicación en el registro oficial» (Martínez, 2016, p.363).

En la actualidad, la Corte Constitucional ha establecido criterios específicos para regular el acceso y la efectividad de las Acciones Públicas de Constitucionalidad a través de sentencias. Además, se han establecido pautas para el proceso de sustanciación de las Acciones Públicas de Inconstitucionalidad, las cuales se ordenan inicialmente de acuerdo a la secuencia cronológica en la que se presentaron, en consonancia con el principio de igualdad consagrado en la Norma Suprema.

No obstante, existen circunstancias excepcionales en las que el juez ponente debe justificar ante el Pleno de la Corte Constitucional los motivos que respaldan la priorización de ciertos casos, aun cuando esto implique saltarse el orden cronológico establecido. Por ende, el objetivo de este estudio radica en determinar el impacto en la democratización del Control Constitucional en relación con la legitimación activa de la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos, a partir de la Constitución de 2008 en Ecuador. Esto se logra mediante el análisis de las acciones presentadas, con el propósito de evaluar su relevancia para la sociedad y el Estado.

## MATERIALES Y MÉTODOS

El presente estudio se llevó a cabo utilizando un enfoque mixto cuantitativo-cualitativo. Se recopilieron datos estadísticos de las Acciones de Inconstitucionalidad presentadas desde 2008 hasta el 31 de agosto de 2022, y se analizaron junto con aportes teóricos para caracterizar el objeto de estudio. El diseño utilizado fue no experimental y transversal, ya que no se modificaron las variables de estudio y se recolectaron datos en un momento específico.

El objetivo del estudio fue analizar la Acción de Inconstitucionalidad de Actos Normativos y cómo se manifiesta a través de su componente de legitimación activa en relación con la democratización del Control Constitucional. Se planteó un alcance de investigación descriptiva para lograr este objetivo. Para llevar a cabo el estudio, se utilizaron métodos de nivel teórico del conocimiento, como el método Analítico-Sintético, Inductivo-Deductivo e Histórico-Lógico, y métodos de nivel empírico del conocimiento, como el análisis documental y la técnica de entrevista semiformal.

El método Analítico-Sintético se utilizó para fundamentar teóricamente el estudio mediante la búsqueda de información en fuentes bibliográficas. Se analizaron las ideas principales y se sintetizaron mediante citas bibliográficas. El método Inductivo-Deductivo se empleó para establecer

los componentes de la Acción de Inconstitucionalidad a partir de casos individuales, con el fin de generalizar estas características en relación con la Legitimación Activa en el sistema actual. Se contrastó la cantidad de acciones presentadas según lo establecido en la constitución de 1998. El método Histórico-Lógico permitió presentar la trayectoria real de la Acción de Inconstitucionalidad y la normativa legal aplicable, a través de la exegética y la hermenéutica jurídica.

En cuanto a los métodos de nivel empírico, se utilizó el análisis documental y jurisprudencial de las resoluciones de Inconstitucionalidad de Actos Normativos por el Tribunal Constitucional en el período comprendido entre 1998 y 2008. Se seleccionaron años específicos mediante muestreo no probabilístico por conveniencia. Además, se analizaron las Sentencias o Dictámenes de Acciones Públicas de Inconstitucionalidad de la Corte Constitucional desde 2008 hasta el 31 de agosto de 2022. Se seleccionaron años específicos mediante muestreo no probabilístico por conveniencia. En total, se consideraron 379 Sentencias o Dictámenes, y se realizó un muestreo de conveniencia con una muestra de 104 casos.

Como técnica de estudio, se aplicó la entrevista semiformal mediante medios telemáticos a tres profesionales con conocimiento y experiencia en Derecho Constitucional, que ejercen en Quito. Estos profesionales son: Ab. Alex Valle Franco, PhD; Ab. Luis Fernando Ávila, MSc; Ab. Rafael Oyarte Martínez, MSc.

## RESULTADOS

La duodécima Constitución del Ecuador, aprobada el 23 de diciembre de 1906, establece que el control de constitucionalidad recae en el Congreso, al cual le corresponde la interpretación auténtica de la Constitución y la declaración de inconstitucionalidad. Después del proceso constituyente instalado en 1944, surge por primera vez en la Constitución de 1945 el Tribunal de Garantías Constitucionales, un órgano especializado en justicia constitucional. Sin embargo, en cuanto a la inconstitucionalidad, el Tribunal debía presentar observaciones al Congreso para que este resolviera definitivamente, de acuerdo con la facultad mencionada anteriormente.

La Constitución de 1967 restablece el Tribunal de Garantías Constitucionales, al que se le asigna la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, especialmente en lo que respecta a las garantías constitucionales. Sin embargo, la Corte Suprema tenía la competencia de suspender, total o parcialmente, de oficio o a petición de parte, en cualquier momento, los efectos de una ley, ordenanza o decreto que fuera

inconstitucional tanto en forma como en contenido. Esta suspensión se enviaba al Congreso para su conocimiento y resolución en el próximo período de sesiones.

La Constitución de 1979, como la ley suprema del Estado, establece que la interpretación de la Constitución era responsabilidad del Congreso. Además, la Corte Suprema de Justicia adquiere la competencia de declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución en casos particulares de los que tenía conocimiento. Sin embargo, esta declaración no tenía fuerza obligatoria de manera general, sino solo en los casos específicos en los que se pronunciaba.

Con la reforma constitucional de 1992, se modificaron las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales. Además, la Acción de Inconstitucionalidad se judicializa con el Control Constitucional como resultado de la creación de una Sala Constitucional en la Corte Suprema de Justicia. Esta Sala conocía las resoluciones adoptadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales en los casos de control de constitucionalidad y emite una resolución definitiva con efectos generales. La tabla 1 muestra la cantidad de resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales por Control de Constitucionalidad conocidas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Tabla 1. Resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales por Control de Constitucionalidad conocidas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Causa	Cantidad
Inconstitucionalidad	20
Suspensión	30
Total	50

Fuente: Gaceta Judicial del Consejo de la Judicatura de Ecuador.

Mediante la incorporación de la Constitución del Ecuador de 1998, se introduce el mecanismo de control concentrado, otorgando a los jueces la capacidad de no aplicar disposiciones legales que se opongan al Bloque de Constitucionalidad. Además, se mantuvo el modelo de control abstracto establecido en el numeral 1 del Artículo 276 de la Constitución, designando al Tribunal Constitucional como el órgano competente para conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad, tanto en aspectos de fondo como de forma. Este tribunal tiene la facultad de suspender total o parcialmente los efectos de diversas normas, tales como leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, ordenanzas, estatutos, reglamentos y resoluciones.

Es importante señalar que, a excepción de la Constitución de 1945, en Ecuador no se había establecido una legitimación especial para interponer una acción o solicitar el dictamen del Tribunal en casos de inconstitucionalidad. Sin embargo, de acuerdo con el numeral 1 del Artículo 276 de la Constitución de 1998 y el artículo 277 correspondiente, la Legitimación Activa recaía en: el Presidente de la República; el Congreso Nacional, previa resolución de la mayoría de sus miembros; la Corte Suprema de Justicia, previa resolución del Tribunal en Pleno; mil ciudadanos en goce de derechos políticos, o cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre su procedencia. En la tabla 2 se presenta un resumen de la cantidad de sentencias de inconstitucionalidad de Actos Normativos resueltas por el Tribunal Constitucional durante los años 1999-2004 y 2007.

Tabla 2. Sentencias de Inconstitucionalidad de Actos Normativos resueltas por el Tribunal Constitucional por años.

Año	Inconstitucionalidad de Actos Normativos resueltos
1999	25
2000	68
2001	75
2002	39
2003	42
2004	39
2007	58
TOTAL	346

Fuente: Informes de ejercicio de funciones del Tribunal Constitucional del Ecuador.

Según los datos presentados en la Tabla 2, se observa que el Tribunal Constitucional del Ecuador resuelve un total de 346 casos de inconstitucionalidad de actos normativos durante los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2007.

De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, en vigor desde el 24 de octubre de 2008, en el numeral 2 del Artículo 436 se le otorga a la Corte Constitucional la responsabilidad de conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, ya sea por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. En consonancia con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 75 establece que para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional es competente para: 1. Resolver las acciones de inconstitucionalidad. Para los fines de este estudio, se considera la acción pública de inconstitucionalidad con respecto a cualquier acto normativo.

En respuesta a una solicitud de Acceso a la Información, la Corte Constitucional del Ecuador emite el OFICIO No. CC-SGI-DNAL-2022-13 con fecha del 6 de septiembre de 2022, en el cual se adjunta una matriz y se obtuvieron los siguientes datos (Tabla 3).

Tabla 3. Acciones Públicas de Inconstitucionalidad (IN), Sentencias/Dictámenes y Decisiones realizadas en el periodo 22 de octubre de 2008 al 31 de agosto de 2022.

Año	Acciones de Inconstitucionalidad presentadas	Sentencias/Dictámenes de Acciones Públicas de Inconstitucionalidad	Decisión	N° Sentencias (SIN)
2008	6	3	Aceptar	85

<b>2009</b>	75	5	Negar	83
<b>2010</b>	58	9	Desestimar	58
<b>2011</b>	70	5	Aceptar parcialmente	41
<b>2012</b>	62	27	Negada y declara la constitucionalidad	38
<b>2013</b>	30	13	Aceptada y declara la inconstitucionalidad	22
<b>2014</b>	56	9	Rechazar	14
<b>2015</b>	105	55	Declara la inconstitucionalidad	10
<b>2016</b>	118	58	Desechar	8
<b>2017</b>	65	36	Aceptada parcialmente y declara la constitucionalidad condicionada	4
<b>2018</b>	62	17	Aceptar y Negar	4
<b>2019</b>	67	15	Declarar la constitucionalidad condicionada	4
<b>2020</b>	119	29	Desestima	3
<b>2021</b>	128	79	Dictamen de constitucionalidad	2
<b>2022</b>	70	19	Admitida	1
<b>Total</b>	1091	379	Desestimar y declarar la inconstitucionalidad	1
			Dictamen de consulta popular	1
			<b>Total</b>	<b>379</b>

Fuente: Corte Constitucional del Ecuador.

A partir de los datos expuestos en la tabla 3, se puede apreciar que durante el período comprendido entre el 22 de octubre de 2008 y el 31 de agosto de 2022 se registraron un total de 1091 Acciones Públicas de Inconstitucionalidad. De estas, se han emitido 379 Sentencias/Dictámenes hasta la fecha mencionada. Es importante destacar que aún existen varias causas pendientes de resolución. No obstante, no es apropiado establecer una relación directa entre el número de Acciones y el de Sentencias/Dictámenes emitidos debido a que algunas causas se acumulan para su posterior resolución, ver tabla 4.

Tabla 4. Sentencias/Dictámenes por tipo de acción/competencia de la Corte Constitucional en el periodo 22 de octubre de 2008 al 31 de agosto de 2022.

<b>Decisión</b>	<b>N° Sentencias/Dictámenes</b>
Acción Extraordinaria de Protección - SEP	4078
Incumplimiento de Sentencias y Dictámenes - SIS	609
Acción Pública de Inconstitucionalidad - SIN	379
Tratados Internacionales (Constitucionalidad) - DTI	231
Consulta de Constitucionalidad de Norma - SCN	214
Acción Por Incumplimiento - SAN	149
Estados de Excepción (Constitucionalidad) - DEE	99
Consulta Popular (Constitucionalidad) DCP	34
Acción de Protección - JP	33

Reforma Constitucional - DRC	28
Inconstitucionalidad de Actos Administrativos con efectos Generales - SIA	28
Otras	192
Total	6074

Fuente: Buscador de Sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador.

A partir de los datos presentados, se puede resumir que las Sentencias/Dictámenes de las Acciones Públicas de Inconstitucionalidad ocupan el tercer lugar de un total de 6074. Sin embargo, estas representan solo el 6.24 % del total de Sentencias/Dictámenes emitidas por la Corte Constitucional en el periodo comprendido entre el 22 de octubre de 2008 y el 31 de agosto de 2022.

Según los datos obtenidos del buscador de Sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador, se seleccionan mediante un muestreo no probabilístico 104 Sentencias/Dictámenes de los años 2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2019, 2020 y 2022. El análisis de estos casos revela que dos de las Sentencias/Dictámenes tenían al presidente como legitimado activo de la Acción de Inconstitucionalidad en los años 2013 y 2019. Además, tres de las Sentencias de Acciones de Inconstitucionalidad fueron presentadas por asambleístas en los años 2009 y 2019. Las 99 Sentencias restantes tuvieron como legitimados activos a personas naturales, representantes de personas jurídicas o instituciones públicas.

En las entrevistas realizadas a profesionales con conocimientos y experiencia en Derecho Constitucional, a través de medios telemáticos, se obtienen los siguientes resultados. El constitucionalista Rafael Oyarte (comunicación personal, 9 de agosto de 2022) menciona que, en términos generales, Ecuador no es pionero en la implementación de la Legitimación Amplia, como sí lo es Colombia desde su Constitución de 1991, donde es posible presentar una Acción de Inconstitucionalidad con la presentación del documento de identidad. Además, destaca que el objeto de una demanda de Inconstitucionalidad no es el mismo que el objeto de una Garantía. Es importante no confundir la Acción de Inconstitucionalidad, surgida a partir de la Democratización del Control Constitucional, con la Justicia Constitucional.

En este sentido, la Justicia Constitucional no reemplaza a la justicia ordinaria ni sus competencias. Por lo tanto, el cumplimiento de las normas se garantiza esencialmente ante la Función Judicial en sede ordinaria, de acuerdo con el diseño jerarquizado de los órganos jurisdiccionales

establecidos en el artículo 178 de la Constitución (Goeury, 2021; Guerrero, 2020).

Según la comunicación personal del abogado Luis Fernando Ávila (24 de agosto de 2022), en Ecuador la Acción de Inconstitucionalidad no se establece hasta 1996 como resultado de reformas gubernamentales. Estas reformas condujeron a la creación del Tribunal Constitucional y la implementación de la Acción de Amparo, Acción de Protección y Acciones de Control Abstracto. Sin embargo, es importante destacar que existen antecedentes previos que dieron lugar a esta situación. Ecuador no adopta estas medidas de manera abrupta, sino que a lo largo del tiempo se fueron configurando como acciones constitucionales, hasta que se formaliza en 1998.

Por otro lado, el Doctor Alex Valle Franco (25 de agosto de 2022) señala que existen varios antecedentes de la Acción de Inconstitucionalidad en América Latina. En Ecuador, se puede identificar una influencia proveniente de España, así como antecedentes del derecho constitucional estadounidense a través del caso *Marbury contra Madison*. Además, se evidencia una relación entre el derecho constitucional colombiano y el derecho constitucional ecuatoriano.

En cuanto a la Legitimación Activa amplia en la Acción de Inconstitucionalidad, se considera más cercana a la Democratización del Control Constitucional que a la Justicia Constitucional. La justicia constitucional implica dos aspectos: uno de carácter concentrado, reservado a la Corte Constitucional, que se encarga del análisis en abstracto de las normas, y otro de carácter concreto, en el que los jueces tienen la facultad de elevar casos específicos a consulta.

## DISCUSIÓN

Desde la promulgación de la Constitución de 2008, Ecuador se ha establecido como un Estado constitucional que garantiza los derechos y la justicia social. Esta determinación surge de la corriente del constitucionalismo, que establece la supremacía constitucional. Según este principio, tanto los poderes públicos como los individuos

están sujetos a las normas contenidas en la Carta Magna. Como resultado, surge la figura del control constitucional, que es ejercido por los operadores de justicia con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los preceptos constitucionales (Goeury, 2021). La Corte Constitucional se erige como el máximo órgano de interpretación constitucional, y bajo el nuevo paradigma de la democracia constitucional, los jueces centran su actividad en administrar justicia en concordancia con este enfoque.

El control constitucional se considera uno de los elementos esenciales en Ecuador debido al diseño normativo supremo que otorga la última palabra a la Corte Constitucional en asuntos de su competencia, incluso si sus fallos se oponen a la opinión de la mayoría democrática. Por lo tanto, la democracia no puede basarse únicamente en la regla de la mayoría, sino que los derechos fundamentales deben ser respetados como resultado de los presupuestos del proceso político democrático (Lima, 2021).

En el ejercicio del control constitucional a través de las Acciones Públicas de Inconstitucionalidad, se aplica el principio *iura novit curia*, según lo establecido en el artículo 4, numeral 13 de la Ley Orgánica de la Función Judicial y Control Constitucional. Este principio permite que el caso pueda ser mejor resuelto al considerar integralmente el sistema jurídico (Alcocer, 2022). De esta manera, se realiza el análisis de la posible incompatibilidad entre una norma que se considere inconstitucional y los preceptos constitucionales que no hayan sido alegados por los demandantes. Es importante destacar que este principio no se deriva directamente de la Constitución.

Antes de la entrada en vigor de la Constitución actual, el sistema de control constitucional en Ecuador era mixto. Los jueces tenían la facultad de declarar inaplicables preceptos normativos contrarios a la Constitución en casos concretos, y también existía la competencia del Tribunal Constitucional para ejercer el control concentrado. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 428 de la Constitución, el sistema se transforma en uno concentrado. Mediante la Sentencia No. 1062-14-EP/20, la Corte Constitucional enfatiza que “el control abstracto de constitucionalidad está reservado exclusivamente a la Corte Constitucional y no procede respecto de un acto administrativo de efectos individuales, sino respecto de normas, actos normativos y actos administrativos de efectos generales” (Tenesaca-Maldonado y Trelles-Vicuña, 2021, p.253).

En virtud de la Sentencia No. 1116-13-EP/20 emitida por la Corte Constitucional:

Ante un conflicto o colisión entre normas constitucionales e infraconstitucionales, las juezas y jueces están en la posibilidad de aplicar directamente la Constitución o

de elevar la consulta ante la Corte Constitucional, lo que depende de la complejidad del conflicto bajo su conocimiento. En casos de conflicto entre una regla constitucional y una infraconstitucional, como el que se conoce, la respuesta resulta tan obvia que lo que corresponde es que los jueces y juezas apliquen directamente la Constitución, por ser la norma suprema, sin necesidad de consultar a la Corte Constitucional (Alcocer, 2022, p. 16)

La eliminación del control difuso implica que la ley que no cumpla con la Constitución deja de tener efecto dentro del sistema jurídico nacional y solo se deja de aplicar en casos judiciales específicos (Peña et al., 2021). Sin embargo, se mantiene la posibilidad de que los jueces, ya sean constitucionales o no, participen en el modelo de control constitucional vigente en Ecuador. Tienen la autoridad para resolver un caso concreto teniendo en cuenta los argumentos sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales y decidir si aplicar la norma constitucional de manera preferente, de acuerdo con la jerarquía normativa, o elevar la consulta a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la norma.

La Democracia Constitucional se deriva de la facultad de la Corte Constitucional para ejercer el control abstracto de constitucionalidad a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Esta acción tiene como objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, y busca corregir de manera general y abstracta las incompatibilidades normativas de fondo o de forma entre los preceptos normativos y el Bloque Constitucional (Araneda, 2023). Es importante destacar que la acción pública de inconstitucionalidad se aplica a actos normativos de carácter general emitidos por autoridades y órganos estatales, y su declaración de inconstitucionalidad resulta en la invalidez del acto normativo impugnado.

La Corte Constitucional mediante Sentencia No. 10-12-IN/20 ha observado que:

“El control abstracto de constitucionalidad otorga a los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de la supremacía de la Constitución, la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico. La Acción de Inconstitucionalidad de actos normativos no es un litigio interpartes y de ahí que no cabe pronunciarse sobre el desistimiento en la Acción de Inconstitucionalidad” (Ramírez-Herrera, 2022, p. 149).

Ecuador, la amplia legitimación en el ejercicio de acciones de inconstitucionalidad es un aspecto importante que tiene implicaciones tanto democráticas como participativas en la esfera pública. Esta idea busca fomentar una cultura en la que los ciudadanos se involucren activamente en

los asuntos públicos, lo cual es fundamental para fortalecer la democracia en cualquier Estado.

A partir de 2008, de acuerdo con la Constitución, cualquier ciudadano puede presentar esta acción. Sin embargo, en la Ley de Garantías Jurisdiccionales se hace referencia a cualquier persona. Este mecanismo no es nuevo, ya que ha existido durante mucho tiempo en el sistema jurídico estadounidense, donde cualquier persona puede intervenir en procesos judiciales con interés general a través de un *Amicus Curiae*, a pesar de que en Estados Unidos no hay un control concentrado de constitucionalidad, sino más bien un control difuso.

Rafael Oyarte (En comunicación personal, 09 de agosto de 2022) explica que en Ecuador solía prevalecer un criterio clásico que limitaba la Legitimación Activa por dos razones: una de conveniencia y otra jurídica. La primera se basaba en la creencia arraigada en Europa de que ampliar la Legitimación podría colapsar el sistema y sobrecargar a la Corte Constitucional con múltiples acciones. Sin embargo, actualmente se evidencia que el cambio en los requisitos para la Legitimación Activa en la Acción de Inconstitucionalidad no ha provocado un desbordamiento de la Corte Constitucional.

Es fundamental destacar que la democratización del control constitucional mediante la amplia legitimación de las acciones de inconstitucionalidad se basa principalmente en el hecho de que estas acciones se presentan contra actos normativos generales. En otras palabras, en estos procesos no se reclaman los derechos específicos del demandante, sino que se acude al órgano constitucional para que este decida sobre el acto impugnado. La democratización del control constitucional no significa necesariamente que haya más personas dispuestas a discutir sobre la constitucionalidad de las normas, sino que hay un avance en términos de legitimación amplia que busca incentivar la participación de la ciudadanía en el control de constitucionalidad (Soliz, 2021).

El estudio indica que la demora en la emisión de decisiones o sentencias de acciones públicas de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional se debe a razones que no están claras. Rafael Oyarte (comunicación personal, 09 de agosto de 2022) menciona que una de ellas es el desorden cronológico, ya que algunas demandas tardan meses e incluso años en resolverse. En su obra sobre Acción de Inconstitucionalidad, seguidamente afirma que, dado que todas las personas son iguales ante la ley, es injustificable dar preferencia a algunos casos sobre otros, salvo en casos excepcionales y estrictamente justificados. Además, es importante recordar que las acciones de inconstitucionalidad

Según los resultados del estudio, se puede inferir que la demora en la emisión de Decisiones/Sentencias de Acciones Públicas de Inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional se debe a razones que aún no están completamente claras. Rafael Oyarte (comunicación personal, 09 de agosto, 2022) señala que una de estas razones es el desorden cronológico en el proceso de resolución de ciertas demandas, ya que algunas pueden demorar meses, mientras que otras pueden llevar varios años. En su obra Acción de Inconstitucionalidad, Oyarte expresa que, dado que todas las personas son iguales ante la ley, es injustificable dar preferencia a unos casos sobre otros, a menos que existan excepciones notorias y estrictas. Además, argumenta que el fundamento de las Acciones de Inconstitucionalidad se basa en fines públicos generales y no en derechos subjetivos de un solicitante en particular.

En contraste, el profesor Agustín Grijalva Jiménez (comunicación personal, 30 de septiembre, 2022) explica que en las Acciones de Inconstitucionalidad se sigue un orden cronológico y que las excepciones a este orden surgen únicamente cuando hay un grave riesgo de daño a personas en situación de vulnerabilidad o pertenecientes a grupos de atención prioritaria. En estos casos, el juez ponente debe presentar un fundamento escrito ante el Pleno de la Corte Constitucional para que se apruebe si se debe priorizar o no el caso, rompiendo así el orden cronológico establecido. En cuanto a las características generales de la Acción Pública de Inconstitucionalidad, se establece que su tramitación ante la Corte Constitucional se lleva a cabo a través del impulso de oficio, y la resolución emitida mediante sentencia, ya sea que se estime o se desestime la demanda, tiene efectos erga omnes y produce cosa juzgada.

La Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad tiene efectos de cosa juzgada, independientemente de si se declara la inconstitucionalidad o se desecha la demanda. Esta puede ser relativa o absoluta, lo que implica que no se puede presentar nuevamente una demanda de inconstitucionalidad sobre la misma norma. Hay dos situaciones en las que se podría presentar una demanda sobre el mismo precepto normativo: a) cuando los fundamentos de la sentencia ya no subsisten; y/o b) cuando no se ha realizado un control integral de la norma en cuestión (Peña et al., 2021). Bajo este análisis, se podría interponer una demanda sobre el mismo precepto normativo si los fundamentos de la sentencia ya no son válidos y/o si no se ha llevado a cabo un control integral de la norma.

## CONCLUSIONES

El presente estudio evidencia que, si se hubiese continuado con el modelo restrictivo de la Legitimación Activa en la Acción de Inconstitucionalidad, tal como se establece en la Constitución de 1998, se ha limitado el Control Constitucional. Esto, a su vez, ha propiciado la aprobación de una mayor cantidad de preceptos normativos legales por parte del órgano legislativo, contrarios a lo establecido en la Constitución vigente, y ha dificultado la incoación efectiva de Acciones de Inconstitucionalidad.

Es evidente que no existe una limitación formal de carácter normativo en cuanto a la Legitimación de la Acción Pública de Inconstitucionalidad, sino más bien una limitación de carácter material. Esta limitación se refiere a los requisitos argumentativos necesarios para impugnar un precepto normativo, que son de naturaleza jurídica. En este sentido, los especialistas y grupos políticos tienen un mayor acceso al Control Constitucional, en contraste con el ciudadano común, quien necesita recursos para acudir a un abogado y que este lo represente en el proceso. Los grupos políticos que no logran imponer sus tesis en el órgano legislativo llevan sus disputas a la Corte Constitucional, lo que distorsiona el manejo de la acción. Frente a esta situación, la Corte Constitucional se convierte en la máxima autoridad encargada de aplicar el filtro final a la carga argumentativa presentada para su debate.

En conclusión, se puede inferir que los criterios de admisibilidad establecidos por la Corte Constitucional, en los cuales se determina que la Acción de Inconstitucionalidad no procede cuando se busca declarar la vulneración de derechos, no transgreden los principios constitucionales. Además, el tratamiento prioritario y la omisión del orden cronológico en la resolución de casos no llevan a la Corte Constitucional a caer en arbitrariedad. Con base en la jurisprudencia presentada, resulta razonable contar con un orden más amplio y flexible en las acciones públicas de inconstitucionalidad, dándole prioridad al interés público en casos excepcionales. Es necesario que el Estado mejore sus políticas públicas y se comprometa a proporcionar al ciudadano las herramientas necesarias, fomentando una cultura de participación para el ejercicio efectivo del modelo de Control Constitucional Democrático.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Alcocer Castillo, B. R. (2022). Aplicación directa de la Constitución frente a antinomias jurídicas. Análisis de la sentencia No. 1116-13-EP/20 de la Corte Constitucional del Ecuador (Master's thesis, Quito: Universidad Tecnológica Indoamérica). <https://repositorio.uti.edu.ec/handle/123456789/2713>

- Araneda Ríos, E. J. (2023). El Proceso Dúctil: Adaptabilidad de las formalidades procesales del COGEP como mecanismo de acceso a la justicia para personas en situación de vulnerabilidad (Bachelor's thesis, Universidad del Azuay) <https://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/12928>
- Castro-Montero, J. L., & Van Dijck, G. (2017). Judicial Politics in Unconsolidated Democracies: An Empirical Analysis of the Ecuadorian Constitutional Court (2008–2016). *Justice System Journal*, 38(4), 380-398. <https://doi.org/10.1080/0098261X.2017.1327336>
- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N. 449. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>
- Goery, H. (2021). Rafael Correa's Decade in Power (2007–2017): Citizens' Revolution, Sumak Kawsay, and Neo-Extractivism in Ecuador. *Latin American Perspectives*, 48(3), 206-226. <https://doi.org/10.1177/0094582X211004907>
- Guerrero, J. (2020). Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador. Quito: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional/ Corporación de Estudios y Publicaciones. [http://www.cepweb.com.ec/ebookcep/index.php?id\\_product=570&controller=product](http://www.cepweb.com.ec/ebookcep/index.php?id_product=570&controller=product)
- Hartmann-Cortés, K., Herrera, J. F., & Angarita, G. H. (2021). The Privatization of the Public Action of Unconstitutionality. *Revista Derecho del Estado*, (50), 203-259. <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.08>
- Lima, A. E. V. (2021). La acción de inconstitucionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. *Revista Latinoamericana de Estudios Constitucionales* 1(1), 20-53. <https://estudiosconstitucionales.org/ojs/index.php/ReLEC/article/view/2>
- Martínez Dalmau, R. (2016). Democratic constitutionalism and constitutional innovation in Ecuador: the 2008 Constitution. *Latin American Perspectives*, 43(1), 158-174. <https://doi.org/10.1177/0094582X15571277>
- Peña, R. M., Román, J. V., & Romero, C. D. R. (2021). Fundamentos epistemológicos del neoconstitucionalismo Latinoamericano. Aciertos y desaciertos en su regulación jurídica y aplicación práctica en Ecuador. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 213-225. <https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/130>
- Ramírez-Herrera, V. B. (2022). El carácter integral, complejo y concentrado del sistema ecuatoriano de control de constitucionalidad. *Santiago*, 138-151. <https://santiago.uo.edu.cu/index.php/stgo/article/view/5653>

- Ruibal, A. (2021). Using constitutional courts to advance abortion rights in Latin America. *International Feminist Journal of Politics*, 23(4), 579-599. <https://doi.org/10.1080/14616742.2021.1947148>
- Soliz, J. E. (2021). La legitimación activa “popular” y la tutela efectiva en la acción de inconstitucionalidad en Ecuador. *Jurídicas*, 18(1), 56-73. <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/4205>
- Tenesaca-Maldonado, S. O., & Trelles-Vicuña, D. F. (2021). El Derecho Constitucional a la Motivación: Línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional, a partir del año 2019. *Revista Científica FIPCAEC*, 6(1), 246-267. <https://www.fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/339>