



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Actenda -70-

Quito D.M., 10 de diciembre de 2008

## SENTENCIA INTERPRETATIVA: 002-08-SI-CC

DE LOS CASOS ACUMULADOS: 0005-08-IC y 0009-08-IC

**Juez Sustanciador: doctor Roberto Bhrunis Lemarie**

### *I* **ANTECEDENTES**

1. La Comisión de Legislación y Fiscalización, mediante Resolución convocó al concurso público de oposición y méritos para la designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de acuerdo a lo previsto en el Art. 29 del Régimen de Transición, y, delegó al Consejo Nacional Electoral la organización de dicho concurso público, invocando el Art. 207 de la Constitución.
2. El Pleno del Consejo Nacional Electoral en sesión extraordinaria del lunes 10 de noviembre del 2008, resolvió solicitar a la Corte Constitucional para el período de transición, la interpretación de las normas constitucionales relacionadas con el concurso de oposición y méritos para la designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
3. El señor Omar Antonio Simon Campaña, en su calidad de Presidente del Consejo Nacional Electoral, presentó, petición formal de interpretación del artículo 207 y Disposición Transitoria Segunda de la Constitución de la República; así como de los artículos 1, 16, 17 y 29 del Régimen de Transición.
4. La Sala de Admisión en sesión de 14 de noviembre del 2008, admitió la petición del Consejo Nacional Electoral; en sesión de 17 de noviembre de 2008, el sorteo de sustanciación recayó en la Segunda Sala, y, el mismo día, el sorteo recayó en el Juez Roberto Bhrunis.
5. El juez sustanciador, con Oficio No. 190-2008-CC-IIS, de fecha 1 de diciembre de 2008, remite el proyecto de sentencia para conocimiento del Pleno.

6. En sesiones de fechas 4 y 8 de diciembre de 2008, se conoció el informe y se resolvió remitir a la sala de sustanciación para desarrollar un nuevo proyecto de sentencia.
7. La Sala de Admisión, en sesión de lunes 8 de diciembre de 2008, resolvió acumular al expediente 0005-08-IC, el expediente 0009-08-IC, con la petición de interpretación de fecha 19 de noviembre de 2008, formulada por los asambleístas Jorge Escala y Abel Ávila, y el Prof. Gustavo Terán Acosta; por considerar que existe identidad de objeto en la pretensión.
8. La Sala de Sustanciación con fecha 9 de diciembre de 2008, remite el proyecto de sentencia de los expedientes acumulados, para conocimiento del pleno.

## **II**

### **SOLICITUD DE INTERPRETACION**

#### **A. Los interrogantes concretos que sustentan la solicitud de interpretación:**

- 1) ¿Cuál es el órgano del Estado competente para iniciar, convocar y desarrollar el concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana; así como para designar a las consejeras y consejeros del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, durante el período de transición institucional ?
- 2) ¿Cuáles son las competencias y facultades del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social?
- 3) ¿Cuál es el status jurídico de las instituciones preconstitucionales Comisión de Control Cívico de la Corrupción y Secretaría Nacional Anticorrupción, que sirven de base para la conformación de la Función de Transparencia y Control Social, de acuerdo con la Constitución y del Régimen de Transición?
- 4) ¿Si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de transición, frente a la inexistencia de la Ley pertinente, es competente



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Actuado y uno -71-

para determinar y reglamentar las normas y procesos que rijan el mencionado concurso de oposición y méritos?

## B. Normas Constitucionales objeto de interpretación

En las peticiones objeto de la presente sentencia, se solicita la interpretación constitucional de las siguientes normas:

### De la Constitución:

**Artículo 207.-** *El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.*

*El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.*

*La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.*

**Disposición Transitoria Segunda.-** *El órgano legislativo, en el plazo de treinta días desde la entrada en vigencia de esta Constitución, designará con base en un concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría e impugnación ciudadanas a las consejeras y consejeros del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quienes permanecerán provisionalmente en sus funciones hasta la aprobación de la ley correspondiente. En este proceso se aplicarán las normas y principios señalados en la Constitución.*

*El Consejo de transición permanecerá en sus funciones hasta que se promulgue la ley que regule su organización y funcionamiento, y en ciento*

*[Handwritten signature]*

*veinte días preparará el proyecto de ley correspondiente para consideración del órgano legislativo.*

**Disposición Transitoria Tercera.-** *Las servidoras y servidores públicos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y de la Secretaría Nacional Anticorrupción, que no sean de libre nombramiento y remoción, pasaran a formar parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*

### **Del Régimen de Transición**

**Artículo 1.-** *De aprobarse por el pueblo en el Referéndum Aprobatorio la Constitución Política de la República, se aplicarán las normas contenidas en este Régimen de Transición.*

**Artículo 16** *Una vez aprobada la Constitución y a efecto de posibilitar los cambios institucionales previstos en ella, se implementará el proceso de transición establecido en las normas que a continuación se señalan.*

**Artículo 17.-** *Se declara concluido el período de los diputados y diputadas, principales y suplentes, elegidos el 15 de octubre del 2006.*

**Artículo 29.-** *La Comisión Legislativa, en el plazo de los quince (15) días posteriores a su conformación, iniciará el concurso público de oposición y méritos para la designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Una vez constituido este Consejo organizará las correspondientes comisiones ciudadanas seleccionadoras para escoger las autoridades y funcionarios que establecen la Constitución y la ley.*

*Mientras se dicta la ley, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, reglamentará la conformación de las comisiones ciudadanas de selección y dictará las normas de cada concurso, los mismos que serán convocados luego de la posesión de los dignatarios de elección popular a los que hace referencia el Régimen de Transición.*

*Tendrá también la potestad de designar a los representantes de la Función de Transparencia y Control Social, en las comisiones ciudadanas seleccionadoras.*



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

*El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el plazo de ciento veinte (120) días, contados desde su posesión, preparará el proyecto de ley orgánica que regule su organización y funcionamiento, propuesta que pasará para consideración de la Asamblea Nacional.*

**Artículo 30.-** *Los servidores públicos de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción y de la Secretaría Nacional Anticorrupción, que no son de libre nombramiento y remoción, pasarán a formar parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*

*Los bienes de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción pasarán a formar parte del patrimonio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*

### III COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Previo a resolver sobre el fondo de las distintas solicitudes de interpretación, el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, debe absolver el aspecto jurídico relacionado con la capacidad de esta Corte, para interpretar la Constitución.

Para dar respuesta correcta a la cuestión, es necesario, en primer lugar, determinar qué significa interpretar una norma; y concretamente:

#### ¿Qué es interpretar la Constitución?

El diccionario de María Moliner trae como primera acepción de interpretar “*atribuir cierto significado a una expresión o a una cosa*”, mientras que el diccionario de la Real Academia Española establece que interpretar es “*explicar o declarar el sentido de una cosa, y principalmente de textos faltos de claridad*”. Por su parte, ya en un ámbito jurídico, una definición clásica de interpretación considera que esta actividad es “*un hacer mediador, por el cual el intérprete comprende el sentido de un texto que se ha convertido en problemático*”.

Esa problemática puede surgir de la falta de claridad lingüística del texto, o bien de la constatación de que las consecuencias jurídicas establecidas en dos normas, frente a un mismo hecho, se excluyan o sean contradictorias. Según esta perspectiva, la

misión de la interpretación es evitar la contradicción de normas, a través del descubrimiento del sentido latente y oculto de los textos.<sup>1</sup>

Para ello, tradicionalmente se acepta que el intérprete hace uso de los distintos métodos o modos usuales de interpretación, comenzando por determinar el significado del texto en el uso general del lenguaje, (sentido literal); o bien, poniendo en contacto el texto que se quiere interpretar con el contexto en el que está inscrito, (método sistemático), de tal suerte que entre varias interpretaciones posibles, según el sentido literal de los textos, obtiene preferencia aquella que hace posible la concordancia objetiva del sistema jurídico en su conjunto; o también, cuando los dos métodos anteriores abren distintas posibilidades de solución no satisfactorias, el intérprete puede acudir a los fines y propósitos del legislador (método teleológico o finalista), es decir su intención reguladora. Existe finalmente un criterio o método que considera la génesis de cada norma en su situación histórica determinada (método histórico), el cual busca determinar los antecedentes de la norma, que se encuentran tanto en la exposición de motivos, como en los debates parlamentarios.

Desde esta perspectiva, hay una primera conclusión: constituye un error considerar que la aplicación del derecho es una mera operación de subsunción lógica y que los textos jurídicos solo necesitan interpretación cuando aparecen poco claros, oscuros o contradictorios. Según Karl Larenz, todos los textos jurídicos son susceptibles y necesitan ser interpretados,<sup>2</sup> dado que la interpretación es un razonamiento con el cual se busca responder, no solo a la cuestión del significado de un texto normativo, sino también a la relación que existe entre ese texto y una situación concreta dentro del cual debe aplicarse.

Ahora bien, La interpretación constitucional se convirtió en un problema jurídico a partir del momento en que la Constitución asumió su carácter normativo. En el plano de la órbita constitucional, se encuentran normas que tienen estructura diferente con una singular presencia de principios y valores que indican las directrices fundamentales, la ideología, el sentido y la finalidad del ordenamiento jurídico en su conjunto.<sup>3</sup>

Para resolver los problemas que plantean la interpretación constitucional, en primera instancia encontramos a algunos autores vinculados al positivismo, como el español

<sup>1</sup> Sobre el particular Ver: Larenz K. *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Editorial Ariel, Barcelona, 1994, pp. 308 y 309.

<sup>2</sup> Larenz, K. *Op. Cit.* Pp. 193.

<sup>3</sup> Sobre el particular: Vila Casado, I., *Fundamentos de Derecho Constitucional Contemporáneo*, Editorial Legis, Bogotá, 2007. pp. 249.

Abundancia y tres - 73 -



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Ignacio de Otto; o el Alemán Karl Larenz, que defienden la denominada “interpretación normativa de la Constitución”; esto es, la necesidad de interpretar la Constitución como si fuera una ley, con el argumento de que solo usando los métodos tradicionales se garantiza el carácter normativo de la Constitución y se genera seguridad jurídica. Para estos autores, a pesar de la especificidad de la Constitución, no es posible abandonar el método tradicional, ya que la interpretación debe centrarse en la exégesis de la norma.

En segundo término encontramos la “tendencia sociológica de interpretación” de la Constitución, según la cual la Constitución debe ser interpretada a la luz de la realidad social. El autor más significativo de esta tendencia es Rudolf Smend, quien resalta que la Constitución no sería tanto la norma escrita, cuanto aquello que dice el intérprete de la Constitución, acerca de la misma.

En tercer lugar tenemos la “técnica tópica de interpretación constitucional”. Se trata de un sistema de interpretación y discusión jurídica, donde lo determinante para las decisiones no son exclusivamente las normas, sino los casos; puesto que la Constitución es una norma abierta y la realidad es mucho más rica que lo que el constituyente ha podido prever.

Finalmente encontramos el “método de interpretación racional”, basado en la argumentación. Para los defensores de esta tesis, entre los que se encuentran Konrad Hesse, Gustavo Zagrebelski, o Manuel Atienza, la labor del intérprete constitucional no se limita a la descripción lógica de la norma, sino que se concreta en la construcción de un argumento racional que permite explicar esa norma en sus diversos contextos.

Al decir de Konrad Hesse, la interpretación de la Constitución opera siempre que surja una cuestión constitucional que puede tener diferentes respuestas, a la luz de la lectura racional de la Constitución. De acuerdo con este criterio, interpretar un texto de la Constitución es decidirse por una de las varias posibles maneras de entenderlo y aplicarlo, adoptando la que aparece como más pertinente a la luz de la razón.<sup>4</sup>

Este método racional o razonable de interpretación constitucional, se sustenta en la aplicación de ciertas metodologías de toma de decisión, como el juicio de razonabilidad o proporcionalidad, que se basa en la valoración crítica de los medios utilizados y el fin perseguido por quien toma la decisión jurídica; de tal manera que la

<sup>4</sup> Hesse, K, *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1983 pp. 35 y 37.

medida adoptada no sacrifique principios que tengan mayor relevancia para el caso en cuestión, que el principio o la medida que se pretende aplicar.

### **¿Cuál es el órgano encargado de la interpretación de la Constitución?**

Los derechos se presentan en la Constitución como un conjunto de valores objetivos básicos que marcan el horizonte emancipatorio a alcanzar por la sociedad y los límites que ningún otro poder puede violentar<sup>5</sup>.

Pero para que la Constitución llegue a tener efectivamente aplicación material, el diseño institucional del Estado debe contar con un órgano de garantía jurídica de esos derechos que definen la existencia del Estado. Es aquí donde la justicia constitucional asume toda su relevancia: a la Corte Constitucional corresponde defender el carácter normativo de la constitución y para ello, tiene competencia para hacer el control de constitucionalidad de la ley, sistematizar el entendimiento de los derechos e interpretar la Constitución de tal manera, o en el sentido que más favorezca a la eficacia real de los derechos y a la objetivación de los valores establecidos en una Constitución.

Para hacer realidad este mandato de interpretación de la Constitución, ésta Corte debe enfocarse en encontrar el justo medio entre la búsqueda de la justicia y la aplicación estricta de su texto. Es por ello que la interpretación Constitucional, no es ni puede ser un supuesto de subsunción lógica de los hechos en las normas, sino que como lo sostienen los defensores del paradigma garantista del neoconstitucionalismo, el juicio de validez de las normas es perfectamente coherente con el principio de justicia; en tanto ambos son valorativos y requieren de la búsqueda de la racionalidad.

El juez constitucional para estos efectos, debe emprender una indagación racional, que permita descubrir el sentido normativo de un texto constitucional y aplicarlo a un caso concreto planteado. La interpretación constitucional tiene como fin, mantener la unidad del texto, analizado en su conjunto, resaltando las concordancias, la eficacia y la fuerza normativa de toda la Constitución; especialmente en momentos como el que vive el Ecuador, de transición política<sup>6</sup>.

En ese sentido, el juez, en el Estado Constitucional de los derechos, no es ya, la "boca muda de la ley", sino el "cerebro creador y concretizador de la Constitución",

<sup>5</sup> Pérez Royo, J. Los derechos fundamentales. Ed. Shivitas. Madrid 1998 pp. 21

<sup>6</sup> Loewenstein, K. Teoría de la Constitución, Barcelona Editorial Ariel. 1982 pág. 309.





# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

*Actenda y cuatro - 74 -*

a través de la formulación de reglas y subreglas constitucionales, construidas a partir de la aplicación concreta del texto superior.

En esto hay por supuesto, un cambio de paradigma, una transformación radical, tan importante como aquella que ocurrió cuando a comienzos del siglo XIX, se pasó de la geometría euclidiana, a la geometría no euclidiana. En el caso particular del Derecho Constitucional, la aceptación de la posibilidad de interpretación de la Constitución más allá de la literalidad del texto, implica la comprensión de que el derecho ya no es solo lo que dice la ley que es, sino que incluye los argumentos desarrollados por los jueces en sus sentencias, en tanto constituyen aplicación concreta del Derecho.

Tomando en consideración este marco teórico referencial sucintamente descrito en los párrafos precedentes, es posible contestar concretamente una segunda cuestión, relativa al caso concreto objeto de interpretación, que se expresa en la siguiente pregunta:

**¿Es el pleno de la Corte Constitucional para el periodo de transición, competente para ejercer las atribuciones de interpretación, establecidas en la Constitución vigente?**

Conforme lo estableció esta Corte en su primera Sentencia Interpretativa, por una parte se encuentran las normas constitucionales previstas en los Arts. 429 y 436 numeral 1, y, por otra, las normas contenidas en los Arts. 25 y 27 del Régimen de Transición; se hace necesario establecer la relación entre estos dos grupos de normas, a efectos de establecer la más adecuada interpretación de la Constitución, la existencia, integración y competencias del órgano encargado del control y administración de justicia constitucional en el Ecuador, durante el período de transición.

Con este propósito, esta Corte ha establecido en su jurisprudencia, las siguientes reglas de competencia para el ejercicio de todas sus atribuciones previstas en la Constitución: dentro de ellas, la de interpretación constitucional, objeto de la presente causa:

1. La aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales;
2. La plena justiciabilidad de los derechos fundamentales;
3. La insuficiencia de los métodos de interpretación jurídica tradicionales para interpretar las normas de la Constitución, por la existencia de un Estado Constitucional de derechos y justicia;
4. La aplicación de las herramientas interpretativas de la ponderación y proporcionalidad, propias del método racional, para establecer que la

*[Handwritten signature]*

alternativa de interpretación más conforme a la Constitución, fue el ejercicio pleno, por parte de los ex Vocales Magistrados del extinto Tribunal Constitucional, de las atribuciones establecidas en la Carta Fundamental vigente, incluida la interpretación constitucional;

5. La concordancia práctica y relación directa de dicho ejercicio de atribuciones, con el órgano titular de las mismas, que es precisamente la Corte Constitucional; pero, que de acuerdo con la disposición expresa del Art. 25 del Régimen de Transición, no puede ser sino una Corte transitoria, mientras se designan a las y los magistrados que integrarán la primera Corte Constitucional; y,
6. La adecuada relación existente entre fines y medios, en la decisión adoptada el 20 de octubre de 2008 por los ex Vocales Magistrados del extinto Tribunal Constitucional, para hacer efectivas las reglas y valores consignados por el Constituyente, tanto para el ejercicio de los derechos, como para la directa y eficaz aplicación de las normas constitucionales, sin que la inexistencia de legislación post constitucional pueda limitar dichos ejercicio y aplicación.

Todas estas razones, que han merecido el análisis in extenso de esta Corte en su primera Sentencia Interpretativa, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.479 del 2 de diciembre de 2008, definen su competencia para el conocimiento y resolución de la presente causa, por lo que siendo ésta, la primera obligación del juez, y, al no haberse omitido solemnidad sustancial alguna, se declara la validez del proceso.

#### **IV** **CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

Para resolver el fondo de la solicitud de interpretación, se requiere resolver las siguientes cuestiones jurídicas:

- a) El Problema de la Supremacía de la Constitución y la eficacia directa de la misma.
- b) El problema de la naturaleza jurídica y la eficacia normativa del Régimen de Transición.
- c) La aplicación de la reserva de ley en el caso concreto.
- d) Las competencias y facultades del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la naturaleza jurídica de los órganos preconstitucionales denominados Comisión de Control Cívico de la Corrupción y la Secretaría Nacional Anticorrupción.



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Atencioso - 75-

## A. Supremacía de la Constitución

El artículo 1 de la Constitución señala que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia. Aquí cabe hacer una primera pregunta: ¿qué relación tiene este concepto con el de Estado de derecho?, para luego precisar las consecuencias jurídicas de que el Ecuador se haya dado esta forma de Estado.

### 1. Relación entre el concepto de Estado de Derecho y Estado Constitucional de los derechos y justicia

El Estado de Derecho es aquel en que el ejercicio del poder está circunscrito al Derecho y por tanto, donde sus autoridades se rigen y están sometidas al Derecho vigente. El Estado constitucional de los derechos y justicia, es a su vez, una forma particular de expresión del Estado de Derecho, caracterizada por la existencia de una Constitución material y rígida, el carácter normativo y vinculante de la misma; y, el control judicial de constitucionalidad en cabeza de un órgano especializado, que tiene la potestad de interpretar, en última instancia, la Constitución.

Respecto del carácter material de la Constitución, Ramiro Ávila<sup>7</sup>, nos dice que la Constitución ecuatoriana del 2008 es material, porque contiene normativamente un conjunto de principios, valores y derechos, que definen normativamente los fines del Estado. La Constitución es rígida porque para su reforma se requiere de un procedimiento agravado, establecido en el Capítulo Tercero, del Título IX de la Constitución, lo cual significa que no puede ser reformado o transformado por los mecanismos y procedimientos parlamentarios ordinarios.

En cuanto al carácter normativo y vinculante de la Constitución, esto significa que ésta constituye norma jurídica directamente aplicable; y que por lo tanto, todas las instituciones y los ciudadanos tienen la obligación de tomar sus reglas y principios como primera premisa de aplicación y decisión; y que en consecuencia, habrán de observarse a la luz del texto constitucional, todas las normas del ordenamiento jurídico.

En el paradigma del Estado Constitucional, el juez de cierre encargado del control constitucional, encarna también al intérprete auténtico de la Constitución, a

<sup>7</sup> Ávila, R. Constitución del 2008 en el contexto andino. Ministerio de Justicia. Quito 2008, pag. 38

diferencia del paradigma legicéntrico, en que dicho intérprete es siempre el legislador.

## **2. Consecuencias jurídicas de la adopción de esta forma de Estado para la configuración institucional del Estado ecuatoriano**

Se ha criticado mucho esta forma de Estado escogida por la Asamblea Constituyente, tildándola, generalmente sin argumentos, de novelaria constitucional. Quienes sostienen esta tesis crítica, consideran que la única forma de Estado legítima es el Estado de Derecho y que por lo tanto, hablar de otra forma de Estado, no es más que una digresión retórica, dirigida a encubrir el autoritarismo implantado en el Ecuador.

Históricamente, se ha demostrado que la mejor, o por lo menos la menos mala de las formas de Estado, es el Estado de Derecho, en tanto se contrapone eficazmente al ejercicio arbitrario del poder. Lo que no aceptan estos intérpretes críticos de la Constitución, y en lo que radica su equivocación, es en la convicción de que el único Estado de Derecho posible e históricamente dado es el Estado legicéntrico o de legalidad, propio de la Europa del siglo XIX.

El Estado de Derecho hace tiempo, después de la primera post guerra mundial, abandonó en casi todo el mundo la forma de Estado de legalidad, como una manera de salir de la crisis social derivada de las carencias del Estado policial, que solo garantizaba la igualdad formal de los ciudadanos a través de la ley, pero que mantenía intactas las desigualdades e inequidades sociales. Dio paso al Estado social de Derecho, que fue reemplazado en América latina y en algunos lugares del sur de Europa y Europa del Este, después de 1989, por el Estado social de mercado

La crisis del modelo neoliberal y las promesas incumplidas del Estado social de mercado, han llevado a la discusión teórica sobre la necesidad de reemplazarlo, especialmente en América latina, donde el Estado social nunca tuvo realización efectiva y esta sustitución se hace, precisamente por el Estado Constitucional de los derechos.

Cuando se habla del Estado constitucional de los derechos, nos referimos a un tipo de Estado democrático e igualitario, que busca superar las limitaciones del Estado liberal en sociedades altamente inequitativas como las latinoamericanas. Es un estado constitucional porque se trata de una forma estatal sometida al derecho, pero en primer lugar, a la norma constitucional; es un estado igualitario,



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

porque busca garantizar a la población mínimas condiciones de vida digna y la eliminación progresiva de las desigualdades sociales; y se trata de un estado democrático, porque propone la superación de la democracia representativa (democracia formal), a través de la participación protagónica de la ciudadanía en los asuntos del Estado (democracia sustancial).

Finalmente, lo que es más importante, se trata de un Estado jurídicamente vinculado a la realización de los derechos, porque éstos dejan de ser postulados retóricos y máximas de optimización, para convertirse en razón de ser material del estado mismo, que adopta una función instrumental que le dota de legitimidad: la realización efectiva de los derechos fundamentales,<sup>8</sup> lo cual significa hacerse cargo de los problemas reales y cotidianos de las personas de carne y hueso, para lo cual, lo primordial es la garantía efectiva, vía judicial de los derechos.

El Estado constitucional de los derechos, constituye efectivamente el perfeccionamiento del Estado de legalidad, en el que se redimensiona en primer lugar, el carácter de la ley, como fuente principal material del ordenamiento jurídico, en el que se consagra sin embargo una supremacía constitucional meramente formal; en el nuevo paradigma, la primacía de la Constitución es real e implica que todas las fuentes del derecho, incluida la ley tienen la posición subordinada que la Constitución les asigna.

Este nuevo Estado ecuatoriano no es, por supuesto, un Estado de legalidad como el que imperaba en el Ecuador hasta el 20 de octubre de 2008; y por tanto, no puede ser enjuiciado, como pretenden los críticos de la nueva Constitución, con las categorías analíticas que explicaban teóricamente al Estado europeo decimonónico. El estudio del Estado constitucional de los derechos, implica la adopción de nuevas metodologías e instrumentos de interpretación y comprensión de la realidad jurídica, que van más allá de la separación de poderes y la consagración formal de los derechos de las personas. El Estado ecuatoriano actual es un estado jurídicamente comprometido con la realización efectiva de los derechos, que se han convertido en instrumentos de materialización del buen vivir que propugna la Constitución.

Hechas las anteriores reflexiones generales sobre lo que significa la conversión de la Constitución en norma, es menester adentrarse en el primer gran problema concreto que plantea la solicitud de interpretación a saber:

<sup>8</sup> Ferajolli, L. *Derecho y Razón, teoría del Garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid 2007, capítulos 113 y 14.

## **B. El entendimiento o la naturaleza jurídica y la eficacia normativa del Régimen de Transición**

Antes de dar puntual respuesta a las preguntas relativas a la dinámica que existe entre las disposiciones del artículo 207 de la Constitución y la Disposición Transitoria Segunda del mismo cuerpo normativo, es necesario hacer un proceso previo de contextualización y comprensión de la naturaleza jurídica del Régimen de Transición y como consecuencia de ello, definir cuál es su eficacia normativa frente a la Constitución.

Para hacerlo hay que partir de una consideración general que se expresa en el siguiente interrogante:

### **¿Qué es la Constitución?**

Como se sabe, el término Constitución es una noción polémica que reconoce una diversidad de sentidos y formulaciones.<sup>9</sup> Lo primero que hay que decir sobre el mismo es que, esta noción se restringe únicamente a los ordenamientos jurídicos de tipo liberal,<sup>10</sup> de tal suerte que tan solo aparece en estricto sentido con las revoluciones liberales del siglo XVIII.<sup>11</sup>

Es por ello, que en los manuales de Derecho Constitucional se suelen incluir algunas categorías que intentan definir qué es la Constitución sobre la base de diferentes criterios metodológicos. Los más conocidos son los siguientes: la Constitución en sentido formal y constitución en sentido material; la Constitución rígida y la Constitución flexible; la Constitución escrita y la Constitución consuetudinaria; la Constitución normativa y la Constitución nominal o programática.<sup>12</sup>

La distinción entre Constitución en sentido formal y Constitución en sentido material, se debe originariamente a Jellinek. Para este autor alemán, la Constitución formal es aquel documento elaborado y expedido de manera solemne por un órgano al que previamente se le ha conferido el carácter constituyente; y que no puede ser reformado por procedimientos legislativos ordinarios, sin importar su contenido. En cambio la

<sup>9</sup> Sobre el particular Ver: Schmitt C. *Teoría de la Constitución*, México 1940. pp. 3 y sig.

<sup>10</sup> Guastini R. *Sobre el Concepto de Constitución*, En: *Estudios de Teoría Constitucional*, editorial Fontamara, Mexico 2001 pp. 29.

<sup>11</sup> Aragón M. *La Constitución como Paradigma*, En: *el Significado actual de la Constitución*, UNAM, México 1998.

<sup>12</sup> Sobre el particular Ver: Lowestein *Teoría de la Constitución* Ed. Ariel Barcelona 1989



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Constitución material, es aquel conjunto de normas jurídicas que definen los órganos supremos del Estado, determinan su forma de creación; su relación recíproca, ámbito de actuación y que fijan los límites del poder del Estado frente a los ciudadanos.<sup>13</sup>

En ese contexto, una definición clásica de Constitución en sentido material es la determinada por el Artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, según la cual "*Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.*"

A su vez, la distinción entre Constitución rígida y Constitución flexible indica que mientras ésta última es aquel documento constitucional que no exige procedimientos especiales para su modificación, por lo que puede ser reformada por leyes ordinarias y aún por la costumbre, aquella, es decir, la Constitución rígida es la que exige procedimientos extraordinarios y complejos de reforma.

La inmensa mayoría de las Constituciones del mundo aparecen en un documento escrito expresamente redactado como carta política del Estado, pero hay también conocidas constituciones no escritas como la británica o la del Estado de Israel, formadas por el lento y progresivo desarrollo histórico de una sociedad.

Finalmente, existe la distinción esencial entre Constitución normativa y Constitución programática. La primera es aquella caracterizada por estar conformada por normas directamente exigibles y aplicables, tiene una jerarquía superior al resto del ordenamiento. La Constitución programática es en cambio, aquella que simplemente refleja un programa político pero que no tiene carácter normativo ni obligatorio, sino que es una mera hoja de papel.<sup>14</sup>

Ahora bien, todas estas distinciones sobre el concepto de Constitución, si bien han servido para construir por exclusión el concepto actual de Constitución, han ido quedando convertidas en curiosidad bibliográfica. A partir de la irrupción del modelo constitucional garantista en el mundo entero, es obvio que importa el contenido antes que la forma;<sup>15</sup> y la garantía de ese contenido, pasa por tener una Constitución escrita, rígida, normativa y axiológicamente potente. No en vano, como señalamos más arriba, en este tipo de Estado, la Constitución es en sí misma una norma jurídica vinculante y directamente aplicable, que contiene principios y valores estrechamente relacionados

<sup>13</sup> Jellinek G. *Teoría General del Estado*, FCE, México 2000, pp. 457.

<sup>14</sup> Este tipo de Constitución es la que Ferdinand Lasalle denomina Hoja de Papel. Ver: Lasalle F. *Qué es la Constitución*, editorial Ariel, Barcelona 1976, pp 21.

<sup>15</sup> Hoy en día toda constitución que pretenda tal nombre es una constitución material. Sobre el particular Ver: Ferrajoli L. *Derechos y Garantías, la ley del mas débil*, Editorial Trotta, Madrid, 2001, pp. 23 a 25.

con la promoción de la democracia sustancial y asegurado a través de garantías judiciales que permiten controlar la constitucionalidad – materialidad del ordenamiento jurídico.

En este punto, se necesita contestar concretamente una de las preguntas implícitas en la solicitud de interpretación, a saber:

**¿El Régimen de Transición hace parte material de la Constitución?**

Si se acepta como presupuesto teórico y realidad material la definición del nuevo Estado ecuatoriano como Estado constitucional de derechos y justicia, que implica por propia definición, la asunción de los presupuestos de este nuevo paradigma constitucional garantista o garantizado, resulta obvio inferir que para que un texto cualquiera sea considerado parte material de la Constitución, debe corresponder estrictamente con este contenido y obedecer a estos principios y valores.

En este sentido, es un hecho notorio que el Régimen de Transición fue proyectado por la misma Asamblea que redactó la Constitución, fue discutido por el mismo cuerpo constituyente y tiene la misma legitimidad popular, pues fue aprobado por el pueblo en el mismo acto constituyente; pero también es obvio, que tienen propósitos y finalidades distintas, así como contenidos totalmente diversos. Mientras la Constitución es la manifestación escrita de un nuevo orden social, que exterioriza los principios permanentes de convivencia entre los ecuatorianos y el Estado; y las garantías jurídicas para que esos principios se materialicen, el Régimen de Transición es un cuerpo normativo que establece las reglas transitorias de organización institucional, que permitirán el ordenado tránsito, entre el Estado social de mercado anterior y el Estado Constitucional de los derechos actual.

El hecho de que no haga parte material de la Constitución no significa que no tenga equivalente jerarquía e igual fuerza normativa, en tanto la fuente de producción y el procedimiento de discusión y aprobación son idénticos, pero fundamentalmente, en razón a su idéntico origen y legitimidad popular.

Ahora bien, si el Régimen de Transición tiene la misma jerarquía y eficacia jurídica que la Constitución:

**¿Cómo se deben solucionar las contradicciones que puedan llegar a existir entre el texto de la Constitución y las normas del Régimen de Transición?**

*[Handwritten marks and signatures]*





# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Septiembre 15-75

Para responder esta pregunta hay que formular una primera regla; en tanto que son de igual jerarquía, las normas de uno y de otro ordenamiento, deben ser interpretadas a través de los sistemas de interpretación generales y, concretamente, a través de los sistemas de interpretación propios de la Constitución, particularmente, los mecanismos de ponderación de normas y test de razonabilidad.

Aquí, es necesario formular una segunda regla: el juicio de ponderación y el test de razonabilidad, si bien generalmente se aplican a la interpretación práctica de los derechos fundamentales, no son exclusivos de ésta. Son potencialmente aplicables a la parte orgánica o institucional de la Constitución, debido a que la lectura literal de la parte orgánica de la Constitución puede, en determinados contextos de aplicación, terminar en soluciones inconstitucionales o contradictorias.

En el caso del Régimen de Transición respecto de la Constitución, debido a que tienen la misma jerarquía normativa por provenir de la misma fuente de producción, no es posible resolver los conflictos o contradicciones entre estas normas a partir de la aplicación del principio jerárquico, sino que se debe ponderar su aplicación en el caso concreto, a partir de una lectura sistemática de la Constitución y del Régimen de Transición y tomar en cuenta la finalidad de las normas de uno y otro cuerpo normativo, de acuerdo con el querer originario del constituyente.

En ese sentido, solo si no es posible resolver las aparentes contradicciones entre estas normas con estos métodos tradicionales, se puede acudir a los sistemas de interpretación propios de la Constitución y particularmente, el método de la ponderación de normas.

## C. El Problema de la aplicación del principio de reserva de ley en el caso

El siguiente problema jurídico es el relacionado con las funciones concretas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una vez designados sus miembros.

En la medida en que la Constitución dio al legislador ordinario, la facultad de desarrollar la organización institucional de la nueva función estatal, podría argumentarse que esta función no puede operar mientras no exista la ley correspondiente, so pena de violentar el principio de reserva de ley.

Esta Corte recuerda que la reserva de ley busca garantizar que la regulación de ciertas materias esenciales para la existencia del Estado, se hagan a través del procedimiento legislativo, en atención a que en virtud del principio democrático, el

*[Handwritten signatures]*

órgano legislativo es el que, en un Estado de Derecho, tiene mayor legitimidad popular.<sup>16</sup>

La reserva de ley, por tanto, es un mandato constitucional referido al procedimiento de elaboración de las normas, en aras a su especial significación social y normativa. Ejemplos claros de materias reservadas son la regulación de los derechos fundamentales y el desarrollo de las competencias de los órganos territoriales autónomos.

La existencia del principio de reserva de ley, no significa una relativización del principio superior de aplicación directa de la Constitución. En ese sentido, sin perjuicio de la importancia que tiene para la legitimidad de las normas, su expedición por parte del legislador ordinario, en ausencia de esa legislación, la Constitución se aplica y los jueces constitucionales la interpretan.

En el caso que nos ocupa, la regulación sobre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y particularmente, el mecanismo de designación de sus autoridades, está sujeta al principio de reserva ley, porque se requiere una ley para definir los procedimientos para la realización de ese concurso, según lo dispone el artículo 207 de la Constitución.

Sin embargo, una lectura correcta de la Constitución nos muestra que esta reserva de ley no aplica para la designación de los responsables de este órgano del Estado, durante el Período de Transición. En este tiempo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, puede y debe comenzar a funcionar sin que sea indispensable la existencia de una ley. Esto por cuanto, la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución permite que, durante el periodo de transición, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social opere, lo que obviamente no significa invadir ninguno de los espacios reservados por la propia Constitución a desarrollos legales; por tanto, no se produce ninguna violación al principio de reserva de ley<sup>17</sup>.

Dicho esto, podemos ya contestar a una primera pregunta concreta, relacionada con la solicitud de interpretación; a saber:

**¿Cuál es la interpretación correcta de la disposición transitoria segunda, a la luz del artículo 207 de la Constitución?**

---

<sup>16</sup> Ver: De Otto, I. Derecho Constitucional Sistema de Fuentes, Editorial Ariel, Barcelona 1997, pp 153.

<sup>17</sup> Sobre este debate constitucional deben considerarse los fundamentos de la Sentencia Interpretativa No. 001-SI-CC, publicada en el Suplemento del RO No. 479, de fecha 2 de diciembre de 2008.



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

*Selva y nueva - 79.*

En este caso, hay que interpretar el sentido de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, según el cual, el órgano legislativo, en el plazo máximo de treinta días designará, con base en un concurso de oposición y méritos, a las consejeras y consejeros del Primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y el artículo 207, inciso tercero, de la Constitución, establece en cambio, que es el Consejo Nacional Electoral quien organizará el proceso de selección y quien conducirá el concurso público de méritos y oposición, para designar a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Una lectura literal de las dos normas nos lleva al absurdo jurídico de que dos funciones del Estado, distintas e independientes, tienen una misma obligación: organizar el proceso de selección que conducirá el concurso público de méritos y oposición, para designar a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Sin embargo, si analizamos cuál es la finalidad de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución de la República del Ecuador vigente y lo comparamos con la finalidad del artículo 207 de la misma, encontramos que éstas son distintas. La primera hace referencia y tiene una validez temporal, durante el periodo de transición; mientras que la segunda establece el procedimiento constitucional definitivo que entrará a regir por disposición de la Constitución, una vez que se dicte la ley que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social conforme lo establece la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República del Ecuador.

Mientras ello no ocurra, con independencia de que el proceso de selección deba ser, en ambos casos realizado a través del sistema de concurso de méritos, la función estatal competente para designar a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social durante el periodo de transición, es la Comisión de Legislación y Fiscalización; en cambio, el Consejo Nacional Electoral, solamente asume competencia constitucional para participar en el proceso de designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana, una vez que termine el periodo de transición y dictada la ley correspondiente.

En ese sentido, las disposiciones establecidas en la Resolución de la Comisión de Legislación y Fiscalización, que delega la organización del concurso al Consejo Nacional Electoral, no se ajustan a la Constitución y a la interpretación correcta de la misma.

De una lectura sistemática y teleológica de la Constitución, se colige que el constituyente dispuso a la Comisión Legislativa, la designación del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; en tanto éste órgano será el encargado de designar al Consejo Nacional Electoral definitivo, quien a su vez será el responsable de iniciar y desarrollar el concurso público de merecimientos y oposición para la designación de los consejeros y consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Con este entramado decisorio, a pesar de que el constituyente tuvo por finalidad conseguir la transparencia e independencia en la designación de los integrantes de tales órganos; por el contrario, lo que podría ocurrir es que si el Consejo Nacional Electoral provisional designa a su vez al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social provisional, nos encontramos frente a la paradoja de que los designados asumen la obligación constitucional de designar al Consejo Nacional Electoral definitivo, para que éste, dentro de sus competencias designe en cambio al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social definitivo; con lo cual, evidentemente se desvirtúa la finalidad original del constituyente, razón por la cual, para garantizar la transparencia e independencia, tanto de los órganos transitorios, como de los definitivos, la interpretación más conforme a la Constitución, es que la Comisión Legislativa y de Fiscalización, sea quien asuma las responsabilidades de iniciar y desarrollar el concurso público de oposición y merecimientos; así como de designar a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de acuerdo a lo previsto en el Art. 29 del Régimen de Transición.

El cuarto problema jurídico a resolver se plantea en las siguientes interrogantes:

**¿Cuáles son las competencias y facultades del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social?**

Los artículos 20 y 30 del Régimen de Transición establecen como facultades y competencias otorgadas al primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, organizar las comisiones ciudadanas seleccionadoras para escoger las autoridades y funcionarios establecidos en la Constitución y la ley; reglamentar la conformación de las comisiones ciudadanas de selección y dictar las normas de cada concurso; designar a los representantes de la Función de Transparencia y Control Social en las comisiones ciudadanas seleccionadoras; incorporar a los servidores públicos de la extinta Comisión de Control Cívico de la Corrupción y de la Secretaría Nacional Anticorrupción, que no sean de libre nombramiento y remoción, para que formen parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, en el plazo de 120 días, contados desde su posesión, preparar y presentar a la Asamblea

*[Handwritten marks and signatures]*



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Acheba - 80 -

Nacional, el proyecto de ley orgánica que regule la organización y funcionamiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Como consecuencia de lo expresado, el ámbito de facultades y competencias del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberán circunscribirse a estas facultades, que corresponden a competencias operativas, normativas, administrativas y financieras.

En este contexto, además, se hace necesario resolver la siguiente cuestión:

**¿Es competente el órgano encargado de organizar el concurso para determinar y reglamentar las normas y procesos que rijan el mencionado concurso de oposición y méritos?**

De acuerdo con el mismo principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución y del Régimen de Transición, efectivamente la Comisión de Legislación y Fiscalización, tiene facultad para dictar las normas necesarias para regular el proceso de concurso público de méritos y oposición para la designación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio.

Respecto de la elección ordinaria de los miembros del Consejo de participación ciudadana y control social, la regulación que deberá seguirse será la determinada en la ley, por cuanto se trata de una reglamentación de los derechos de participación, que por propia naturaleza están cobijados bajo el principio de reserva de ley.

En el caso del concurso para elegir el Consejo de Transición, es la Comisión Legislativa, la encargada de iniciar, desarrollar y culminar el concurso; por lo cual, esta Función es la que deberá dictar de forma inmediata, las normas pertinentes para garantizar todo el proceso; éstas normas no tienen ninguna contradicción con el principio de reserva de ley en la medida que sean expedidas por el propio órgano legislativo.

**¿Cuál es la naturaleza jurídica de las instituciones preconstitucionales denominadas Comisión de Control Cívico de la Corrupción y Secretaría Nacional Anticorrupción, que sirven de base para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social?**

Un aspecto indispensable a dilucidar, es el estatus constitucional de las instituciones preconstitucionales denominadas Comisión de Control Cívico de la Corrupción y Secretaría Nacional Anticorrupción y para esto, se plantean a su vez, las siguientes

preguntas: ¿La Constitución y el Régimen de Transición establecen la extinción de las instituciones preconstitucionales denominadas Comisión de Control Cívico de la Corrupción y de la Secretaría Nacional Anticorrupción, cuando dispone que los servidores públicos que no son de libre nombramiento y remoción pasen a formar parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social?; y, ¿Bajo qué régimen quedan los bienes y la administración de recursos financieros y humanos de esas instituciones, durante la fase de transición?

Respecto de la primera interrogante, esta Corte ha reiterado que la Disposición Derogatoria de la Constitución determina que los órganos preconstitucionales que no se encuentren previstos en ella, efectivamente han dejado de existir y ese es el caso, tanto de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, cuanto de la Secretaría Nacional Anticorrupción, como fue, del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia y así se lo ha declarado; lo que ocurre con la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y con la Secretaría Nacional Anticorrupción, es que no son reemplazados por nuevos órganos, pero de acuerdo con las normas de la Constitución y del Régimen de Transición, y, según la voluntad del constituyente, se pretendió integrar el personal de estas dos Instituciones que tenían identidad de objetivos, personal especializado, para formar un órgano con suficientes capacidades institucionales y operativas que garanticen la participación ciudadana, el control social al poder público; y, la nominación transparente de altas autoridades públicas.

En cuanto a la segunda pregunta, los bienes de la extinta Comisión de Control Cívico de la Corrupción, pasa a formar parte del patrimonio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mientras que deberán suspenderse todas las erogaciones económicas realizadas con cargo a los presupuestos de las instituciones que han dejado de existir, con excepción de aquellas relacionadas con el pago de servicios básicos y suministros mínimos, así como de remuneraciones de funcionarios y trabajadores, siempre que no sean los titulares o funcionarios de libre nombramiento y remoción de las instituciones suprimidas; esto por cuanto es indispensable tutelar el derecho de intangibilidad de las remuneraciones de los funcionarios y trabajadores que han sido incorporados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como de permanencia digna en sus funciones, con las mínimas condiciones para el desarrollo de las mismas, hasta que inicie su real funcionamiento el mencionado Consejo.

Estas erogaciones de la Instituciones preconstitucionales referidas y el control de los bienes de la extinta Comisión del Control Cívico de la Corrupción estarán bajo responsabilidad del Ministerio de Finanzas, quien se encargará de verificar la



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

*Adenda ymo 81-*

pertinencia y razonabilidad de los gastos, hasta que se conforme y funcione el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, provisional.

Por último, la solicitud de interpretación contiene un problema jurídico que puede plantearse en la siguiente interrogante:

**¿Cómo deben entenderse los plazos establecidos en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución y el inciso final del Art. 29 del Régimen de Transición, en cuanto a la elaboración del proyecto de Ley que regule el funcionamiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social?**

En este sentido, la interpretación correcta de la Constitución, atendiendo al espíritu del Constituyente y al contexto, tanto de sus normas, como de las del Régimen de Transición, indica que efectivamente, la Comisión de Legislación y Fiscalización debe aprobar dentro del plazo de ciento veinte días la ley que regule el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo que no se contrapone con la obligación establecida para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para el período de transición, en el inciso final del artículo 29 del Régimen de Transición, que consiste en cambio en la preparación y entrega de un proyecto de ley orgánica a la Asamblea Nacional, o quien haga sus veces, para que ésta lo considere; de lo que debe entenderse que la Comisión de Legislación y Fiscalización bien puede adelantar el trámite de la referida ley, e incluso aprobarla, pero que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social dentro de ese trámite puede presentar su proyecto de ley, en virtud de encontrarse dentro del plazo establecido en el inciso final del artículo 29 de Régimen de Transición.

Sin embargo, es necesario establecer que ambas normas hacen referencia al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pero nada mencionan acerca de la Función de Transparencia y Control Social establecida en el Capítulo Quinto del Título IV de la Constitución, que requerirá también de la expedición de una Ley Orgánica que regule su funcionamiento y cuyo proyecto, bien pueden ser desarrollado por la Comisión de Legislación y Fiscalización, de manera independiente, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

## V DECISION

Por las razones anteriormente expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional para el periodo de transición, en uso de sus atribuciones y por mandato de la Constitución, expide la siguiente:

### **SENTENCIA INTERPRETATIVA**

1.- La Comisión de Legislación y Fiscalización deberá continuar con el Concurso de Oposición y Merecimientos en todas sus fases, para designar a las Consejeras y Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana provisional;

2.- Una vez designadas las Consejeras y Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio, este órgano ejercerá exclusivamente, las competencias establecidas en el artículo 29 del Régimen de Transición, mientras subsista el periodo de transición;

3.- En cuanto al plazo perentorio de 30 días con que contaba la Comisión de Legislación y Fiscalización para concluir el concurso y designar a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio, debe entenderse, y así lo interpreta esta Corte, que éste se suspendió, en razón de la solicitud de interpretación presentada por el Consejo Nacional Electoral y se reiniciará una vez publicada en el Registro Oficial la presente Sentencia Interpretativa;

4.- La Comisión de Legislación y Fiscalización debe aprobar dentro del plazo de ciento veinte días, la ley que regule el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo que no se contrapone con la obligación establecida para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para el período de transición, en el inciso final del artículo 29 del Régimen de Transición, que consiste en cambio en la preparación y entrega de un proyecto de ley orgánica a la Asamblea Nacional, o quien haga sus veces, para que ésta lo considere; de lo que debe entenderse que la Comisión de Legislación y Fiscalización bien puede adelantar el trámite de la referida ley, e incluso aprobarla, pero que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social dentro de ese trámite puede presentar su proyecto de ley, en virtud de encontrarse dentro del plazo establecido en el inciso final del artículo 29 de Régimen de Transición;

5.- Esta Corte confirma la extinción de las instituciones preconstitucionales denominadas Comisión de Control Cívico de la Corrupción y Secretaría Nacional Anticorrupción, desde la fecha en que entró en vigencia la Constitución de la República del Ecuador;

6.- Deben suspenderse todas las erogaciones económicas a cargo de los presupuestos de las dos entidades referidas en el numeral precedente, a partir del 20 de octubre de





# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

2008, con excepción de aquellas destinadas a pago de servicios públicos, suministros indispensables y pago de remuneraciones para los funcionarios de ambas entidades, excepto de sus ex-titulares y ex-funcionarios de libre nombramiento y remoción;

7.- El Ministerio de Finanzas será responsable de la oportunidad en el cumplimiento de los pagos a que hace referencia el numeral anterior, así como de evaluar su pertinencia y razonabilidad.

Esta Sentencia Interpretativa constituye jurisprudencia constitucional obligatoria y precedente vinculante, y su inobservancia genera responsabilidad, conforme con lo establecido por la Constitución de la República del Ecuador.-

Notifíquese y publíquese en el Registro Oficial; su publicación causa ejecutoria.

  
Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia Interpretativa que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con 5 votos a favor, de los señores doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los doctores: Hernando Morales Vinueza, Alfonso Luz Yunes, Edgar Zárate Zárate, y Manuel Viteri Olvera, en sesión del día miércoles diez de diciembre de dos mil ocho.- Lo certifico.

  
Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**