



Fecha de presentación: Marzo, 2022

Fecha de aceptación: Abril 2022

Fecha de publicación: Mayo, 2022

LA OMISSION LEGISLATIVA Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL ECUADOR

THE LEGISLATIVE OMISSION AND THE CONTROL OF CONSTITUTIONALITY IN ECUADOR

Jenny Maritza Mateo Torres¹

E-mail: jennmat08@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6568-9019>

¹Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador. Defensora pública de víctimas de la unidad de violencia intrafamiliar Valdivia Sur. Universidad de Guayaquil.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Mateo Torres, J.M. (2022). La omisión legislativa y el control de constitucionalidad en el Ecuador. *Revista Científica Cultura, Comunicación y Desarrollo*, 7(2), 45-49. <http://rccd.ucf.edu.cu/index.php/rccd>

RESUMEN

El presente estudio tiene como objeto de análisis la omisión legislativa por parte del poder legislativo y el correspondiente control de constitucionalidad que existe en el Ecuador sobre este tema, por consiguiente, tendrá una aproximación a los efectos constitucionales que produce. Para ello, al realizar una investigación de carácter documental, se utilizará información obtenida de las distintas fuentes primarias, secundarias y terciarias, priorizando textos doctrinarios, jurisprudenciales y normativos relacionados con tema de estudio. Específicamente los métodos empleados en el trabajo, fueron el histórico-jurídico, teórico-jurídico, jurídico-comparado y el analítico-jurídico. Posteriormente de haber condensado y analizado toda la información recabada, se estableció como resultado que se evidencia la presencia de efectos constitucionales negativos, a causa de la inactividad del legislador, que impide generar un eficaz desenvolvimiento de las diferentes funciones del Estado, y que no contribuye en la resolución de las problemáticas o conflictos procedentes de la inactividad legislativa. Se concluye a partir de ese planteamiento que no se debería llevar a cabo este tipo de omisión legislativa por medio del control constitucional, sino que se deberían aplicar mecanismos alternativos adecuados para que no se efectuó un detrimento directo a la norma suprema ecuatoriana, sino que se requiere de una apropiada regulación jurídica que genera una mayor responsabilidad a legislador y se apliquen las sanciones correspondientes en caso de que se efectuó uno de los tipos de omisión por parte del poder legislativo.

Palabras clave:

Omisión Legislativa, Ecuador Constitucional, Control Constitucional, Constitucionalidad de la ONU.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the legislative omission on the part of the legislative power and the corresponding control of constitutionality that exists in Ecuador on this subject, therefore, it will have an approach to the constitutional effects that it produces. To this end, by conducting a documentary research, information obtained from different primary, secondary and tertiary sources will be used, prioritizing doctrinal, jurisprudential and normative texts related to the subject of study. Specifically, the methods used in the work were historical-legal, theoretical-legal, comparative-legal and analytical-legal. After having condensed and analyzed all the information gathered, it was established as a result that the presence of negative constitutional effects is evidenced, due to the inactivity of the legislator, which prevents the effective development of the different functions of the State, and does not contribute to the solution of the problems or conflicts arising from legislative inactivity. It is concluded from this approach that this type of legislative omission should not be carried out by means of constitutional control, but that adequate alternative mechanisms should be applied so that a direct detriment to the Ecuadorian supreme norm is not effected, but rather an appropriate legal regulation is required that generates a greater responsibility to the legislator and the corresponding sanctions are applied in case one of the types of omission is effected by the legislative power.

Keywords:

Legislative Omission, Constitutional Ecuador, Constitutional Control, Un constitutionality.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación trata sobre la “*Omisión Legislativa y Control Constitucional en el Ecuador*”, donde se analizará la posición que tiene el legislador con sus obligaciones en materia constitucional. La Carta Magna es clara en lo que respecta a las obligaciones que tiene el legislador, por ende, faltar a este deber puede ser jurisdiccionalmente sancionable por caer en omisión legislativa relativas o absoluta. Los artículos 118 y 120 de la Constitución del Ecuador son claros en lo que respecta a las funciones y deberes que debe cumplir el poder legislativo, por ende, el presente estudio busca detectar el tipo de omisiones que frecuenta el legislador.

Es necesario tener en cuenta la importancia de llevar un control constitucional dado a la dinámica que exige el propio derecho, cual busca revalorizar los medios e instrumentos de control constitucional utilizados para cumplir sus fines en la sociedad, además de su propia eficacia. A esto, el estudio de la inactividad del legislador frente a la norma constitucional, servirá para revelar en qué forma se puede interpretar la omisión legislativa y las consecuencias jurídicas que se generan.

De ese modo la formación de un criterio jurídico, con respecto al fenómeno de la Omisión Legislativa, servirá para interiorizar en un profundo desarrollo doctrinario y jurisprudencial en Ecuador y demás países. Frente a ello, el núcleo e interés recurrente de la investigación data sobre los remedios jurisdiccionales que se oponen a la Omisión legislativa que se contraponen a la CRE, con el interés definir el papel institucional de la Corte Constitucional frente al legislador y sus funciones.

Como diseño de estudio de la presente investigación será necesario desarrollar un análisis de tipo no experimental transversal.

DESARROLLO

Evolución histórica del poder legislativo en el Ecuador

La Función Legislativa en el Ecuador tuvo su surgimiento en el año 1830, glorioso inicio en el que el Ecuador se convirtió en República. La cual prevaleció y se convirtió en un eje fundamental del sistema democrático. El artículo 21 de la Constitución de 1830 contemplaba que el Poder Legislativo lo ejercía el Congreso de Diputados (Congreso Constituyente, 1830). El Congreso Nacional representaba la Función Legislativa, siendo aquel órgano de democracia formal, quien tenía obligación de legislar y fiscalizar, y luego de treinta años de funcionamiento del Congreso, entre avatares y enfrentamientos, el Ecuador había logrado formar un cuerpo legal básico, que fue presidida en el año 1867.

A diferencia de los años anteriores en el cual el órgano o representante de la función legislativa hasta el año 2007 correspondía al H. Congreso Nacional del Ecuador, en la actual, la Función Legislativa es la responsable de proponer, crear, discutir, estudiar, analizar, votar, aprobar o realizar la aprobación de los proyectos de ley, tiene también el papel de controlar las acciones que efectúe el gobierno.

El alcance del legislador

En la actualidad el alcance que tiene el legislador con respecto a su actuación en la creación, expedición, codificación, derogación e interpretación normativa, se encuentra regulado por la (Asamblea Nacional, 2008). Sin embargo, resulta importante señalar que la función del legislador carga con el estricto control de la Corte Constitucional quien ejerce, además, control constitucional por medio de sus jueces y tribunales, tiene de ese modo potestad de suspender la normativa que se considere inconstitucional (Valle Franco, 2010).

La omisión legislativa puede ser definida como la ausencia de desarrollo de parte del poder legislativo de las normas que son emanadas de la Constitución y que son de obligatorio cumplimiento, aquello que obstaculiza aplicar eficazmente la norma suprema (Muñoz Chamorro, 2017).

Es evidente que la falta de entendimiento del legislador para medir el impacto de su omisión de responsabilidad legislativa puede generar que no se respeten los elementos mínimos que sirven como base para el derecho fundamental. Bajo esta idea, es correcto creer que el alcance del legislador no puede contraponerse a lo que la norma suprema dispone, siendo los derechos la aplicación directa de la Constitución (Mora Donatto, 2015). En este sentido, el legislador tiene el deber de actuar de forma coherente y responsable en beneficio a la sociedad, en ejercicio de su competencia.

La omisión legislativa y sus tipos: absoluta y relativa

La omisión legislativa se encuentra dividida en dos tipos de omisiones, la primera “*omisión total o absoluta*”, y la segunda “*omisión parcial o relativa*” (Morón Urbina, 2017). La omisión absoluta está vinculada de forma permanente, muy contraria a la omisión relativa que sería el cumplimiento de manera deficiente de determinada norma (Morón Urbina, 2017). En definitiva, se indica que la omisión legislativa se produce como efecto del incumplimiento a la orden de legislar (Valle Franco, 2010).

La Sentencia No. 68-16-IN/21 (2021) esbozada por la Corte Constitucional del Ecuador, establece que esta omisión relativa, también puede ser conocida como “*omisión parcial o material*”, aquella que conlleva la existencia de determinados actos de carácter administrativo, pero en los cuales se llegue a omitir elementos normativos que son relevantes en la norma suprema.

Intervención del juez constitucional en casos de omisiones legislativas

Cuando surgen en la práctica jurídica este tipo de omisiones, el juez constitucional acata un papel de suma importancia que tiene en cuenta que el rol que ejerce no está vinculado a suplantar al legislador, sino que asume de forma transitoria la Corte Constitucional para resolver un problema que ha sido derivado al ámbito constitucional. Lo preocupante de la intervención que ejerce el juez constitucional, es que el papel que tiene el legislador no está basado limitadamente a ejecutar lo Constitucional, sino realizar un desarrollo normativo más extenso, ese poder legislativo le da esa atribución y, lo que hace, es simplemente hacer

pasar la responsabilidad al juez constitucional; al momento que el legislador elude ese deber, genera de forma automática una inacción contraria a la norma suprema (Fernández Segado, 2009).

Alcance del Control Constitucional por omisión legislativa en el Ecuador

De acuerdo a la Sentencia No. 68-16-IN/21 redactada por el órgano autónomo de la Corte Constitucional, señala que se puede dar la omisión por deber de actuación, y que genera fuertes perjuicios a los titulares de derecho, que puede ser realizada por el legislador (Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado, 2021).

A partir de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Corte Constitucional pasó a tener varias potestades, incluida la del numeral 10, del artículo 436 de la Constitución, concordante con el artículo 128 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Dentro de la cual, coexiste una atribución novedosa, la cual consiste en que la Corte Constitucional pueda realizar la validación ante las omisiones legislativas, con lo cual se podría visualizar un momentáneo detrimento a la supremacía constitucional, y así tener un rol más enérgico en la defensa de la Constitucional, tiene en sus manos la capacidad de declarar o no declarar la inconstitucionalidad de la acción del legislador por su omisión (Cárdenas Rivera, 2018).

Es así, que dentro de la Constitución de la República Ecuador que está vigente desde el año 2008, se ha incluido el "Control Constitucional", que es ejercido por el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia, conocido como la Corte Constitucional del Ecuador (Intriago Ceballos, 2016) & (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La Corte Constitucional desde el inicio de sus funciones hasta los actuales momentos ha tenido que resolver casos referentes a la omisión legislativa, de los cuales, un caso reciente relacionado con este tema es el No. 8-19-IN, del cual deviene la Sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21. Esta plantea el análisis de dos casos que derivó a una acción de inconstitucionalidad ante la oposición a la resolución No. 10-2015 que fue formulada por la Corte Nacional de Justicia en el 2015, alegando inconstitucionalidad omisiva. Esta sentencia en su sub epígrafe 5.5 abordó la inconstitucionalidad omisiva, de este contenido se considera relevante que la omisión puede ser generada por la inobservancia, al no tomar en consideración los instrumentos internacionales, reflejado en una inconstitucionalidad por omisión del COIP, por no tener los elementos o recursos necesarios para poder procurar el cumplimiento del derecho al doble conforme, lo cual se considera una inacción por parte del legislador de haber omitido su inclusión en el texto normativo penal, resalta de igual manera que existió una ineficacia de la voluntad del constituyente (Sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, 2021).

Ante todo, lo señalado se destaca que las omisiones legislativas y el control de constitucionalidad en el Ecuador, puede ser uno de los temas más complejos, pero a su vez,

muy fascinantes dentro del Derecho constitucional en la actualidad (Fernández Segado, 2009).

Derecho Comparado

Se debe reconocer que, dentro de este contexto, a pesar de la amplia cobertura que tienen el derecho comparado en los distintos temas de auge jurídico, en el caso de omisión legislativa (Fernández Rodríguez, 2008) se ofrecen de manera escasos los países que lo han empleado, por ello se realizará la relación comparada entre México y Venezuela.

- **México: Ciudad de Veracruz-** La figura de omisión legislativa está presente en Veracruz, a través de su Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, contempla en el artículo 3, que la Sala Constitucional realizará la resolución de varias problemáticas constitucionales y, siendo más explícito, el artículo 38 indica que corresponderá el Pleno del Tribunal Superior de Justicia el hecho de poder tener conocimiento de las conocidas "**omisiones legislativas**", a diferencia de Ecuador donde se establece que esta instituta será utilizada solo en casos excepcionales causales: la primera es por no existir la aprobación de una determinada ley o decreto que debió haber realizado el Congreso, y la segunda, el hecho de que pueda existir una afectación del debido cumplimiento de la Constitución, causada por la inactividad legislativa (Báez Silva, 2016).
- **Venezuela:** Dentro del numeral 7, del artículo 336 de la Constitución Venezolana, establece que dentro de las atribuciones que son conferidas a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, se le ha dado la potestad de poder realizar la declaración de inconstitucionalidad de las omisiones que realice el legislador, en los casos en los cuales haya dejado de dictar las normas o directrices imprescindibles para que se garantice el cumplimiento de lo indicado en la Constitución y, en un segundo caso, cuando se haya dictado de manera incompleta. Pero, en realidad, este aspecto establece que exista una falta de desarrollo legal y, ha ocasionado que, se supla la función del legislador venezolano que atenta contra la propia Asamblea Nacional (Cárdenas, Benavidez Getial, & Andrade Ávila, 2018).

Se establece que en el Ecuador, la norma suprema difiere de otras Constituciones en cuanto a la figura de omisión legislativa, lo cual corresponde que sea cumplida por los organismos y a su vez en plazo de que el legislador correspondientemente emita la norma que se requiere, lo que representa que el órgano competente no deja de un lado la competencia que posee y que es dada a la Corte Constitucional, lo cual podría llegar a traer como resultado una efectividad normativa en el caso de cumplirse y darse la expedición de leyes que posee el ámbito legislativo (Assis Fierro & Malaver Sandoval, 2018).

Metodología

Los métodos utilizados en el artículo científico fueron:

- **Histórico-jurídico:** en correspondencia con la indagación de la evolución histórica del poder legislativo en el Ecuador, con la finalidad de exponer la transición

efectuado entre el H. Congreso Nacional del Ecuador a la Asamblea Nacional, y las actuales atribuciones y potestades que posee, de la cual se deriva la responsabilidad de dar cumplimiento al mandato de legislar en un tiempo razonable.

- Teórico-jurídico: desarrollado a partir de las concepciones derivadas del derecho constitucional, para estructurar los presupuestos teóricos sobre los cuales se fundamenta el tema la omisión legislativa como figura jurídica.
- Jurídico-comparado: se evidencia en el estudio efectuado de las disposiciones legales de México y Venezuela relacionadas con el tema de omisión legislativa, con la finalidad de deducir la regulación que se da en estas legislaciones, e identificar la diferencia en cuanto a su aplicación en el Ecuador.
- Analítico-jurídico: indispensable para realizar la interpretación de los textos normativos mencionados y jurisprudencia en desarrollo investigativo, vinculados a la legislación ecuatoriana, con el propósito de comprender el alcance y contenido que posee la omisión legislativa en el Ecuador.

Resultados

Una vez efectuado la respectiva investigación documental respecto al tema materia de estudio, es decir, sobre las omisiones legislativas y el control de constitucionalidad en el Ecuador, visualizada desde la perspectiva doctrinaria y la vez de legislación internacional mediante la utilización del derecho comparado, se ha logrado establecer que los tipos de omisión legislativa se dan de forma recurrente en el territorio ecuatoriano y eso genera efectos constitucionales.

Dentro de los resultados, se ha podido destacar que la omisión legislativa, puede producir efectos contrarios a lo que se encuentra estipulados en la norma suprema, y eso guía y conlleva al verdadero objeto del control de constitucionalidad al presentarse los casos de omisión legislativa, siendo la principal causa la inactividad legislativa. Se establece que esta omisión legislativa no ayuda en la resolución de las problemáticas o conflictos procedentes de la inactividad legislativa.

La rama de control constitucional ha sido presentada como una respuesta a la Corte Constitucional que, en referencia a las competencias nuevas, puede implicar un detrimento de la supremacía constitucional respecto a la omisión de los deberes constitucionales que por ninguna razón o circunstancia podría no dar fiel cumplimiento. En esa situación, serían los jueces por medio del Poder Judicial los que tendrían un mayor control, y no el legislativo como correspondería, lo que daría un quebrantamiento de la separación de poderes, genera un retroceso a todo lo construido con la Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008. Al apreciar todas esas consecuencias la problemática muy amplia, y sentido general se aprecia que se da un perjuicio directo a la propia norma suprema, que trae por consiguiente un fraude y hasta una burla a los mandatos constitucionales y de las funciones constituidas, lo cual trae implícito consecuencias políticas, sociales y propiamente jurídicas.

Una vez que se ha realizado el correspondiente análisis, y se han planteado los resultados obtenidos en el presente artículo científico, se destaca que la omisión legislativa causa un evidente perjuicio a la estructura del Estado, de la división de los poderes y del curso de la sociedad en general, lo cual debe trabajarse para remediarse cuanto antes y poder propiciar la aplicación de mecanismos adecuados que sirvan para identificar los vacíos legales en el ordenamiento jurídico.

CONCLUSIONES

Una vez de haber realizado un recorrido concreto y plasmado los resultados de la investigación en relación con la problemática, es notable que ello ha contribuido a entender, comprender, analizar y reflexionar de forma más práctica el tema de la omisión legislativa y el control constitucional ecuatoriano, con base a lo previsto se concluye lo siguiente:

La manera en que actualmente está concebida la omisión legislativa, con el control de constitucionalidad que se acciona cuando se produce esa inacción por parte del legislador en el Ecuador, es una evidente e innegable deficiencia que existe en la práctica jurídica. En virtud de ello, se denota una contradicción entre las atribuciones y alcance que posee el legislado ecuatoriano, y a su vez, con la propia Constitución de la República del Ecuador.

Esa ausencia de desarrollo de parte del legislador, ocasiona que la normativa constitucional sea correcta y eficazmente aplicada, incurriendo de esa forma en la omisión legislativa, al incurrir al incumplimiento de las competencias que le han sido asignados al asumir su rol activo en la Función Legislativa.

La preocupación de que la omisión legislativa pueda ocasionar efectos contrarios a la norma suprema, generando ese detrimento a la supremacía que posee, y a su vez, generando que el contexto de la división de funciones que se ha establecido en Ecuador, sea quebrantado por incurrir en algún tipo de omisión por parte de los legisladores, que trae como consecuencia un perjuicio a la estructura misma del Estado.

Es un hecho, que la omisión legislativa materializada requiere de una apropiada regulación jurídica, para que deje de representar una problemática jurídica, que ha derivado a constantes casos de inconstitucionalidad declarados por la Corte Constitucional y la intervención de este órgano autónomo e independiente de administración de justicia constitucional, es decir, que en este contexto se logren establecer efectivas medidas para que la omisión legislativa sea menos recurrente, y el rol de legislador pueda ser acatado sin generar el incumplimiento de sus responsabilidades ni contraviniendo la norma suprema.

De tal manera, que la atención que se le debe conferir al tema de omisión legislativa debe ser tratada sistemáticamente, realizando una aplicación coherente de los preceptos constitucionales, surgiendo la necesidad inmediata de adoptar medidas y sanciones para poder mermar este problema jurídico en el Ecuador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. (Registro Oficial No. 449, Ed.). Lexis. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Assis Fierro, A., & Malaver Sandoval, C. (2018). Inconstitucionalidad por omisión-visión desde la nueva Constitución de la República del Ecuador de. *Revista Sergio Arboleda*, No. 37, p. 93-106.
- Báez Silva, C. (2016). *La omisión Legislativa y su inconstitucionalidad en México*. *Revista Jurídica de UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, No. 105, p. 381 -397.
- Cárdenas Rivera, C.E. (2018). *Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales*. https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2j_pL23ZTBYJ:https://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/2899/1/t4366.pdf+&cd=17&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec
- Cárdenas, L., Benavidez Getial, E., & Andrade Ávila, V. (2018). *La Omisión Legislativa en Venezuela*. *Revista Sergio Arboleda*, No. (48), p. 199-208. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:z-LLaFuqx9A8J:https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/BIEC/article/download/1299/1024/+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec>.
- Congreso Constituyente. (1830). *Constitución del Estado del Ecuador*. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado, Caso No. 68-16-IN y 4-16-IO http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1p-dGUhLCB1dWlkOidkNTIkZmNjMi1hZTc0LTQ5M-GEtOWUyNS00N2QxNTI1NmNhNGMucGRmJ30
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, Caso No. 8-19-IN y acumulado. <https://www.fielweb.com/App Themes/InformacionInteres/8-19-in-fw.pdf>
- Fernández Rodríguez, J. J. (2008). *Inconstitucionalidad por omisión en Portugal*. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 101, p. 335-358.
- Fernández Segado, F. (2009). El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas. *Estudio Constitucionales*, No. 2, p. 13-69.
- Intriago Ceballos, A. T. (2016). El control constitucional en Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4765/1/T1777-MDP-Intriago-El%20control.pdf>
- Mora Donatto, C. J. (2015). *Constitución, congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*. Obtenido de Colección Temas de Democracia y Parlamento 1. *Revista Jurídica de UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, No. 269, p. 230 -247. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3976-constitucion-congreso-legislacion-y-control-coordenadas-para-legisladores-en-los-tiempos-de-reeleccion>
- Morón Urbina, J. C. (2017). Omisión Legislativa-Consideraciones Generales. *Revista Peruana de Derecho Constitucional. Revista Jurídica de UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, No. 105, p. 741-796.
- Muñoz Chamorro, C. D. (2017). Los efectos de la justicia constitucional frente los silencios del legislador y de la ley en Colombia. *Estudios de Derecho* 74, No. 164, p. 23-44.
- Valle Franco, A. I. (2010). Inconstitucionalidad por omisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana. Sentencia No. 001-1L-SIO-CC. *Revista de Derecho, UASE Ecuador- Foro*. 147, No. 13, p. 1-14.