



SISTEMA DE POSGRADO

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

VI PROMOCIÓN

**Trabajo de Titulación Examen Complexivo para la obtención
del grado de Magíster en Derecho Constitucional**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL DICTAMEN PREVIO COMO
REQUISITO FUNDAMENTAL PARA LA CONVOCATORIA A CONSULTAS
POPULARES.**

AB. JORGE LUIS SUQUILANDA SUBIA

Guayaquil, noviembre del 2018



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Ab. Suquilanda Subía Jorge Luis

DECLARO QUE:

El examen complejo **LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL DICTAMEN PREVIO COMO REQUISITO FUNDAMENTAL PARA LA CONVOCATORIA A CONSULTAS POPULARES** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Constitucional**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

Guayaquil, 09 de noviembre del 2018

EL AUTOR

AB. SUQUILANDA SUBIA JORGE LUIS



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

AUTORIZACIÓN

Yo, Ab. Suquilanda Subia Jorge Luis

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen complejo **LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL DICTAMEN PREVIO COMO REQUISITO FUNDAMENTAL PARA LA CONVOCATORIA A CONSULTAS POPULARES**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 09 de noviembre del 2018

EL AUTOR:

Ab. Suquilanda Subia Jorge Luis

DEDICATORIA

Quiero comenzar agradeciendo a Dios quien me ayuda, me protege y me fortalece todos los días de mi vida. Mi familia; Alita, Jorge y Alejandro, mi bastión, gracias por llenarme de vida querida esposa y amados príncipes, ustedes han sido la pieza clave para lograr este objetivo alcanzado los amo sempiternamente; mi madre mujer luchadora que siempre estuvo conmigo y que gracias a su amor soy lo que soy; mis hermanos Alfredo Ernesto, Luis Alfredo y Jacinto Alfredo gracias por ese amor incondicional y ser mis cómplices en todo momento. Asimismo, quiero agradecer a una persona que tal vez no lea este trabajo, pero fue quien me motivo a amar a la abogacía y con mucho esfuerzo me ayudo a culminarla gracias infinitas Alfredo.

ÍNDICE	
LISTA DE TABLA	v
LISTA DE ANEXOS	vi
RESUMEN	vii
CAPITULO I	viii
INTRODUCCIÓN	2
EL PROBLEMA	2
OBJETIVOS	2
Objetivo General	2
Objetivos Especificos	3
BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL	3
CAPITULO II	5
DESARROLLO	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
Antecedentes	5
Descripción del objeto de investigación	7
Pregunta Principal de la investigación	8
Variable Única	8
Indicadores	9
Preguntas complementarias de la investigación	9
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	9
Antecedentes del estudio	9
Bases teóricas	12
El dictamen previo y vinculante de constitucionalidad	12
La Limitación de los Jueces Constitucionales para emitir dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad por disposición de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	16
El dictamen previo y vinculante de constitucionalidad como requisito obligatorio para el trámite a consultas populares.	17
La consulta popular del 4 de febrero de 2018	18

Principales problemas de que se proceda a una consulta popular sin las formalidades establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control constitucional.	21
GLOSARIO DE TÉRMINOS	23
METODOLOGIA	24
Modalidad	24
Población y muestra	24
Métodos de investigación	25
CAPITULO III	27
CONCLUSIONES	27
RESULTADOS	27
Base de Datos	31
Análisis de Resultados	39
CONCLUSIONES	41
RECOMENDACIONES	42
BIBLIOGRAFIA	44
ANEXOS	
Anexo 1: Formato de entrevista al master en derecho constitucional	
Anexo 2: Formato de entrevista a profesionales de derecho con posgrado	
Anexo 3: Formato de entrevista a profesionales de derecho con posgrado	

Lista de tablas

Tabla No. 1.- Población y muestra

Tabla No. 2.- Base de Datos Normativos

Lista de Anexos

Anexo No. 1: **Guía de Observación Documental**

Anexo No. 2: **Entrevistas**

LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL DICTAMEN PREVIO COMO REQUISITO FUNDAMENTAL PARA LA CONVOCATORIA A CONSULTAS POPULARES.

Autor: Ab. Jorge Luis Suquilanda Subia

RESUMEN

Desde la concepción del Estado ecuatoriano al acoger la corriente neoconstitucionalista a partir del año 2008, se vio en un vía crucis constitucional al considerar al ser humano como parte fundamental y prioritaria de la protección constitucional. Uno de los más grandes problemas que enfrenta la Corte Constitucional del Ecuador es el término que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 105 que imperativamente establece un término fatal de 20 días para que el organismo máximo de control constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad para dar paso a consultas populares. Para el desarrollo de esta investigación, se ha adoptado la modalidad mixta, es decir, cualitativa, categoría interactiva, y no interactiva y se aplicará el diseño Estudio de Caso, en el cual se investigará el actual rol de la Corte Constitucional en materia de control constitucional y su emisión de dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad. Hemos tomado como muestra los criterios previos de constitucionalidad, que han traído como consecuencia un desenfreno constitucional al enmarcar un debate serio y de mayor transcendencia a los magistrados constitucionales al dar paso a situaciones de apreciable importancia en las decisiones coyunturales de la vida democrática del país, en caso de no expedir su pronunciamiento en el tiempo considerado. Este condicionamiento de plazo que debe cumplir el organismo rector de la Constitución en el Ecuador contempla varios escenarios, respecto a una contradicción existencial en el neoconstitucionalismo entre la Carta Magna expedida por la Constituyente de Montecristi en el año 2008 y la muy peculiar pero formal Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al establecer la primera como condición *sine qua non* el dictamen previo de constitucionalidad en asuntos de vital importancia para el desarrollo cabal de nuestro sistema constitucional y la ley mencionada, enmarcando un término administrativo para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Función Ejecutiva, los Gobiernos Autónomos Descentralizados o por el requerimiento ciudadano.

Palabras claves

CONTROL CONSTITUCIONAL	INTERPRETACIÓN	DICTAMEN PREVIO Y VINCULANTE DE CONSTITUCIONALIDAD	ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
-----------------------------------	-----------------------	---	---------------------------------------

Abstract

From the conception of the Ecuadorian state to welcome the neoconstitutionalist current from the year 2008, was seen in a constitutional crisis way to consider the human being as a fundamental and priority part of constitutional protection, so one of the biggest problems facing the Constitutional Court of Ecuador is the term established by the Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control in its Article 105, which establishes a fatal term of 20 days for the maximum body of constitutional control to issue its prior and binding opinion on constitutionality to give step to popular consultations. For the development of this research, the mixed modality has been adopted, that is, qualitative, interactive category, and non-interactive, and the Case Study design will be applied, in which the current role of the Constitutional Court in matters of control will be investigated. constitutional and its issuance of prior and binding constitutionality rulings. We have taken as a sample the previous criteria of constitutionality on this issue, analyzing this legal situation brings as a consequence a constitutional debauchery by framing a serious and more transcendent debate to the constitutional magistrates when giving way to situations of appreciable importance in the conjunctural decisions of the democratic life of the country in case of not issuing its pronouncement in the time considered. This term conditioning that must be fulfilled by the governing body of the Constitution in Ecuador, contemplates several scenarios regarding an existential contradiction in the neo-constitutionalism between the magna carta issued by the Constituent of Montecristi in 2008 and the very peculiar but formal Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control, by establishing the first as a condition sine qua non the prior opinion of constitutionality in matters of vital importance for the full development of our constitutional system and the aforementioned law framing an administrative term for compliance with the decisions adopted by the executive function, the decentralized autonomous governments or the citizen's requirement.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

EL PROBLEMA

Uno de los más grandes problemas que enfrenta la Corte Constitucional del Ecuador es el término que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para emitir su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, y las consecuencias que esta omisión acarrea en caso de no expedir su pronunciamiento en el tiempo considerado. Este condicionamiento de plazo que debe cumplir el organismo rector de la Constitución en el Ecuador, contempla varios escenarios respecto a una contradicción entre la Carta Magna expedida por la Constituyente de Montecristi en el año 2008 y la muy peculiar pero formal Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al establecer la primera como condición *sine qua non* el dictamen previo de constitucionalidad en asuntos de vital importancia para el desarrollo cabal de nuestro sistema constitucional.

Entre otras situaciones es importante analizar las representaciones y estrategias del poder político donde se resquebraja la autoridad constitucional por intereses políticos. Esto lo definen Pactet, Melin y Socucramanien (2011) como “fenómenos de autoridad” (p. 5), que van de la mano con toma de decisiones que dependen de la autoridad del momento y su pretendida estrategia administrativa, para la conducción o preeminencia de una ideología política.

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar las consecuencias jurídicas respecto a la realización de consultas populares vía mandato legal, por falta de pronunciamiento concerniente al dictamen previo y vinculante de constitucionalidad que deben expedir los magistrados del organismo máximo del control constitucional en el Ecuador.

Objetivos Específicos

1. Determinar las facultades y obligaciones de la Corte Constitucional respecto a su actuación en el ordenamiento constitucional ecuatoriano
2. Explicar el enfoque conceptual del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en el sistema constitucional ecuatoriano.
3. Examinar las ventajas y desventajas del término legal para la expedición del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad enfocado a la realización de consultas populares en el Ecuador.
4. Determinar si existe alteración o contradicción a la Constitución por la aplicación del termino establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL

En esta investigación trataremos acerca del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad para la convocatoria a consultas populares, cuya facultad es exclusivamente otorgada al organismo máximo de control constitucional del Ecuador. Desde la concepción del estado constitucional de derechos, adoptado a partir del año 2008, este dictamen previo de constitucionalidad se ha convertido en un tema novedoso para analizar y perfeccionar: interesa a juristas, jueces constitucionales y población en general el tratamiento previo a la realización de una consulta popular.

El presente trabajo versará sobre la importancia del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en el sistema constitucional ecuatoriano concerniente a consultas populares. El modo de aplicación e interpretación que se da por parte de los jueces constitucionales y profesionales del derecho, respecto a la aplicación del término legal establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por la omisión o falta de pronunciamiento del dictamen. Las ventajas y desventajas al pasar por mandato legal la aprobación de preguntas y la realización de consultas populares, para lo cual analizaremos el desarrollo de la última consulta popular desarrollada en el Ecuador el 4 de febrero de 2018.

Asimismo, se realizará un análisis respecto a la posición defendida por Salgado Pesantes respecto a la realización de consultad populares:

“Es indiscutible que la consulta popular forma parte de los derechos políticos, de los derechos de participación en democracia como señala la constitución vigente. Este derecho fue reconocido y establecido con amplitud en la Carta Magna. El impedir que los ciudadanos puedan pedir una consulta sobre cualquier asunto, es una modificación que limita este derecho político, es una regresión, y toda regresión de derechos es rechazada por el Derecho internacional de los derechos humanos y también por la Constitución” (Salgado, Pesantes, 2017, .29).

Si bien es cierto, Salgado manifiesta que el derecho a una consulta popular es un mecanismo de participación directa en democracia y el mismo no puede ser obstaculizado, también es importante sostener que la existencia de un término fatal en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional puede resultar un arma de doble filo, primero por un resquebrajamiento al orden normativo en un estado constitucional de derechos y la segunda, por el poco tiempo que se le concede al organismo de interpretación constitucional respecto a cualquier pretensión presentada, sin que realmente exista un debate acucioso por parte de los magistrados de la Corte Constitucional.

CAPITULO II

DESARROLLO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Antecedentes.

A raíz de la conversión del Ecuador a un estado constitucional de derechos y justicia, tal como lo define la Constitución de la República del Ecuador en su artículo uno, se emprendió a la idea de que el ser humano era el principal artífice de la protección del sistema constitucional ecuatoriano, por lo que se analizaron los diversos campos de acción que se podían explorar con la promulgación de la Carta Magna del 2008, en ese acervo de ideas y de eventuales paradigmas se contempló la realización de consultas populares como un mecanismo de democracia directa y que Gargarella, Roberto (2009) lo bautizo como “el corazón de la democracia” (p.63).

La consulta popular como herramienta de democracia directa Benavidez, Jorge (2008) y a su expresión “se enmarca en el catálogo de derechos políticos reconocidos por los estados a los ciudadanos” (p. 2), tiene como objetivo preguntar al ciudadano temas relevantes para el país. Esta herramienta de democracia directa se incorporó al texto constitucional, y a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estableciendo varios requisitos para que la Corte Constitucional del Ecuador emita su dictamen previo de constitucionalidad, respecto a la forma de realizar las preguntas y el término legal de 20 días para que los magistrados de la Corte Constitucional analicen los pedidos y emitan su resolución.

En la práctica las consultas populares han traído como consecuencia que en varias ocasiones, específicamente en la última convocatoria a consulta popular de carácter nacional realizada el 2018, no existió un dictamen constitucional previo y las preguntas fueron aprobados por mandato legal, es decir, el organismo de interpretación constitucional no pudo tratar los asuntos inmersos en la convocatoria dentro de los 20 días, término que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, quedando en tela de duda,

sobre la constitucionalidad de las preguntas y la tramitación de la consulta popular, que hasta obliga al Consejo Nacional Electoral exista dictamen previo sobre las preguntas a realizar en la consulta popular conforme lo dispone la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 104 último inciso “En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”.

A partir de la promulgación de la Constitución de 2008, aprobada por la Asamblea Constituyente de Montecristi, y ratificada mediante referéndum por la mayoría de los ecuatorianos, el Ecuador acogió la corriente del neoconstitucionalismo como la teoría jurídica constitucional que regirá al Estado ecuatoriano innovando de un Estado de derecho, a un Estado Constitucional de derechos y justicia, donde el involucramiento estatal es relevante en el respeto a la democracia y a los derechos humanos. Esta teoría neoconstitucionalista trajo inmersas condiciones no solo a una refundación del pacto social en el Ecuador, ya no velará únicamente por la forma de organización de poder y el establecimiento de competencias de sus instituciones, sino que concretizará su protección *pro-homine*, estableciendo características a la Carta Magna como la rigidez constitucional, la fuerza vinculante de la Constitución, la aplicación directa de las normas constitucionales y la interpretación conforme de las leyes.

En este cambio de cultura constitucional donde se ha visualizado al ser humano como la principal protección del Estado dándole un sinnúmero de garantías, derechos y libertades, tal como lo manifiesta Zavala (1992) “las cuales deben tener un efectivo amparo, protección o resguardo constitucional” (p.168), permitirá al individuo desenvolverse íntegramente en la sociedad, vislumbrando al estado, como representante y garantista del sistema constitucional, por lo que debe protegerlos y tutelarlos efectivamente a través de la jurisdicción constitucional. La Corte Constitucional, como el organismo rector del cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales, dentro de sus múltiples obligaciones está la de emitir dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares.

Descripción del objeto de investigación.

De acuerdo a la cita de Grijalva, Agustín (2017) “el nuevo constitucionalismo latinoamericano se caracteriza, al menos formalmente, por una alta densidad en derechos operando en una democracia más profunda” (p.107), y el Ecuador como un estado constitucional de derechos y justicia ha establecido la necesidad de someter a consulta popular ciertas cuestiones de índole prioritario para el país o la región local a ser consultada, por lo que la Constitución y secundariamente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional han incorporado el dictamen previo de constitucionalidad en lo que corresponde a la realización de convocatoria a consultas populares.

Esta situación se ha visto plagado por muchos comentarios positivos y negativos por parte de jueces constitucionales y profesionales del derecho que han concebido a las consultas populares como una consecuencia social y política de momentos, por lo que resulta que en el trámite procesal desde la verificación del proceso establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se ha encontrado varias limitantes y una de ellas es el término concedido para que la Corte Constitucional determine la legalidad de la convocatoria y las preguntas de la consulta

En el caso analizado, el cual corresponde a la última consulta popular realizada el 4 febrero de 2018, que se dio inicio el 5 de octubre de 2017, fecha en que la Sala de Admisiones de la Corte Constitucional acusó recibo de la petición de consulta popular por parte de ejecutivo, con cuya recepción se da inicio al proceso, tal como lo contempla el artículo 9 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que manifiesta lo siguiente:

“Art. 9.- Los plazos y términos a los que se refiere la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se aplicarán a la fase de impulsión judicial que se inicia a partir del día siguiente a que el expediente se encuentre listo para la decisión de las distintas Salas de Admisión, Selección y Revisión, al despacho de la jueza o juez sustanciador o al despacho del Pleno de la Corte.

No se computarán dentro del cálculo de plazos y términos el tiempo durante el cual el expediente no se encuentre al despacho del juez, de las salas de admisión, selección y revisión o del Pleno de la Corte Constitucional para su conocimiento. Los plazos y/o términos deberán comenzar a contarse a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la providencia o auto de avoco de la causa por parte del juez o de las distintas Salas, y desde que el expediente haya sido incluido para conocimiento del Pleno del Organismo en el Orden del Día.

Cuando se trate el asunto dentro del orden del día por el Pleno de la Corte Constitucional se entenderá la impulsión desde que se encuentra al despacho del Pleno.

Cuando el Pleno de la Corte Constitucional, las salas de admisión, selección, revisión, y las juezas o jueces constitucionales soliciten apoyo técnico jurisdiccional, ordenen la práctica de diligencias y/o soliciten estudios especializados se suspenderá el cómputo de los plazos o términos. La suspensión y reanudación de los plazos y términos se realizará por medio de providencia.

Bajo este contexto, los magistrados de la Corte Constitucional adujeron que la consulta popular no tendría validez por haber pasado por mandato legal, porque de acuerdo a lo que señala el Reglamento de sustanciación de procesos de la Corte Constitucional, estaban dentro del término establecido.

Pregunta Principal de Investigación

¿Hasta qué punto la emisión del dictamen previo y vinculante de la Corte Constitucional del Ecuador dentro del término de 20 días es un requisito obligatorio para proceder a la convocatoria a consultas populares en el Ecuador?

Variable Única.

- El dictamen previo vinculante de constitucionalidad como requisito obligatorio para el trámite a consultas populares

Indicadores.

- Jueces constitucionales facultados para emitir dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad, se encuentran limitados por un término establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- Dictámenes de constitucionalidad previos y vinculantes, respecto a consultas populares expedidos por la Corte Constitucional del Ecuador que pueden ser criterios obligatorios de aplicación para los magistrados.
- Convocatorias a consultas populares por la penalización manifiesta en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Preguntas Complementarias.

1. ¿Cómo la Corte Constitucional del Ecuador se ha expresado respecto al término establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. ¿Desde qué perspectiva el sistema constitucional ecuatoriano considera a los dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad?
3. ¿Cuáles serían los principales problemas de que se proceda a una consulta popular sin las formalidades establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
4. ¿Existe limitación y contradicción a los preceptos constitucionales por la imposición establecida del término de 20 días en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.

Antecedentes de Estudio

Las consultas populares como herramienta jurídica de democracia directa donde los ciudadanos acceden a través de su voto a realizar ciertas modificaciones a situaciones constitucionales, legales, económicas, sociales, etc., han sido la herramienta efectiva para avalar aquellos cambios necesarios para el establecimiento de una situación país necesario. Zavala, Jorge (2011) manifiesta “La consulta popular por ser la institución mediante la cual se reforma nuestra sociedad, su organización de poder y nuestros derechos debe ser difundida en forma amplia en cuanto a las consecuencias que vendrán de nuestro voto, sea el sí o el no” (p.42), esta concepción emanada por el doctor Jorge Zavala Egas concuerda con la realidad de la institucionalidad de la consulta popular al ser una herramienta de participación ciudadana cuyo resultado será lo que el soberano decida.

La consulta popular ha sido analizada desde varias figuras, el constitucionalista Oyarte, Rafael (2005) se refiere respecto a la institucionalidad de la consulta popular manifestando:

“La consulta popular se perfila como uno de los mecanismos de mayor legitimidad para la toma de decisiones, aunque se deben tener presentes sus limitaciones, lo que coadyuvará a un mejor desarrollo de la institución, evitando el desprestigio en el que puede caer por su ejercicio arbitrario y con fines ajenos a sus altos objetivos, como son la consolidación de un gobernante en el poder, la concentración de poder en un órgano del poder público, etcétera, las que son contrarias al constitucionalismo y su telos, que consiste, precisamente en la limitación del poder”.

Es importante determinar la jerarquía de la razón de ser del ciudadano, quien visualiza la consulta popular como la figura jurídica – política para atender sus requerimientos en un tiempo determinado, siendo esta

institución uno de los mecanismo de participación de democrática directa, es necesario que su acceso sea universal y que su procedimiento sea simple y sumario, sin requisitos exagerados que lo conviertan en un proceso tortuoso o inalcanzable para el ciudadano común. Es justamente esta condición que ha llevado a la estandarización de requisitos para llevar a cabo dicha petición que deberá ser aprobada por una manifestación del organismo rector de la interpretación constitucional, de acuerdo a lo manifestado en el artículo 438 de la CRE (2008) que manifiesta:

“Art. 438.- La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:

1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional.
2. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes”

La facultad de la Corte Constitucional de emitir los dictámenes previos a las consultas populares, trae consigo una obvia faceta política que puede influir de manera directa en la legislación nacional y el desarrollo general del Estado, por lo que el estudio de la constitucionalidad del pliego a preguntar debe ser dirimido por los responsables del manifiesto constitucional. El problema en si se presenta cuando existe de por medio varias interrogantes que no pueden ser atendidas en un tiempo determinado, por lo que se presenta la disyuntiva de que la constitucionalidad y legalidad de las mismas sean aprobadas por una especie de aceptación tácita como castigo al retardo u omisión de los magistrados de la Corte Constitucional establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Esta situación donde la aprobación de la constitucionalidad del interrogatorio por mandato legal ha traído diversas reacciones en el país

especialmente en la última consulta popular realizada en Ecuador en febrero de 2018. Existen constitucionalistas que aducen que el paso del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad por el no pronunciamiento de la Corte Constitucional del Ecuador en 20 días, es una cuestión acertada por la legislación ecuatoriana; y otros juristas que manifiestan que obligatoriamente debe necesitarse el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, porque así la Carta Magna lo manifiesta.

Bases Teóricas.

El dictamen previo y vinculante de constitucionalidad.

Antes de empezar con el desarrollo de este tema es importante definir lo que significa un dictamen. De acuerdo a la definición de Cabanellas (2011), define al dictamen como una “Opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oírse por los tribunales, corporaciones, autoridades, etc.” (p.130), esta definición nos lleva a visualizar un escenario que vislumbra al dictamen como una expresión de la autoridad respecto a temas que por su competencia debe manifestarse. El dictamen previo y vinculante de constitucionalidad es una figura jurídica, por la cual se remite al organismo de control constitucional del Ecuador para que se manifieste respecto a constitucionalidad de los tratados, consultas populares y objeciones del ejecutivo. Es señalar que el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad es una cuestión de estricto cumplimiento por cuanto así lo de termina la carta magna.

Gutiérrez, Álvaro (2009) manifiesta respecto al control previo de constitucionalidad lo siguiente:

“El control previo de constitucionalidad es la atribución que tiene la Corte Constitucional tiene para analizar la armonía de ciertas manifestaciones jurídicas con la carta magna. Al respecto la Constitución ecuatoriana establece el control previo de:

- Tratados internacionales;
- Objeciones presidenciales por inconstitucionalidad.

- La constitucionalidad de las preguntas propuestas para consultas populares de carácter nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados”.

Adaptado a la concepción de Gutiérrez es necesario hacer una breve sinopsis de lo que se pretende dictaminar por parte de los jueces constitucionales, en concordancia con el artículo 438 de la Constitución de la República. Si bien es cierto, la Constitución señala que se someterá a dictamen previo de constitucionalidad los tratados internacionales, las objeciones presidenciales y la constitucionalidad de las preguntas de consulta popular; en esta investigación nos ceñiremos al proceso de consulta popular desde la tramitología que concibe la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional podemos encontrar desde el artículo 102 y siguientes el proceso de convocatorias a referendo. En el artículo 102 claramente manifiesta que cuando haya un referendo para enmendar, reformar o hacer cambios a la Constitución de la República existirá obligatoriamente un control constitucional previo.

“Art. 102.- Control constitucional de convocatorias a referendo.- Cuando la enmienda, reforma o cambio constitucional se tramite a través de un referendo, existirá un control constitucional previo de la respectiva convocatoria”.

En el artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, habla de un control formal que debe existir para las convocatorias a consulta popular, enmarcando que deberá verificarse el cumplimiento de las reglas procesales, la competencia, la garantía plena de la libertad del elector. Este control formal implicaría básicamente a que toda discernimiento en el accionar del dictamen este regulado en una norma o ley.

“Art. 103.- La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos:

1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria;
2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución;
- y,
3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.

El artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece un sinnúmero de criterios que la Corte Constitucional verificará, como por ejemplo: las preguntas a ser realizadas no induzcan al elector, la relación de las finalidades entre el considerando de la pregunta y la norma, que el lenguaje sea sencillo, haya relación entre la causalidad del texto normativo y el propósito que se señala, y que la información sea concisa y no abundante.

“Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencilla y comprensible para el elector;
4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,
5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.

En lo que concierne al control constitucional del cuestionario, la Corte debe verificar todos los requerimientos plasmados en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estas son varias exigencias que permiten un interrogatorio fácil de entender, conciso y sobre todo que no contravenga normativa constitucional. Este artículo es también conocido como el castigo para los magistrados constitucionales, por cuanto en el último párrafo de este artículo se menciona el plazo fatal de 20 días para que resuelvan la convocatoria a referendo y el cuestionario respectivo, cuestión que es parte indispensable de esta investigación.

“Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico”...

Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan”.

Este dictamen previo y vinculante de control constitucional básicamente es un sinceramiento entre lo que se pretende examinar y la adaptación de los documentos al panorama constitucional, es decir, es una armonía arraigada al precepto constitucional. Desde la concepción del neoconstitucionalismo en el

Ecuador se ha interpuesto desde varias perspectivas el respeto único a la carta magna, es por eso, que pese a la necesidad que el país requiera ya sea esta económica, social o política la misma no puede contrariar a la Constitución y a los derechos humanos.

La limitación de los Jueces constitucionales para emitir dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad por disposición de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Para empezar con este tema es importante citar al constitucionalista argentino Sagües, Néstor (2013) quien manifiesta “Si hay Constitución rígida, Constitución suprema y un órgano estatal (la judicatura) encargado de conocer y decidir en todos los litigios donde entren en juego las cláusulas constitucionales, es obvio que los magistrados judiciales tienen que aplicar primero la ley prevaleciente (la Constitución) por sobre la ley subordinada” (p.98), desde esta interpretación es importante recalcar que bajo este principio toda actuación donde se analicen principios y garantías constitucionales, es de obligatorio cumplimiento aplicar la norma suprema, pese a toda la hermenéutica legal inferior adjetiva que pueda existir.

Es por eso, que la importancia de no limitar a los jueces constitucionales a un término establecido para responder o emitir sus pronunciamientos en un tiempo determinado. Esta situación pone en jaque, en primer lugar las obligaciones que tienen los magistrados de la corte constitucional, de actuar conforme a lo que establece los preceptos constitucionales, es decir, que para estas situaciones donde se solicite emitir dictámenes previos de constitucionalidad concernientes, a tratados internacionales, consultas populares y situaciones del ejecutivo estas, si o si, deben ser pronunciadas por el organismo constitucional y no entrar en vigencia so pena de un plazo fatal establecido.

En la consulta popular del año del 2018, se trató un tema de relevante importancia como fue la reelección indefinida. En años anteriores, mediante enmienda realizada por la Asamblea Nacional con el voto mayoritario de todos los presentes, y aprobada por la Corte Constitucional se emitió el dictamen donde manifestaban que la reelección indefinida no alteraba la estructura del estado, y

era viable que se tramite por el legislativo estos “cambios” a la Constitución. Mal para unos, o, bien para otros existió un dictamen, es por eso, que para tratar este tema en la consulta popular del año del 2018, era importante una interpretación sesuda, por cuanto ya se habían manifestado al respecto sobre la factibilidad de la reelección indefinida y ahora donde se vivía otro momento político era indispensable buscar argumentos para “complacer” a la voluntad de los sectores políticos, razón por la cual veinte días no era suficiente para debatir esta interrogante.

Para concluir es importante hacer referencia a Pérez, Javier (2016) quien manifiesta que “el Tribunal Constitucional, por tanto, tiene varias competencias, cada una con una finalidad distinta y coincidente al mismo tiempo, Coincidente en cuanto que todas pretenden asegurar el respeto a la Constitución por parte de los poderes públicos” (p. 741), esta cita nos conlleva a que en todo estado soberano donde exista un régimen constitucional, el organismo protector de la carta magna debe vigilar por el respeto y la no intromisión de otros poderes públicos.

El dictamen previo vinculante de constitucionalidad como requisito obligatorio para el trámite a consultas populares.

El constitucionalista Salgado, Hernán (2012) manifiesta “En el Derecho Constitucional la fuente principal es la Constitución, ella es la fuente formal de mayor jerarquía que determina los órganos con potestad normativa competentes” (p.11), por lo que la limitación que enfrenta la Corte Constitucional del Ecuador respecto a que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la convocatoria a consultas populares, evidentemente es un desatino de una norma inferior, al pretender catalogar positivamente un dictamen constitucional por el simple paso del tiempo. Lamentablemente las situaciones sociales pretendidas por el afán político han pretendido utilizar al ciudadano a través de su voto institucionalizar algún acto. Estas consideraciones en algunas oportunidades también han servido para realizar cambios de gran utilidad para el país. En referencia a la Constitución de la República del Ecuador, todas las ciudadanas y ciudadanos ya sea en forma individual o colectiva, tienen el derecho de participar en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

Bajo este nuevo ejemplo, la consulta popular compone uno de los más eficaces mecanismos de democracia directa. De acuerdo al contenido del artículo 104 de la Constitución de la República, la consulta popular debe ser convocada por el Consejo Nacional Electoral a pedido de la presidenta o presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o en atención a la iniciativa ciudadana, de lo cual se deduce que la iniciativa para consulta popular corresponde a:

1. La presidenta o presidente de la República, sobre los asuntos que estime convenientes;
2. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, sobre temas de interés para su jurisdicción; y,
3. La ciudadanía sobre cualquier asunto.

Correspondiendo contar con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral cuando la consulta sea de carácter nacional; o no menos del diez por ciento de personas del registro electoral correspondiente, cuando la consulta sea de carácter local. En consecuencia, la consulta popular establece la mejor forma de participación en la democracia directa, dado que los ciudadanos deciden o expresan su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto, más allá del proceso electivo regular de autoridades.

La Consulta popular del 4 de febrero de 2018.

Es menester considerar tal como lo señala Oyarte, Rafael (2003) el génesis de la consulta popular y determina que “la Constitución ecuatoriana de 1869 estableció por primera vez este mecanismo de democracia directa llamada en nuestra historia constitucional, y lo instituye para la ratificación de la reforma constitucional aprobada por la legislatura” (p.320). El referéndum constitucional y consulta popular de Ecuador de 2018 fue un proceso electoral que se realizó en Ecuador para reformar la Constitución y consultar a la ciudadanía sobre temas de importancia nacional. El cuestionario constaba de siete preguntas para que los

votantes puedan aprobar o rechazar. Después de haber superado el tiempo de espera del plazo fatal de 20 días establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se envió vía decreto ejecutivo la orden de dar paso a la Consulta Popular. Este plazo fatal implicó la necesidad de que en caso de que la Corte Constitucional no se pronuncie se considera que se ha emitido un dictamen positivo.

Entre los temas propuestos por el Ejecutivo fue preguntar a la ciudadanía temas claves como la muerte civil a funcionarios públicos culpables de corrupción, remoción y nombramiento de integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), reelección indefinida, explotación petrolera en el Parque Yasuní, límites a la minería metálica, derogación de la Ley de Plusvalía y la no prescripción de los delitos sexuales contra niños y adolescentes. Estas interrogantes fueron un clamor de varios sectores sociales, de acuerdo a reuniones mantenidas con el Ejecutivo.

Benavidez, Jorge (2018) respecto a la consulta popular del 2018 manifiesta:

“Este último proceso de enmiendas concito un particular interés, ya sea por la constitucionalidad o no de los contenidos de las preguntas para que sean tramitadas por la vía de la enmienda a través de referéndum, así como porque la Corte Constitucional no emitió su dictamen dentro del término de veinte días de iniciado el respectivo control como lo determina el artículo 105 de la LOGJCC. En consecuencia se entiende que existió dictamen favorable por parte de la Corte , hacia la iniciativa emitida por el Presidente, tanto en cuanto a la vía escogida, esto es, la enmienda, así como a los contenidos de las preguntas del referéndum. En todo caso se debe decir que también que, por parte de algunos sectores se argumentó que la Corte Constitucional no se había excedido en el tiempo para pronunciarse arguyendo que en el Reglamento interno de la institución (At. 8) los plazos y términos se constaban de manera distinta y, en esa medida, el término no habría fenecido, sin embargo, como es bien sabido las disposiciones reglamentarias en ningún caso pueden prevalecer

respecto a lo señalado por una Ley Orgánica. Más aun, en un tema sensible como resulta el establecimiento de un término fatal para que la Corte se pronuncie respecto al control de una iniciativa de reforma constitucional, en donde están en juego principios fundamentales como la supremacía y la fuerza normativa del texto constitucional.

Dicho termino, según nuestra lectura, habría concluido, en la medida en que la Corte admitió la solicitud de enmiendas formuladas por el Presidente el cinco de octubre de 2017, y hasta el 29 de noviembre del mismo año no había emitido el Dictamen correspondiente. De ahí que en esta última fecha el Presidente envió al Consejo Nacional Electoral dos Decretos Ejecutivos (números 229 y 230) con la solicitud de que se convoque a la ciudadanía para que se pronuncie respecto a su iniciativa de enmiendas constitucionales, así como la consulta popular. En este sentido, el Consejo Electoral fijó el cuatro de febrero de 2018 como la fecha para que se realice la consulta, al cual concito con el respaldo favorable para las siete preguntas y, en consecuencia, cinco de aquellas que corresponden al referéndum constitucional, entre las cuales figuraba la reelección indefinida del Presidente, fueron aprobadas por el pueblo ecuatoriano. Cambios constitucionales que, dicho sea de paso, entran en vigor de manera inmediata, una vez que se publican en el Registro Oficial” (p. 25-26)”.

Este artículo previsto y analizado por Benavidez, concluye específicamente que el plazo fatal inmerso en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es un mecanismo de amparo para que una consulta popular se pueda desarrollar, protegiendo esencialmente las pretensiones sociales, sobre los actos de una Corte Constitucional que podría entorpecer un proceso ciudadano. Es indispensable retrotraer el pensamiento del legislador al instaurar este mecanismo de plazo fatal, como un determinante para que las cuestiones que deriven de un acto social necesario, el mismo sea atendido a la brevedad posible y sin dilación alguna.

Asimismo es importante recalcar lo que manifiesta el argentino Bidart, German (2008) respecto a que “son inconstitucionales las normas de cualquier

tipo que, cualquiera sea el motivo que invoquen, prohíben o inhiben en alguna clase de procesos el control constitucional” (p. 30), es decir, si partimos desde la óptica de Bidart, el interpuesto plazo fatal señalado en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, violentaría a la Constitución al limitar las facultades y obligaciones de la Corte Constitucional.

Principales problemas de que se proceda a una consulta popular sin las formalidades establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Es importante tomar en consideración el pensamiento de Sagúes, Néstor (2001) sobre las consultas populares como “una inspiración en las ideas de mayor participación y control del pueblo en los actos de gobierno y de dejar bien en claro la voluntad genuina de las mayorías en ciertos temas” (p. 423). Los principales problemas de que se apruebe, o, se convoque a una consulta popular, sin visualizar los preceptos constitucionales específicamente establecidos en el artículo 438 de la Carta Magna del Ecuador, implicaría un total desconocimiento del respeto y de la jerarquía de la Constitución de la República del Ecuador por los siguientes motivos: de acuerdo a la jerarquización de la ley en lo que atañe a territorialidad es importante dejar claro que la Constitución es la norma Suprema del país y que todo ordenamiento jurídico inferior debe reposar sobre los mandamientos constitucionales.

Asanza, Felipe (2018), manifiesta respecto a la democracia como “estos cambios repentinos, en una insoslayable crisis política genera adecuaciones permanentes o pasajeras, mismas que obedecen a imperativos complejos y mezclados que están orientados hacia la obtención o el ejercicio del poder” (p. 110); es por eso que prima la importancia de mantener un régimen constitucional rígido y prever un dictamen previo de constitucionalidad sobre las interrogantes que se van a consultar a la ciudadanía, más aun, cuando estas podrían ser el resultado de un encoleramiento colectivo, cuyo resultado podría afectar al ordenamiento normativo interno y el resquebrajamiento de algún tratado internacional.

La Rigidez de las constituciones como manifiesta Ferrajoli, Luigi (2015) “en un estado constitucional de derechos no existen poderes soberanos, ya que todos están sujetos a la ley ordinaria y a la Constitución” (p. 14), es decir, el respeto a la Carta Magna debería ser el único beneplácito que un estado debe contemplar para cumplir con sus objetivos de garantizar y primar los derechos y garantías de los ciudadanos.

Oyarte, Rafael (1999) define a la Constitución como el documento normativo que emana del pueblo soberano (p. 75). El clamor de protección a la Constitución de la República del Ecuador, la cual fue respaldada vía referendo en el año 2008 por la mayoría de los ecuatorianos, marco una obediencia suprema a los principios y garantías constitucionales. Estos principios y garantías implantaron al ser humano a que se inmiscuya a un respeto autentico y único a la Constitución, por lo que, todo acto por el cual, derive a una enmienda, reforma o cambio a la Carta Magna se necesita obligatoriamente de un dictamen previo de constitucionalidad, el cual debe ser sustanciado y expedido por los magistrados del organismo protector de la constitución.

Este respeto a la Constitución pretende y de acuerdo a lo que indica Polo, Esteban (2018), respecto a la importancia de un control material por parte de los Magistrados de la Corte Constitucional, al cuestionario de preguntas manifiesta:

“El ejercicio de los mecanismos de participación directa dentro de las |sistemas representativos, acorta la brecha que existe entre gobernantes y gobernados, democratizando los asuntos que atañen a la vida pública, No obstante, para garantizar la vigencia de una democracia constitucional, aquella participación no puede estar exenta de límites y controles destinados a precautelar intereses comunes y superiores como es la vigencia de los derechos de todos los ciudadanos, En este orden de ideas, el control constitucional previsto en la Norma Suprema previene que la ciudadanía se pronuncie sobre cuestionamientos contrarios a la Constitución, siendo indispensable que la Cote Constitucional, ejerza un control materia sobre el contenido de las preguntas

El control de constitucionalidad sobre las convocatorias a consultas populares, es distinto al control que se efectúa en relación a las propuestas de enmiendas o reformas a la Constitución por vía de referéndum, por lo que no correspondía que el legislador regule dos figuras diversas, con las mismas prescripciones normativas, La Corte Constitucional, en el ejercicio de su atribución constitucional prevista en el artículo 104, debe dar el alcance idóneo a este tipo de control, pues la verificación formal o estructural de las preguntas propuestas y la garantía de libertad de elección, no satisface el verdadero objeto del control sobre las convocatorias a consultas populares, que se fundamenta esencialmente en el examen de su contenido y no de su forma” (p.89-90).

Esta exposición manifiesta por Polo, precave en la necesidad imperiosa de que el estamento constitucional al realizar el control material del cuestionario de preguntas, visualice que las mismas no vulneran a los preceptos establecidos en la Carta Magna. Una normativa inferior como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no puede impedir la emisión de un dictamen previo de constitucionalidad por un plazo fatal impuesto como sanción al Organismo rector de interpretación constitucional.

Glosario de Términos.

- Neokonstitucionalismo: Tteoría jurídica que busca transformar el Estado de Derecho en el Estado Constitucional de Derechos, para eso plantea mayor intervención estatal y la creación de espacios democráticos igualitarios y de respeto a los derechos humanos. (Carbonel & Valadés , 2004)
- Estado Constitucional de derechos: Sociedades políticas donde rige la Constitución y las demás leyes están subordinadas a él. La ley está subordinada a la constitución, que es rígida, y la Corte Constitucional se establece para garantizar su cumplimiento. (Aguilar, 2018)
- Dictamen previo y vinculante de constitucionalidad: es el análisis realizado con el propósito de encontrar el sentido u objetivo a una acción que se necesita implementar y que la misma no altere a la constitución.

- Jueces constitucionales: Autoridades judiciales que se encuentran investidas del poder de administrar justicia en el ámbito constitucional y que pertenecen, tanto a la función judicial, y como jerárquico superior los Magistrados de la Corte Constitucional (Avila Santamaria, 2012).
- Consulta Popular: Es un instrumento de democracia directa que le permite al pueblo soberano participar con su pronunciamiento respecto de la aprobación o improbación de una ley, de un programa de gobierno y en la fiscalización de las actuaciones de las autoridades, acercando por tanto, la tarea de los gobernantes a los gobernados. (Benavidez Jorge, 2008)

METODOLOGÍA

Modalidad

Para el desarrollo de esta investigación, se ha adoptado la modalidad cualitativa, categoría interactiva. Se investigó la situación actual del rol de la Corte Constitucional en materia de control constitucional y su emisión de dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad.

Además, se aplicó el diseño de casos: se realizó un análisis crítico de las opiniones de juristas y catedráticos especializados en el Derecho Constitucional y el contenido de normas procesales vinculantes.

Población y Muestra

Tabla No. 1.- Población y muestra

Unidades de Observación	Población	Muestra
Constitución de la República del Ecuador Art. 1 Art. 429 Art. 438 Art. 439 Art. 103 Art. 104 Art. 105 Art. 106 Art 147 # 14	444	9
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional - LOOJCC Art. 102 Art. 103 Art. 104 Art. 105	202	4
Expertos en Derecho Constitucional	3	3

Elaborado por: Autor de la investigación (2018)

Métodos de investigación

Métodos Teóricos

Análisis de los preceptos del control constitucional aplicados por la Corte Constitucional respecto a los dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad para convocatorias a consultas populares.

Síntesis de conceptos establecidos por constitucionalistas a través de sus obras literarias y publicaciones de revistas. Método histórico lógico donde preciso el génesis de la herramienta denominada consulta popular y su trayectoria en el sistema constitucional ecuatoriano.

Métodos Empíricos

Cuestionario de entrevista a tres profesionales expertos en Derecho Constitucional que opinen respecto a la sanción por no emitir el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la Corte Constitucional en el término establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El cuestionario consta de dos preguntas abiertas de desarrollo donde se expusieron los entrevistados respecto a las interrogantes realizadas.

Procedimiento

En primer lugar, se identificó en la Constitución de la República (2008), el conjunto de artículos relacionados con el estado constitucional de derechos y justicia, la Corte Constitucional, sus atribuciones y lo vinculante con su control e interpretación constitucional. Esto se complementó con el estudio de la respectiva normativa vinculante como lo es la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y las Reglas de Procedimiento de la Corte Constitucional.

Se aplicó la técnica del juicio de expertos con un cuestionario de entrevista de dos preguntas de respuesta abierta a tres profesionales del derecho que tienen experiencia en el ámbito constitucional.

Finalmente, se procedió a desarrollar el análisis de los resultados obtenidos a partir de las bases de datos normativa de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias recopiladas y las respuestas de los expertos en derecho constitucional. Dentro del proceso analítico de toda la información recopilada, se arribó a las conclusiones correspondientes, respondiendo a los objetivos de la investigación surgidos desde del planteamiento del problema esbozado.

CAPÍTULO III CONCLUSIONES

RESULTADOS

Entrevistas

Se entrevistó a tres profesionales del derecho, con las siguientes preguntas. Y sus resultados fueron los siguientes:

Entrevistados:

- Dr. Jorge Benavides Ordoñez, Asesor de la Corte Constitucional del Ecuador, Catedrático de la Universidad de las Américas, experto en temas constitucionales, y derecho internacional público;
- Mgs. Ronald Baidal Barzola, Coordinado General Jurídico del Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, experto en temas constitucionales, tributario-aduanero, y contencioso administrativo y tributario.
- Mgs. Juan Paladines Salcedo, Subdirector de Gestión Legal de Bienes de INMOBILIAR, catedrático experto en temas constitucionales, administrativos y derecho de empresa

Preguntas

1. **¿Qué opinión tiene Ud. respecto al termino fatal establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional donde se establece que si la Corte Constitucional no emite su dictamen previo vinculante de constitucionalidad dentro de los 20 días de notificado el cuestionario y la convocatoria a consulta popular, los mismos se entenderán que han sido aprobados?**
2. **¿Cree Ud. Que existe una violación a la Constitución de la República del Ecuador, por parte de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto la Carta Magna señala como requisito *sine qua non* un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto a la convocatoria a**

consultas populares y dicha facultad únicamente la contempla la Corte Constitucional del Ecuador?

De la entrevista pude obtener de los entrevistados, las siguientes respuestas que en general, se las puede enmarcar en los siguientes considerandos:

Pregunta 1.- ¿Qué opinión tiene Ud. respecto al termino fatal establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional donde se establece que si la Corte Constitucional no emite su dictamen previo vinculante de constitucionalidad dentro de los 20 días de notificado el cuestionario y la convocatoria a consulta popular, los mismos se entenderán que han sido aprobados?

Respuesta Dr. Jorge Benavidez Ordoñez.

Respecto al artículo 105 de la LOGJCC, estamos frente a un caso en el cual el legislador consideró la incorporación de un plazo fatal. Cuestión que aparece como una particularidad dentro de los casos de control abstracto, que es en donde se inscribe dicha facultad de control por parte de la Corte. Probablemente, el legislador perseguía agilizar el pronunciamiento del órgano de control y en consecuencia exigir una respuesta expedita de la Corte Constitucional para las iniciativas de reforma constitucional, sobre todo si estas se vinculan al pronunciamiento popular. Y que puede ser activado 30 días después de publicarse los resultados.

Respuesta Mgs. Ronald Baidal Barzola.

En un estado constitucional de derechos y justicia debe respetarse lo que la Carta Magna consagra, si en la misma establece que es necesario un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad como requisito formal para consultas populares esta debe materializarse, y no debe obviarse por manifiestos de un documento legal inferior.

Respuesta Mgs. Juan Paladines Salcedo.

Me parece una aberración a su máxima potencia por la simple situación de que en el estado ecuatoriano todo lo que dispone la Constitución de la República es de

obligatorio cumplimiento, por tal motivo, la emisión de dictámenes de constitucionalidad deben ser realizados por los magistrados de la Corte Constitucional y nadie puede limitar su realización, peor establecer un plazo determinado amenazante.

Análisis pregunta 1.

En lo que corresponde a la respuesta del Dr. Jorge Benavidez Ordoñez considera que este plazo fatal es una creación del legislativo para darle celeridad a los procesos de pronunciamiento popular. Mientras que para los dos entrevistados restantes Mgs. Ronald Baidal Barzola y Mgs. Juan Paladines Salcedos mantienen su convicción respecto a que un plazo fatal contradice y vulnera la Constitución de la República del Ecuador, tanto en la jerarquización de la misma como en la naturaleza de la emisión de un dictamen previo vinculante de constitucionalidad.

Pregunta 2.- ¿Cree Ud. Que existe una violación a la Constitución de la República del Ecuador, por parte de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto la Carta Magna señala como requisito *sine qua non* un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto a la convocatoria a consultas populares y dicha facultad únicamente la contempla la Corte Constitucional del Ecuador?

Respuesta Dr. Jorge Benavidez Ordoñez.

Si bien es preocupante que se entienda la constitucionalidad de las preguntas por la omisión de la Corte, en la medida en que se podría preguntar a los electores cosas que atenten a la supremacía constitucional, así como a los derechos, no creo que, necesariamente, se trate la incorporación del plazo fatal de una inconstitucionalidad. No olvidar que para llegar a determinar la inconstitucionalidad de una norma infraconstitucional que, por ejemplo, violente un derecho, la Corte deberá precisar que la disposición impugnada violenta el contenido esencial del derecho. De ahí que la incorporación del plazo fatal no supone que la Corte pierde la facultad de emitir un dictamen previo y vinculante, lo que hace, por tanto el referido artículo 105, es obligar a que la Corte se pronuncie dentro de 20 días términos. En definitiva, el asunto no pasaría por un tema de si la disposición comentada es constitucional o no, sino más bien en

analizar su idoneidad en sintonía con la finalidad del control previo y vinculante de las reformas constitucionales. Sobre todo si estas se tramitarán por medio de referéndum, ya que en estos casos el control, una vez que el pueblo se pronunció, solo es un control formal

Respuesta Mgs. Ronald Baidal Barzola.

Como lo estaba explicando en la pregunta anterior no debe existir norma jurídica alguna que limite lo que la Constitución de la República determine, es decir, el plazo fatal que Ud. Indica es una alteración a la preceptos constitucionales y una defenestración al organismo más importante de control constitucional que es la Corte Constitucional. Imagínese usted qué pasaría si cumpliendo las formalidades un colectivo recoge las firmas respectivas para legalizar la pena de muerte en el país, y la misma por cumplir con el trámite previo pasa a la Corte Constitucional para que esta emita su dictamen y resulta que por la carga laboral no la conocen en el término señalado de 20 días, y la misma pasaría a plebiscito aunque sea contraria a la Constitución, tratados internacionales y toda normativa legal. Es decir sería un caos.

Respuesta Mgs. Juan Paladines Salcedo.

Correcto. La violación constitucional es atribuida por la misma Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al permitir que el castigo de no manifestarse en un tiempo determinado prevea la realización de una consulta popular sin haber conocido y tratado los magistrados de la Corte Constitucional, tal como lo ordena nuestra Carta Magna.

Análisis pregunta 2.

En la segunda pregunta el entrevistado visualiza el tema más allá de que las preguntas sean constitucionales o no, sino considera que es más bien un tema de idoneidad. Los profesionales entrevistados Mgs. Ronald Baidal y Mgs Juan Paladines Salcedos determinan que si existe una violación a la Constitución de la República del Ecuador por parte de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ambos profesionales del derecho coinciden en que el plazo fatal determinado en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional es una alteración a los preceptos constitucionales.

De la entrevista pude obtener de los entrevistados, las siguientes recomendaciones o puntualizaciones, que en general, se las puede enmarcar en los siguientes considerandos:

1. Es imprescindible establecer una protección autentica a la Corte Constitucional para que la misma no sea sabotada por intereses políticos del momento, para lo cual el plazo fatal debería mantenerse para que este mecanismo de participación sea atendido a la brevedad posible y no sea su pretensión juego del momento político.
2. La Corte Constitucional debe emitir su dictamen en el tiempo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es preocupante que se llegue a determinar un referendo sin que el organismo protector de la Constitución no se manifieste respecto a la validez de las preguntas a interponer al pueblo.
3. La independencia de funciones es un factor determinante en el respeto y beneplácito a la democracia directa, el no competir por el ejercicio del poder podrá convenir a los intereses de una sociedad más justa y equitativa

Base de Datos Cualitativos

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA RESPECTO A LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL DICTAMEN PREVIO COMO REQUISITO FUNDAMENTAL PARA LA CONVOCATORIA A CONSULTAS POPULARES

Tabla No. 2.- Base de Datos Normativos

Casos del Objeto de Estudio	Unidades de Análisis
<p>Normativa de la Constitución de la República y la justicia constitucional:</p> <p>Constitución de la República del Ecuador</p>	<p>Constitución de la República del Ecuador</p> <p>Art. 1.- “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. (...)”</p> <p>La soberanía radica en el pueblo, (...) y se ejerce a través de los órganos del poder público (...)”</p> <p>TÍTULO IV PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PODER</p> <p>Art. 103. La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.</p>

Casos del Objeto de Estudio	Unidades de Análisis
	<p>Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.</p> <p>Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.</p> <p>Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.</p> <p>Art. 104. El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.</p> <p>La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a</p>

Casos del Objeto de Estudio	Unidades de Análisis
	<p>consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.</p> <p>Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción que sea de competencia del correspondiente nivel de gobierno.</p> <p>La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.</p> <p>Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.</p> <p>Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.</p>

Casos del Objeto de Estudio	Unidades de Análisis
	<p>En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la Constitucionalidad de las preguntas propuestas.</p> <p>Art. 105. Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.</p> <p>La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.</p> <p>La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.</p> <p>Art. 106. El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes</p>

Casos del Objeto de Estudio	Unidades de Análisis
	<p>sesenta días.</p> <p>Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.</p> <p>El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución</p> <p>CAPÍTULO III. FUNCIÓN EJECUTIVA.</p> <p>Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:</p> <p>14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.</p> <p>TÍTULO IX SUPREMACIA DE LA CONSTITUCIÓN</p> <p>Capítulo segundo Corte Constitucional</p>

Casos del Objeto de Estudio	Unidades de Análisis
	<p>Art. 429 “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. (...)”</p> <p>Art. 438 “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional. 2. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados. 3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes. <p>Art. 439. Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente.</p>
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	<p>SECCIÓN TERCERA</p> <p>CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA CONVOCATORIA A REFERENDO</p> <p>Art. 102. Cuando la enmienda, reforma o cambio constitucional se tramite a través de un referendo, existirá un control constitucional previo de la respectiva convocatoria.</p> <p>Art. 103. La Corte Constitucional efectuará un</p>

Casos del Objeto de Estudio	Unidades de Análisis
	<p>control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria; 2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y, 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad. <p>Art. 104. Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la

Casos del Objeto de Estudio	Unidades de Análisis
	<p>finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,</p> <p>5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.</p> <p>Art. 105. Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. <p>Si la Corte Constitucional no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.</p>

Fuente: Investigación realizada por Jorge Suquilanda (2018)

Análisis de Resultados

Constitución de la República del Ecuador.

Es evidente que la Constitución de la República del Ecuador consiguió avanzar en el constitucionalismo al establecer y lo manifiesta el artículo 1 de este cuerpo normativo que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, cuya soberanía se ejerce a través de los órganos del poder público, y a través de mecanismos de democracia directa que pueden ser solicitadas por el ejecutivo, hasta el mismo ciudadano cumpliendo con lo que establece la Carta Magna.

En el Título IV de la Constitución de la República del Ecuador, denominado “Participación y Organización del Poder”, en los artículos 103 al 106 se determina la situación jurídica de la iniciativa popular como mecanismo para proponer, reformar o derogar normas jurídicas. En el artículo 104 es mandatorio y obliga al Consejo Nacional Electoral que exista un dictamen previo de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional, respecto a las preguntas planteadas a consulta popular, no se habla de un término fatal, ni condicionamiento para que este dictamen no exista.

El artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador señala que la Corte Constitucional es el único organismo que puede ejercer control constitucional, y en concordancia con el artículo 438 del mismo cuerpo normativo, ordena a este cuerpo colegiado emitir dictámenes previos de constitucionalidad respecto a consultas populares que como he manifestado es un mecanismo de democracia directa que acoge la voluntad del ciudadano para legitimar y aprobar cambios establecidos.

Sin embargo, el dictamen previo de constitucionalidad es una figura constitucional muy importante para la protección de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, al ser un requisito *sine qua non*, para que no exista un manifiesto del Organismo de protección constitucional respecto a las necesidades planteadas por el Ejecutivo, los gobiernos descentralizados y los ciudadanos. Es decir, esta formalidad no

puede ser afectada por la legislación inferior, así sea el código adjetivo de la Constitución limitando en un término de 20 días un pronunciamiento sobre una realidad que pretende realizar cambios a la Carta Magna vía consulta popular, es decir, es un silencio administrativo de la Corte Constitucional que debería acarrear sanciones con un efecto personalísimo al magistrado ponente, mas no pretender utilizar este término para sin análisis de nada se apruebe situaciones que incluso pueden ir contra la naturaleza misma..

Análisis de los preceptos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional como herramienta adjetiva de la Constitución de la República del Ecuador, en el análisis realizado y de acuerdo a la interpretación desarrollada en el presente trabajo ha concebido la idea en sus artículos 102 al 105, de parametrizar un sistema para el cumplimiento de un mandato que establece la Carta Magna específicamente en lo que atañe al procedimiento de emisión de dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad de consultas populares.

Es importante recalcar o hacer énfasis en el artículo 105, donde se establece el término de 20 días para que el organismo máximo de interpretación constitucional emita su dictamen previo vinculante de constitucionalidad respecto a las preguntas planteadas por el ejecutivo. Aquí yace la controversia donde este artículo contradice a la Constitución de la República del Ecuador pasando *ipso jure* la aprobación de las preguntas a consultas populares, para lo cual es un error del legislativo al contemplar esta situación.

CONCLUSIONES

Es indiscutible que la Constitución de la República del Ecuador, al ser la norma jerárquicamente superior de todo el ordenamiento jurídico está condicionada a su aplicación. Sin embargo, la misma Carta Magna ha establecido un órgano máximo de control e interpretación constitucional que es la Corte Constitucional del Ecuador, lo cual conlleva a determinar que dentro de las facultades y obligaciones está la de emitir dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad respecto a consultas populares, los cuales son de obligatorio cumplimiento para dar paso a la convocatoria de consultas populares por parte del Consejo Nacional Electoral.

Lamentablemente en nuestro país al no tener una Corte Constitucional arraigada a la protección de los derechos y garantías constitucionales, y al ser un bastión del gobierno de turno, existe situaciones que amedrentan la democracia y la estabilidad política del país. En este sentido lo que aseveró la Corte Constitucional del Ecuador respecto al término fatal de 20 días para emitir dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad respecto a que recae en el mismo conflicto de legalidad, entre la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Tramitación de Procesos donde se establecen los lineamientos mediante el cual se cuentan los plazos y términos para la sustanciación de una causa.

Asimismo, esta situación de convocar a consultas populares las hemos vivido en varios gobiernos de turno para ratificar algún evento que se realizó y que contrariaba a preceptos constitucionales o legales, o en su defecto realizar cambios políticos, sociales, económicos, que ese necesitan para proceder con la administración del país de acuerdo a la propuesta gubernamental diseñada por el gobierno entrante. Uno de los problemas más frecuentes es ratificar un acto que en su momento fue ilegal e ilegítimo, lo que termina en demandas de reparación estatal en cortes internacionales. Así también la omisión de un dictamen previo de constitucionalidad para convocatoria de consultas populares, puede recaer en que las preguntas a consultar alteren el orden constitucional y ha tratados internacionales vigentes suscritos por el país.

En lo referente a que si existe limitación y contradicción a los preceptos constitucionales por la imposición establecida por el plazo fatal de 20 días establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es importante manifestar que la Carta Magna ecuatoriana obliga para la realización de eventos de consulta popular una tramitación que recaee en la elaboración de un dictamen previo al llamado de consulta popular por parte de los magistrados de la Corte Constitucional del Ecuador, por lo que la ley adjetiva constitucional mal hace en dar paso a un llamado a consulta popular por el simple hecho de un castigo legal. Ese castigo legal debería ser impuesto al funcionario que no tramita en el tiempo establecido la consulta popular, mas no a que se realice consultas populares sin este requisito impuesto por la Constitución del Ecuador.

RECOMENDACIONES

Se recomienda las funciones del Estado ecuatoriano, en especial a la Corte Constitucional del Ecuador, a realizar un análisis sobre las consecuencias jurídicas que conllevan a la realización de consultas populares sin el requisito previo de constitucionalidad previsto en el artículo 438 de la Constitución de la República del Ecuador. Se debe emplazar a la Función Legislativa a que se reforme el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respecto al término sancionatorio de 20 días, para que la sanción recaiga en el Magistrado que no tramita en su debido tiempo el análisis de las preguntas de la consulta popular.

En lo que atañe a la condición país se sugiere realizar una autocrítica y proceder a analizar la importancia de mantener una Constitución del Ecuador rígida y que la misma perdure no solo por diez años, sino que sea un arma cívica de un buen vivir ciudadano. Las consultas populares si bien son la mejor herramienta de democracia directa, las mismas deben ser condicionadas a ciertas situaciones que deben estar incorporadas al texto constitucional para evitar manipulaciones de acuerdo a la situación política y social del momento, un ejemplo de esto puede ser establecer la recolección de firmas tanto para la

Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados y de esta manera estar en igualdad de condiciones.

Es necesario hacer un estudio de los criterios de especialistas constitucionalistas donde se concluya el problema que el país concurriría en caso de que los dictámenes previos de constitucionalidad pasen por mandato de la ley sin revisión y análisis alguno. Existen un sinnúmero de juristas constitucionalistas que viven día a día la transformación y la evolución del derecho constitucional, lo que implica que deberían ser ellos quienes deberán ser consultados previo a retomar alguna idea de reforma o enmienda a la Constitución de la República del Ecuador.

BIBLIOGRAFIA

Fuentes Reales.

- Aguilar, J.P (2018). El mito del nuevo paradigma constitucional. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador.
- Asanza, F (2018). Análisis de la reelección indefinida y la propuesta de pregunta para la consulta popular. Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional. Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), Quito – Ecuador.
- Ávila Santamaría, R. (2012). Los derechos y sus garantías. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Quito –Ecuador.
- Benavidez, J (2018). El control de la reforma constitucional, una aproximación a las nomas que lo regulan en Ecuador. Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional. Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), Quito – Ecuador.
- Benavidez, J (2008). El derecho político a la consulta popular como mecanismo de aprobación a los tratados internacionales. Quito – Ecuador.
- Bidart. G (2008).Compendio de Derecho Constitucional. Primera Reimpresión. Sociedad Anónima Editora EDIAR. Buenos Aires – Argentina.
- Cabanellas, G. (2011). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.
- Carbonel, M & Valadés, D (2004). Constitucionalismo Iberoamericano del siglo 21. México DF. Universidad Autónoma de México
- Ferrajoli, L (2015). Derechos Fundamentales y Garantismo. Cevallos Editora Jurídica, Quito- Ecuador.
- Gargarella, R (2009). Teoría y crítica del derecho constitucional. Tomo I. Editorial AbeledoPerrot S.A Administración y redacción. Buenos Aires- Argentina. 2009.
- Grijalva, A (2017). Nuevo constitucionalismo, democracia e independencia judicial, Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional, Corporación de estudios y publicaciones, Quito, 2017.
- Grijalva A. (2009). Interpretación constitucional, jurisdicción ordinaria y Corte Constitucional. En Santiago Andrade y otros editores, *La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones*. Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar.

Oyarte, R. (2005). *www.derechoecuador.com*. Recuperado el 05 de 06 de 2018, de La Consulta Popular: www.derechoecuador.com.

Oyarte, R (2003). Temas de Derecho Constitucional. Artículo La consulta popular. Ediciones Legales. Quito- Ecuador.

Oyarte, R. (2014). Derecho constitucional comparado (1ª ed.). Quito, Ecuador: Corporaciones de Estudios y Publicaciones.

Pactet, Melin; Sooucramenien (2011). Derecho Constitucional. Primera Edición, Editorial LEGIS. Colombia.

Pérez, J (2016). Libro Curso de Derecho constitucional. Décimo quinta edición. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid – España.

Polo, E (2018). El Ámbito del control constitucional sobre la convocatoria a consulta popular en el Ecuador. Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional. Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), Quito – Ecuador.

Sagües, N (2013). Libro Recurso extraordinario, cuarta edición actualizada ampliada, editorial Astrea. Buenos Aires – Argentina.

Sagües, N (2001). Elementos del derecho constitucional. Tomo I, 3ra edición actualizada ampliada, editorial Astrea. Buenos Aires – Argentina.

Salgado, H (2012). Lecciones de Derecho Constitucional. Ediciones Legales. Quito – Ecuador.

Salgado, H, (2017), Reformismo y volatidad constitucional el proceso de reforma constitucional en el Ecuador, Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional, Corporación de estudios y publicaciones, Quito, 2017.

Zavala, J (1992). Manual de derecho constitucional. Primera edición. Editorial Edino. Guayaquil.

Fuentes Electrónicas.

Gutiérrez, A (2009). El control constitucional en Ecuador y Colombia: un análisis comparado. Revista de Derecho *Iuris Dictio*. <http://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/>.

Zavala, Jorge (2011). Carta Abierta sobre la Consulta Popular, Revista Jurídica (<http://www.revistajuridicaonline.com/2011/04/carta-abierta-sobre-la-consulta-popular/>).

Fuentes Normativas.

Constitución de la República del Ecuador. 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 22 de octubre de 2009.



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Ab. Jorge Luis Suquilanda Subía, con C.C: # 1002393237 autor del trabajo de examen Complexivo: *LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL DICTAMEN PREVIO COMO REQUISITO FUNDAMENTAL PARA LA CONVOCATORIA A CONSULTAS POPULARES*, previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 09 de noviembre del 2018

f. _____
Nombre: Ab. Jorge Luis Suquilanda Subía
C.C: 1002393237

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	La corte constitucional y el dictamen previo como requisito fundamental para la convocatoria a consultas populares.		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Suquilanda Subia Jorge Luis		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Dr. Luis Ávila Linzán /Dr. Nicolás Rivera		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Constitucional		
GRADO OBTENIDO:	Magíster en Derecho Constitucional		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	9 de noviembre del 2018	No. DE PÁGINAS:	44
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Constitucional		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Dictamen previo y vinculante de constitucionalidad. Consulta Popular, Neoconstitucionalismo		

RESUMEN/ABSTRACT:

Desde la concepción del Estado ecuatoriano al acoger la corriente neoconstitucionalista a partir del año 2008, se vio en un vía crucis constitucional al considerar al ser humano como parte fundamental y prioritaria de la protección constitucional. Uno de los más grandes problemas que enfrenta la Corte Constitucional del Ecuador es el término que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 105 que imperativamente establece un término fatal de 20 días para que el organismo máximo de control constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad para dar paso a consultas populares. Este condicionamiento de plazo que debe cumplir el organismo rector de la Constitución en el Ecuador contempla varios escenarios, respecto a una contradicción existencial en el neoconstitucionalismo entre la Carta Magna expedida por la Constituyente de Montecristi en el año 2008 y la muy peculiar pero formal Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al establecer la primera como condición *sine qua non* el dictamen previo de constitucionalidad en asuntos de vital importancia para el desarrollo cabal de nuestro sistema constitucional y la ley mencionada, enmarcando un término administrativo para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Función Ejecutiva, los Gobiernos Autónomos Descentralizados o por el requerimiento ciudadano.

ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 046013875	E-mail: jorgesuquilanda81@gmail.com
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Nuques Martínez, Hilda Teresa	
	Teléfono: 0998285488	
	E-mail: tнуques@hotmail.com	

SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

Nº. DE REGISTRO (en base a datos):	
Nº. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):	