

Quito, D. M., 25 de septiembre de 2013

SENTENCIA N.º 010-13-SIN-CC

CASO N.º 0005-10-IN, ACUMULADOS 0006-10-IN, 0013-11-IN y 0049-10-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

De la solicitud y sus argumentos

En relación al caso N.º 0005-10-IN

Los señores Simón Espinosa Cordero, Alejandro Ponce Martínez, Juan Páez Terán, Raúl Jaramillo Andrade, Juan Ignacio Hernández Herranz y Sara Serrano Albuja, mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 12 de marzo de 2010, solicitaron a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 29, 31 y 33 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, y del literal g del artículo 25 del Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la Integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por considerar que contravienen lo preceptuado en los artículos 21 numeral 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 61 numerales 2 y 7, 66 numeral 4, y 84 de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0005-10-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Posteriormente, la Sala de Admisión, integrada por los exjueces Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes y juez Manuel Viteri Olvera, el 16 de agosto de 2010 avocó conocimiento de la causa signada con el número 0005-10-IN, acción pública de inconstitucionalidad, presentada por los señores Simón Espinosa Cordero, Alejandro Ponce Martínez, Juan Páez Terán, Raúl Jaramillo Andrade,

Juan Ignacio Hernández Herranz y Sara Serrano Albuja, por sus propios derechos. En lo principal, la Sala consideró lo siguiente: "Quinto.- Esta Sala considera que en aplicación de las normas referidas en las consideraciones anteriores, y al haber cumplido el accionante, con lo peticionado en la providencia citada, la demanda en estudio, reúne todos los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución y en el artículo 80 de la Ley de la materia, así como los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, determinados en el mismo cuerpo normativo; por tanto, ADMITE a trámite la acción No. 0005-10-IN, sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión del recurrente...".

El 9 de septiembre de 2010, el Pleno del Organismo realizó el sorteo de rigor, siendo designada como jueza de sustanciación, la exjueza Nina Pacari Vega. De esta manera, el 15 de diciembre de 2010, mediante providencia, se avocó conocimiento de la presente causa.

Terminado el período de transición, el 06 de noviembre de 2012 se posesionan ante el Pleno de la Asamblea Nacional los nueve jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Posteriormente, el Pleno realizó el sorteo correspondiente, siendo designado juez sustanciador de la causa el juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

Argumentos planteados por el actor

En lo principal, los accionantes señalan que el artículo 173 de la Constitución consagra el "derecho al recurso" o "derecho a recurrir", como una garantía constitucional, tanto del derecho de defensa como el de la tutela judicial efectiva, que implica el derecho a que las resoluciones trascendentales del órgano decisorio sean revisadas por otro de grado superior, en aras de la seguridad jurídica a través de un control jerárquico, tanto de la sentencia como de aquellas resoluciones interlocutorias que crean una situación de estado inmodificable. Esta disposición encuentra armonía con el artículo 76 numeral 7 literal **m** ibídem. En consecuencia, a su juicio estas garantías constitucionales se desprenden de normas sobre derechos humanos consagradas en convenios internacionales de derechos humanos debidamente aprobados por el Ecuador y que forman parte del derecho interno.

De esta forma, citan los accionantes los artículos 8 literal **h** y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto al derecho a recurrir del fallo, y del derecho a un recurso sencillo y rápido, que ampare a la persona contra




actos que violen sus derechos fundamentales. En este sentido, aclara que la materia electoral concebida en el constitucionalismo moderno como un poder o Función Estatal dispone en nuestro país de instituciones competentes para el proceso electoral de todo tipo: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, este tiene competencias sobre las decisiones que aquel tome como una suerte de segunda instancia o de "recurso" y se consagra como Tribunal de Instancia superior en materia electoral.

Por otra parte, afirman que la doble instancia es también un mecanismo de protección o seguridad tanto para el sistema judicial cuanto para la Autoridad Pública con facultades jurisdiccionales. Con ella se procura evitar el error judicial, la protección a los derechos de las personas por parte de la autoridad pública en general la cual puede ser falible. Así, de las normas demandadas se desprende que no existe la posibilidad de apelar de las negativas a las impugnaciones que la autoridad competente haya dispuesto, lo cual cierra la posibilidad de que exista conocimiento de la autoridad superior de la posible ilegalidad en la que haya incurrido el candidato.

Así, expresan que de las normas de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y su Reglamento, en materia de impugnación, se desprende que se ha violentado la norma constitucional de poder recurrir, pues no hay posibilidad de impugnación de ningún tipo, a pesar de que el candidato haya violentado dentro del proceso alguna norma relacionada con su probidad o capacidad legal para acceder a tal cargo público.

En este sentido, consideran los accionantes que la argumentación de la inconstitucionalidad debe abordarse desde los principios de los derechos de participación, contenidos en los instrumentos internacionales y en la Constitución de la República. De esta forma, alega que el constituyente consagró en materia de participación ciudadana en los órganos del Estado una absoluta transparencia y seguridad jurídica para que el acceso a las mismas por parte de los ciudadanos no tenga limitación de ningún tipo y que, de darse el caso de manipulaciones políticas, la participación ciudadana pueda asimismo reivindicar la transparencia y la democracia. Ello implica la existencia de recursos legales que consoliden la transparencia en la selección de los participantes.

 Al consagrar en la ley y reglamento referidos la imposibilidad de recurso alguno, impugnación o apelación para un órgano superior cuando exista violaciones legales o de procedimiento por parte de los participantes, no solo que se beneficia indebidamente a quienes pueden tener una mayor influencia política, sino que consecuentemente se discrimina a quienes objetivamente pueden acceder a dicho cargo. Bajo este argumento, sostienen los accionantes que al haber aprobado las



normas cuya inconstitucionalidad se demanda, el legislador, así como su colegislador reglamentario, inobservan el artículo 84 de la Constitución.

Pretensión concreta

Por lo expuesto, solicitan a la Corte Constitucional «declare inconstitucional por el fondo los artículos 29, 31 y 33 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, y en consecuencia, el Art 25 literal g del Reglamento por derivarse de ellos y consagrar una expresa inconstitucionalidad. Toda vez que en virtud de la presente demanda se procura proteger "la plena vigencia de los Derechos Fundamentales, sin afectar a la seguridad jurídica ni el interés general, y preservar la fuera normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales por sobre derechos individuales, al amparo del Art. 95 de la LOGJCC, SE SERVIRA DECLARAR SIN EFECTO ALGUNO TODO EL PROCESO DE SELECCIÓN DE LOS CONSEJEROS al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social"». Adicionalmente, solicitan la suspensión inmediata de la posesión de los Consejeros a dichos cargos, mientras esta Corte decide sobre el fondo en la demanda.

En relación al caso N.º 0006-10-IN

El señor Jorge Guamán Coronel, en su calidad de coordinador nacional de Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, presenta el 19 de marzo de 2010 una acción pública de inconstitucionalidad, ante la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con la finalidad de que se declare la inconstitucionalidad del numeral 8 del artículo 21 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 22 del 9 de septiembre de 2009; el artículo 13 literal g; del Reglamento N.º 01-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Consejo Nacional Electoral; del Reglamento N.º 02-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de Primera Autoridad de la Defensoría Pública General; del Reglamento N.º 03-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Meritos para la Selección y Designación del Defensor o Defensora del Pueblo; del Reglamento N.º 04-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Meritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Tribunal Contencioso Electoral; del Reglamento N.º 05-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del contralor general del Estado; del Reglamento N.º 06-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Fiscal General del Estado, y del Reglamento N.º 07-CPCCS-

09-CP para el Concurso Público de Oposición y Meritos para la Selección y Designación de las y los vocales del Consejo de la Judicatura.

Por su parte, la secretaria general de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 19 de marzo de 2009 comunicó que la acción de inconstitucionalidad N.º 0006-10-IN, tiene relación con el caso N.º 0005-10-IN.

En este orden, la Sala de Admisión, integrada por los doctores Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, el 16 de agosto de 2009 avocó conocimiento de la causa signada con el número 0006-10-IN. En lo principal, la Sala consideró lo siguiente: "TERCERO.- De conformidad con las normas citadas y lo dispuesto en el artículo 57 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Sala considera que la presente demanda de inconstitucionalidad reúne los requisitos exigidos, por tanto, se ADMITE a trámite la causa No. 0006-010-IN; en consecuencia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se dispone: 1.- Córrese traslado con esta providencia y la demanda a los señores Presidente de la Asamblea Nacional, Presidente Constitucional de la República, y Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas, en el término de quince días, debiendo señalar casilla constitucional para futuras notificaciones; 2.- Requierase a los señores Presidente de la Asamblea Nacional y Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, remitan a esta Magistratura los expedientes con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas. 3.- Póngase en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y portal electrónico de la Corte Constitucional. 4.- De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 82 de la LOGJCC, se dispone su acumulación a la causa signada con el No. 0005-10-IN...".

Argumentos planteados por el actor

En lo principal considera que la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y los Reglamentos para los Concursos Públicos de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las autoridades, son inconstitucionales porque contravienen los artículos 1, 3 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 9, del 11, 61, 66, 83, 95, 108, 180, 192, 196, 216, 218, 220, 424, 425, 426 y 427 de la Constitución de la República.

Expresa en detalle que el ejemplo de flagrante inconstitucionalidad se encuentra en la elección de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, donde los consejeros del Consejo Nacional Electoral debieron aplicar lo dispuesto en la Constitución y actuar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 ibídem, esto es, solicitar el pronunciamiento a la Corte Constitucional para resolver la contradicción existente entre el Reglamento, la Ley y la Constitución, y solo ahí se estaría actuando en estricto respeto a la Constitución.

El caso concreto de la demanda radica en la violación que conlleva la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que en su artículo 21, al disponer sobre las prohibiciones para ser designados o desempeñarse como consejeras o consejeros, en el numeral 8, establece que están prohibidos quienes "en los últimos dos años hayan sido o sean directivos/as de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, y/o hayan desempeñado una dignidad de elección popular en el mismo lapso". En igual sentido, sostiene que los reglamentos para los concursos públicos de oposición y méritos para la selección y designación de las autoridades son inconstitucionales cuando en el artículo 13 literal g, de las inhabilidades para los ciudadanos que quieren participar a diferentes dignidades, disponen: "Quien en los últimos dos años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular".

A su juicio, estas disposiciones son inconstitucionales porque son contrarias a lo dispuesto en el artículo 61 numerales 2, 7 y 8 y demás mencionados de la Constitución de la República, relativos a los derechos de participación. Aseguran que las normas cuya inconstitucionalidad se demanda coartan el derecho de los ciudadanos que han ocupado una dignidad de elección popular o quienes han sido directivos de partidos o movimientos políticos, tratándolos al mismo nivel como si hubieran cometido delitos comunes, lo cual es totalmente injusto, ya que la política es una ciencia de servicio y no puede ser calificada tanto por legisladores como consejeros como un acto imputable a un hecho que perjudica a la administración pública.

En este orden, arguye el accionante que se destinaron ingentes recursos en la conformación de estas autoridades, pagadas con todos los aportes de los ecuatorianos, por lo que su trabajo debió haber sido responsable y transparente en el ejercicio de sus obligaciones y atribuciones, pero el trabajo realizado por estas autoridades ha sido contradictorio a la Constitución, al coartar el legítimo derecho de los ciudadanos a participar en los concursos de oposición y méritos para obtener el cargo; en tal virtud, solicita se declare la inconstitucionalidad del

d

artículo 21 numeral 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y artículo 13 literal g de los Reglamentos referidos en líneas anteriores.

De esta forma, las autoridades no podrán llamar al Concurso de Mérito y Oposición para nombrar a las diferentes autoridades que la Constitución les obliga, toda vez que los reglamentos aprobados por los Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, y la propia Ley Orgánica del referido Consejo contravienen expresas disposiciones constitucionales, priorizando los reglamentos, totalmente inferiores en jerarquía a la Constitución, atentando contra leyes aprobadas, como es el Código Orgánico de la Función Judicial, en sus artículos 260, 283 y 287, que no establecen en ninguna parte de su contenido estas inhabilidades para ser nombrado autoridad para las diferentes entidades.

Pretensión concreta

El accionante textualmente señala que su "propósito con esta demanda es dejar sin valor alguno al Art. 21 numeral 8) de la Ley; y, Arts. 13 numeral g) de los reglamentos descritos en esta demanda. (...) Solicito se sirvan disponer la suspensión provisional de la aplicación del Art. 21 numeral 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y Arts. 13 literal g) (...) ya que coartan el derecho para que muchos ciudadanos se postulen a los Concursos de Méritos y Oposición para la designación de las diferentes dignidades, ha nombrarse en los próximos meses, impedidos por encontrarse inscritos como directivos o haber participado en elección popular durante los últimos dos años".

En relación al caso N.º 0013-11-IN

El doctor Edgar Estuardo Escobar Mora, mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 22 de marzo de 2011, solicita a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 22 del 9 de septiembre de 2009, por vulnerar las disposiciones contenidas en los artículos 3 numeral 1; 11 numerales 2, 3, 4 y 8; 61 numeral 7; 82, 84 y 228 de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte

Constitucional, certificó que el presente caso tiene relación con los casos N.º 0005-10-IN y 0006-10-IN, mismos que se encuentran en trámite, y 0049-10-IN que se encuentra en la Sala de Admisión.

La Sala de Admisión, integrada por los doctores Edgar Zárate Zárate, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinueza, avocó conocimiento de la causa signada con el número 0013-11-IN. En lo principal, la Sala consideró lo siguiente: "TERCERO.- El Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucionalidad. Del análisis de la presente demanda, esta Sala considera que la misma cumple con los requisitos exigidos por la Ley, por tanto, se ADMITE a trámite la Causa No. 0013-11-IN; en consecuencia, al amparo de lo dispuesto en el Art. 80 de Ley *ibidem* se dispone: (...) 5.- De conformidad con lo dispuesto en el Art. 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone su acumulación a la causa No. 0005-10-IN- NOTIFIQUESE."

Argumentos planteados por el actor

El accionante manifiesta que la norma impugnada viola los artículos 3 numeral 1; 11 numerales 2, 3, 4 y 8; 61 numeral 7; 82, 84 y 228 de la Constitución de la República, sin perjuicio de la aplicación de la regla *iura novit curia*. Además, señala que vulnera de modo objetivo los derechos consagrados en los artículos 23.1 literal c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25 literal c del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 22 numeral 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En este sentido, el accionante argumenta que la norma impugnada vulnera el derecho a acceder a cargos y funciones públicas, y el principio de igualdad.

Respecto al primero, estima que a través de la norma impugnada se pretende restringir el acceso a funciones públicas, por razones distintas a las previstas en la Constitución; es decir, el acceso a la función pública se realiza por concurso, es la única condición establecida en la Constitución y, por tanto, considera que no se deben realizar restricciones que anulen esa posibilidad, como en efecto ocurre con la norma objeto de la presente acción.

En su criterio, la norma impugnada pretende que solo aquellos ciudadanos que fueron designados como autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido para el Régimen de Transición, deban renunciar a sus cargos para poder participar en el proceso de selección de sus reemplazos, puesto que no pueden acceder al cargo a

d



través del correspondiente proceso de selección, conforme lo establece el artículo 61 de la Constitución. En este sentido, el accionante aclara que es el constituyente el que ha señalado los casos en los que un servidor debe renunciar al cargo para presentar su nombre y proponerlo para ocupar una función (artículo 113 numeral 6).

Respecto a la vulneración al derecho a la igualdad, el accionante manifiesta que al redactar y aprobar la norma impugnada, el legislador no tomó en consideración que el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución estaba siendo inobservado, menoscabando derechos fundamentales, con la imposición de normas claramente inconstitucionales. En tal sentido, considera inadmisibles que se brinde un trato desigual a las ciudadanas y ciudadanos que fueron designadas autoridades por encargo de la Asamblea Constituyente en comparación con otros ciudadanos que ocupan cargos públicos de autoridades.

Argumenta que la discriminación que se está realizando sobre el acceso a cargos no supera ninguno de los cuatro mandamientos a los que se refiere la resolución N.º 0297-08-RA: 1. No se da trato idéntico a quienes se encuentran en idénticas circunstancias; quienes ocupan un cargo no reciben un igual tratamiento sobre la posibilidad de participar proponiendo sus nombres para el correspondiente concurso; 2. En materia de participación, unos pueden hacerlo y otros no, a pesar de que estos últimos son destinatarios que se encuentran en las mismas condiciones; 3. No se da un trato paritario a destinatarios que presentan respecto de otros similitudes más relevantes que las diferencias; y, 4. Se hace diferenciación entre servidores que se encuentran en un plano mayor de similitud que de diferencia.

En este orden, cita varias resoluciones de la Corte Constitucional respecto a la prohibición de realizar distinciones en el tratamiento que se debe dar a los servidores públicos.

Pretensión concreta


Por lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional "se declare mediante sentencia la inconstitucionalidad por el fondo de la Octava Disposición Transitoria de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que se encuentra publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 22 de 9 de septiembre de 2009".

En relación al caso N.º 0049-10-IN

El señor Jaime Mantilla Anderson, a nombre y en representación de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP), mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 21 de septiembre de 2010, solicitó a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, declare la inconstitucionalidad del artículo 5 numeral 2; artículo 6 numerales 4 y 5; artículo 7 numeral 4; artículo 8 numeral 1; artículos 9, 10, 11, 12; artículo 13 numerales 3, 5, 6; artículo 14 numeral 3; artículo 15; artículos 16, 17, 18, 21 numeral 7; artículos 26, 27, 32, 38 numeral 13, y artículo 42 numeral 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 22 del 9 de septiembre de 2009, por vulnerar las disposiciones contenidas en los artículos 66, 194, 195, 204, 208, 211, 212, 213, 215, 226, 235, 237, 269 y 321 de la Constitución de la República.

La Secretaria General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que el presente caso tiene relación con el caso N.º 0006-10-IN que se encuentra en trámite.

La Sala de Admisión, integrada por los doctores Edgar Zárate Zárate, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinueza, avocó conocimiento de la causa signada con el número 0049-10-IN. En lo principal, la Sala consideró lo siguiente: "SEGUNDO.- El Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucionalidad; de la revisión del libelo de demanda, se advierte que la misma reúne los requisitos exigidos por la Ley; por tanto, se ADMITE a trámite la causa No. 0049-10-IN, sin que lo señalado constituya un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión, y se dispone lo siguiente: 1.- Agréguese al proceso los documentos, que en 5 anexos, ha remitido el Dr. Andrés Segovia S., Secretario General de la Asamblea Nacional, en cumplimiento de lo ordenado por la anterior Sala de admisión en providencia del 18 de julio de 2011 a las 17h16; 2.- En razón de que el anterior Secretario General de la Corte Constitucional, mediante certificación del 21 de septiembre de 2010, que obra a fojas 15 del proceso, señala que el presente caso tiene relación con el caso No. 0006-10-IN, 'el cual se encuentra en trámite', de conformidad con el artículo 82 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se dispone la acumulación de la presente causa al Caso No. 0006-10-IN, a fin de que continúe le trámite correspondiente; 3.- Téngase en cuenta la casilla constitucional No. 457 que señala el accionante para recibir notificaciones.- NOTIFIQUESE."



Argumentos planteados por el actor

El accionante manifiesta que las disposiciones de los artículos 5 numeral 2; 6 numerales 4 y 5; 7 numeral 4; 8 numeral 1; 9, 10, 11, 12 13, numerales 3, 5, 6; 14, numeral 3; 15, 16, 17, 18, 21 numeral 7; 26, 27, 32, 38 numeral 13, y 42 numeral 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, vulneran varios artículos de la Constitución de la República. En lo principal expresa:

Que la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social rebasa las competencias asignadas por la Constitución y coloca al resto de instituciones que conforman la función de Transparencia y Control Social en una situación administrativa e institucional de dependencia jerárquica respecto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, desatendiendo el carácter técnico y especializado con que la Constitución reviste a las Superintendencias, a la Contraloría General del Estado y a las otras entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social, cuando lo indicado en la Constitución de la República es la creación de una instancia de coordinación entre los titulares de las mismas, así como que estas configuren también sus actividades con el máximo responsable de la Función Ejecutiva el señor presidente de la República y los diversos Ministerios, entidades y órganos dependientes de la Función Ejecutiva.

Que la Constitución no establece una jerarquía administrativa e institucional entre las Superintendencias y la Contraloría General del Estado con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; por el contrario, sí lo hace la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pero de manera inconstitucional.

A criterio del accionante, de subsistir este vicio de inconstitucionalidad, determinará que las actividades de control del uso de recursos públicos –que es la actividad propia de la Contraloría General del Estado–, así como el control de los bancos, compañías de telecomunicaciones y compañías en general –que son asignadas a las Superintendencias, así como el control en general de las actividades societarias, bancarias y de telecomunicaciones, queden sujetas a un órgano político y no técnico, como es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Por tanto, el artículo 5 numeral 2 y el artículo 8 numeral 1, infringen los artículos 204 y 208 de la Constitución, que no otorgan estas facultades al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y a los artículos 212 y 213 que otorgan estas atribuciones a la Contraloría General del Estado.

Que existe una superposición de funciones y competencias entre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y las otras instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social, creando, según el accionante, un "sistema confuso y superpuesto de controles", violando el principio consagrado en el artículo 269 de la Constitución que busca evitar que aquello ocurra en cualquier nivel de gestión pública. Que a través del artículo 5 numeral 2, y 8 numeral 1 de esta ley, se infringe los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, que otorgan esas atribuciones a la Contraloría, a las Superintendencias y al defensor del Pueblo, y que, igualmente, al superponer y duplicar funciones, se atenta en contra del principio de eficiencia que debe regir para toda la administración pública, consagrado en el artículo 237 de la Constitución.

Además, que la Ley permite al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el control directo de las empresas privadas "que desarrollen actividades de interés público", cuando esta función no le ha sido entregada por la Constitución. Menciona que las empresas son entes privados regulados por la Ley de Compañías, y su control, en la forma y las condiciones previstas en la citada Ley, son el marco único de intervención y control a las empresas privadas. Que crear un sistema de control paralelo a las empresas privadas a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social duplica funciones; rompe nuevamente el sistema de organización institucional del Estado; invade la esfera de acción de otros órganos del poder público; inventa una forma de control diferente a las empresas "que desarrollen actividades públicas"; deja en manos del Consejo, en forma discrecional, la determinación de cuándo una empresa desarrolla o no "actividades públicas"; impone a estas empresas obligaciones adicionales a las que ya tiene; genera inseguridad jurídica, y desplaza atribuciones de otras entidades, como son la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías, la Superintendencia de Telecomunicaciones, el Servicio de Rentas Internas; etc.

Que la ley crea nuevas formas de control de las empresas privadas que manejen recursos públicos, presten servicios públicos o "desarrollen actividades de interés público". Esta dispone que se crearán sistemas de "evaluación de la sociedad" para este tipo de compañías, perdiendo las empresas privadas su independencia; sujetas a un escrutinio público en la forma y por los tiempos que señale el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

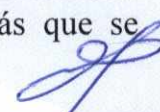
Que la ley otorga al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social nuevas formas de control, adicionales a las señaladas en los párrafos anteriores, pues le faculta exigir a las empresas privadas que manejen recursos públicos, presten servicios públicos o "desarrollen actividades de interés público" que presenten

C

sus balances y "niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos", quedando sometidas las empresas a un sui generis control de "cumplimiento de objetivos"; estando sujetas al control del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social las empresas que no reciben recursos públicos, así como a la fiscalización y eventual determinación de responsabilidades cuando según la Constitución aquel no tiene facultades fiscalizadoras a las empresas, ni facultades para presumir la responsabilidad civil y penal de las personas privadas, considerando el accionante que se atenta al derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 321 de la Constitución.

Que la ley otorga facultades de adoctrinamiento político a la sociedad bajo el eufemismo de que una de las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control social es "fortalecer la cultura democrática de las personas", así como la "capacitación a la ciudadanía organizada y no organizada en el Ecuador". Bajo este argumento considera que el artículo 6 numerales 4 y 5, y el artículo 7 numeral 1 infringen la Constitución, pues esta no señala dichas facultades para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, violentándose los artículos 66 y 208 de la Constitución.

Que los considerandos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley se refieren a normas constitucionales referidas a la representación democrática de la sociedad, las cuales pueden ser invocadas y reivindicadas exclusivamente por la Asamblea Nacional; por tanto, según el accionante, hay una suerte de abrogación de funciones de representación popular y de tergiversación de funciones de la Asamblea Nacional. Menciona que la ley crea una serie de atribuciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que rebasan las atribuciones que le otorga la Constitución, pues dentro del mentado proceso de rendición de cuentas bajo el concepto indeterminado de "interés social" se le está facultando no solo para requerir información de personas de derecho privado, sino también para receptar y admitir denuncias, iniciar procesos de investigación, pedir sanciones y emitir informes, estableciendo, en atropello al debido proceso, la existencia de indicios de responsabilidad a los que además se les otorga plena validez probatoria. Adicionalmente, se faculta al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a intervenir como parte procesal en los casos que se instauren como consecuencia de sus investigaciones; de esta manera se superponen las facultades naturales de la Fiscalía General del Estado, como órgano autónomo, único e indivisible de la Función Judicial al que corresponde la investigación preprocesal y procesal penal, y la actuación como acusador público en nuestro sistema penal; además, se invaden atribuciones de la Contraloría General del Estado, órgano técnico encargado del control de los recursos estatales, único capaz de determinar responsabilidades administrativas e indicios de responsabilidad penal en el ejercicio del control; además que se



irrumpan prerrogativas de las Superintendencias como órganos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas; e igualmente se entromete en la jurisdicción de la Procuraduría General del Estado a la que corresponde la representación judicial del Estado. Menciona que en este sentido los artículos 13 numerales 3, 5 y 6; 14, 15, 16, 17, 18 y 183 numeral 13, exceden las atribuciones que le asigna el artículo 208 de la Constitución, existiendo una clara vulneración a los artículos 194, 195, 211, 212, 213, 235 y 237 de la Constitución.

Finalmente, menciona que los artículos 26, 27 y 32 de la ley también contienen disposiciones que atentan contra el principio de igualdad consagrado en el numeral 4 del artículo 66 de la Carta Suprema, porque establecen un proceso discriminatorio en los criterios, el proceso de calificación y la posterior asignación para los aspirantes a ser consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Que también adolece de vicio de inconstitucionalidad el numeral 7 del artículo 21 de la ley, pues descalifica e impide a las personas que tengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas, que puedan postularse para integrar el Consejo, sin establecer ni siquiera que estas deudas tengan que estar vencidas, por lo que ninguna persona que sea sujeto pasivo de impuestos fiscales podría postularse, pues la obligación tributaria de declarar está vigente en todo momento, aun cuando el pago de impuestos esté al día. Esto, según el accionante, atenta contra los derechos de participación ciudadana de dichas personas.

Pretensión concreta

Por lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional la suspensión provisional de los artículos: 5 numeral 2; 6 numerales 4 y 5; 7 numeral 4; 8 numeral 1; 9, 10, 11, 12, 13 numerales 3, 5 y 6; 14 numeral 3; 15, 16, 17, 18, 21 numeral 7; 26, 27, 32, 38 numeral 13, y 42 numeral 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y que al momento de emitir la resolución definitiva, la Corte proceda a declarar la inconstitucionalidad de las normas acusadas.

Normas acusadas en los casos N.º 0005-10-IN, 0006-10-IN, 0013-11-IN y 0049-10- IN

LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Ley s/n, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 22, del 9 de septiembre de 2009.

d



Art. 5.- Atribuciones generales.- Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social le compete:

2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos.

Art. 6.- Atribuciones en la promoción de la participación.- Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la promoción de la participación ciudadana le corresponde:

4. Propiciar la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación social y combate a la corrupción para fortalecer la cultura democrática de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como estimular las capacidades para el ejercicio y exigibilidad de derechos de las y los ciudadanos residentes en el país, como ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.

5. Promover la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación ciudadana y combate a la corrupción en los funcionarios de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público.

Art. 7.- Incentivos a iniciativas participativas.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establecerá y reglamentará mecanismos de apoyo financiero, jurídico y técnico, bajo el reconocimiento a la autonomía de la sociedad civil, a través de:

4. La capacitación a la ciudadanía organizada y no organizada en el Ecuador y a ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, mediante cursos, talleres, eventos académicos, trabajo de campo, entre otros.

Art. 8.- Atribuciones frente al control social.- Son atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en lo relativo al control social/o siguiente:

1. Promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, y sobre las entidades del sector público y de las personas naturales

o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Art. 9.- Rendición de cuentas.- Es atribución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión.

La rendición de cuentas será un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.

Art. 10.- Contenido de la rendición de cuentas.- El proceso de rendición de cuentas deberá contener al menos lo siguiente:

1. Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.
2. Ejecución del presupuesto institucional.
3. Cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico de la entidad.
4. Procesos de contratación pública.
5. Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General del Estado.
6. Cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular.
7. En el caso de las empresas públicas y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público deberán presentar balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos.
8. Las demás que sean de trascendencia para el interés colectivo.



Art. 11.- Obligados a rendir cuentas.- Tienen la obligación de rendir cuentas las autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, sin perjuicio de la responsabilidad que tienen las y los servidores públicos sobre sus actos u omisiones.

En caso de incumplimiento por parte de las instituciones y entidades del sector público, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social remitirá la queja a la Contraloría General del Estado para que inicie el proceso de investigación sobre la gestión de las autoridades obligadas, sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública por la negación de información.

Art. 12.- Monitoreo a la rendición de cuentas.- El Consejo deberá realizar acciones de monitoreo y seguimiento periódico a los procesos de rendición de cuentas concertados con las instituciones y la ciudadanía; analizar los métodos utilizados, la calidad de la información obtenida y formular recomendaciones.

Los informes de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, serán remitidos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el plazo de treinta días posteriores a la fecha de presentación del informe, a fin de que se verifique el cumplimiento de la obligación y también se difunda a través de los mecanismos de los que dispone el Consejo.

Art. 13.- Atribuciones en el fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción.- Son atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en lo relativo al fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción lo siguiente:

3. Las personas naturales o jurídicas de derecho privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, que no entreguen la información de interés de la investigación dentro de los plazos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la información, serán sancionadas por el organismo de control correspondiente a petición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.

5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad que sean calificados por el Consejo, de acuerdo a la reglamentación interna respectiva y siempre que esta determinación no haya sido realizada por otro órgano de la misma función, además de formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.

[Signature]

6. Actuar como parte procesal, en tanto los informes emitidos son de trámite obligatorio y tendrán validez probatoria, en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones.

Art. 14.- Denuncia.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está obligado a receptor, calificar, aceptar a trámite, e investigar de haber mérito suficiente, las denuncias sobre actos u omisiones que afecten la participación o generen corrupción.

Se garantizará la reserva y protección de la o el denunciante.

El Consejo también podrá resolver iniciar investigaciones cuando de los documentos adjuntos a la denuncia se pueda verificar de manera clara, precisa y manifiesta que las instituciones que han actuado en el caso hayan incumplido sus atribuciones, previstas en la ley, o el caso a investigarse pueda constituir un precedente para las posteriores acciones del Consejo y otras instituciones en el marco de sus competencias.

Las denuncias podrán ser presentadas oralmente o por escrito en los idiomas oficiales de relación intercultural, en caso de hacerse de manera oral se reducirá a escrito, pudiendo contarse con peritos intérpretes de ser necesario y deberán contener, al menos, los siguientes requisitos:

3. Señalar la autoridad, servidor público o persona de derecho privado que realice actividades de interés público o preste servicios públicos, que presuntamente hubiere incurrido en la irregularidad denunciada; y,

Art. 15.- Admisibilidad.- Se admitirá el caso cuando se verifique lo siguiente:

1. Cuando el Consejo sea competente para conocer el caso en razón de la materia, atenten en contra de los derechos relativos a la participación o generen corrupción.

2. Cuando la denuncia cumpla con los requisitos legales.

3. Cuando no se haya iniciado un proceso judicial de cualquier índole por el hecho, ni exista sentencia ejecutoriada al respecto.

4. Y las demás establecidas en la Constitución, la ley.

d



Art. 16.- Investigación.- La investigación se registrará según el reglamento que se dicte para el efecto, que respetará el debido proceso, las atribuciones y competencias de los demás órganos del Estado y los derechos previstos en la Constitución.

El Consejo solicitará a los órganos competentes de la Función Judicial las medidas cautelares o las acciones que considere oportunas, para impedir actos de corrupción o suspender los hechos o actos que perjudiquen los derechos de participación o impidan el ejercicio del control social.

Art. 17.- Informes.- El informe resultante de la investigación será conocido por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en forma previa a su aprobación, para garantizar su legitimidad y legalidad sobre la observancia de los derechos constitucionales de las personas involucradas. Los informes que emita el Consejo deberán ser escritos, motivados y concluyentes.

El Consejo implementará medidas para resguardar y precautelar la integridad y accesibilidad de los archivos por el tiempo requerido en la ley o de acuerdo a las necesidades institucionales.

Art. 18.- Será obligación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, llevar a cabo el seguimiento de los procesos judiciales o administrativos que se deriven de los informes del Consejo e impulsar las acciones legales y administrativas necesarias de acuerdo a las recomendaciones formuladas en aquellos; para tal efecto deberá intervenir como parte procesal en dichas causas, sea por medio de acusación particular cuando se determinen indicios de responsabilidad penal, o de demanda, según el caso, presentada por quien ejerza su representación legal. Esta atribución la ejercerá sin perjuicio de la intervención de la Procuradora o Procurador General del Estado, como representante judicial del Estado.

"Art. 21.- Prohibiciones.- No podrán ser designados ni desempeñarse como Consejeras o Consejeros quienes:

7. Tengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas;

8. En los últimos dos años hayan sido o sean directivos/as de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral y/o hayan desempeñado una dignidad de elección popular en el mismo lapso;

Art. 26.- Criterios de calificación.- La calificación será diferenciada para las postulaciones que provengan de las organizaciones y de la ciudadanía, teniendo en cuenta los siguientes criterios según corresponda:

Para las postulaciones provenientes de las organizaciones sociales:

1. Liderazgo y experiencia como dirigentes en organización, participación y control social.
2. Experiencia en temas de control social, emprendimiento, organización, democracia, trabajo comunitario o representación social.
3. Formación académica, la misma que en la valoración total de méritos no será superior a la valoración de los numerales 1 y 2 de la o el postulante.
4. Capacitación en temas relacionados con organización, democracia, participación y control social.
5. Premios y reconocimientos relacionados con la promoción de los derechos de participación.
6. Años de trayectoria de la organización, tiempo de experiencia en procesos organizativos, de participación o control social así como el ámbito territorial de trabajo organizativo.

Para las postulaciones provenientes de la ciudadanía:

1. Liderazgo y participación en iniciativas cívicas, de organización, participación, control social, y servicios comunitarios.
2. Experiencia laboral en temas de control social, participación ciudadana, organización, participación y servicios comunitarios.
3. Formación académica y capacitación específica en temas relacionados con participación ciudadana, organización, democracia y control social.
4. Premios y reconocimientos relacionados con la participación ciudadana y el control social.

Art. 27.- Medidas de acción afirmativa.- Adicionalmente, se tomarán en cuenta las siguientes condiciones de la o el postulante, sea proveniente de las organizaciones o de la ciudadanía, para asignar puntos por acción afirmativa, serán acumulables, se sumarán a la calificación total de méritos y oposición y en ningún caso dichos puntajes podrán ser superiores al total del puntaje previsto:

1. Ecuatoriana o ecuatoriano en el exterior por lo menos tres años en situación de movilidad humana.
2. Personas con discapacidad.
3. Pertener a los quintiles uno y dos de pobreza.
4. Ser menor de 30 o mayor de 65 años al momento de presentar la candidatura.



5. Persona domiciliada durante los últimos cinco años en la zona rural.

Art. 29.- Recalificación.- Las y los postulantes podrán solicitar la recalificación de los méritos y/o de la oposición, dentro del término de tres días, contados a partir de la difusión de los resultados de la calificación total obtenida. El Consejo Nacional Electoral tendrá un término de seis días, contados a partir de la finalización de la recepción de solicitudes de recalificación para resolver en única y definitiva instancia.

Art. 31.- Impugnación.- Dentro del término de diez días, contados a partir de la fecha de la publicación de resultados, cualquier persona u organización social podrá impugnar a las postulaciones seleccionadas. La impugnación deberá ser motivada y se presentará por escrito ante el Consejo Nacional Electoral, con firma de responsabilidad y acompañando la documentación certificada que corresponda, bajo el estricto respeto a los derechos constitucionales.

Las impugnaciones se interpondrán cuando se considere que las candidaturas seleccionadas no cumplen con los requisitos legales, no tienen probidad, están incursas dentro de las prohibiciones o se hubiere omitido alguna información relevante para postular al cargo. Las impugnaciones que no sean presentadas de la forma prevista en esta Ley, serán desechadas.

En caso de no contar con la información que respalde su impugnación, por denegación del derecho al libre acceso a la información pública de acuerdo con la ley, el Consejo Nacional Electoral requerirá de la entidad poseedora de la información, la entrega de la misma en un término no mayor a dos días. En caso de incumplirse con la obligación, la Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral requerirá a quien corresponda, luego del proceso respectivo, la sanción prevista en la ley.

El Consejo Nacional Electoral de forma motivada resolverá la procedencia de las impugnaciones y notificará a las y los postulantes impugnados quienes podrán presentar pruebas de descargo en el término de cinco días. Para las impugnaciones se llevarán a cabo audiencias públicas dentro de los seis días subsiguientes, respetando el derecho a la defensa, réplica y debido proceso.

Concluida esta fase, el Consejo Nacional Electoral las resolverá en un término de hasta ocho días, aceptada la impugnación la o el postulante será descalificado.

Art. 32.- Orden de asignación.- Serán designadas como Consejeras y Consejeros principales las tres candidaturas mejor puntuadas en el grupo de mujeres, las tres mejor puntuadas en el grupo de hombres; si hasta el puesto número seis no

existiera un integrante de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios, el puesto número siete será ocupado por el o la integrante de estos grupos con mejor puntuación, teniendo en cuenta la alternancia y secuencialidad entre hombre y mujer. El primer puntuado o puntuada determinará el orden de alternabilidad y secuencialidad.

El mismo procedimiento se seguirá para la selección de las Consejeras y los Consejeros suplentes. En caso de excusa de algún candidato seleccionado, ocupará su lugar el que le siga en puntaje de acuerdo al orden de prelación garantizando la paridad. De producirse un empate entre las y los postulantes seleccionados, el Consejo Nacional Electoral realizará un sorteo público entre las y los postulantes empatados.

Art. 33.- Proclamación y posesión.- Una vez resueltas las impugnaciones, el Consejo Nacional Electoral proclamará los resultados definitivos del concurso en el orden de asignación previsto en esta ley y enviará los nombres de los catorce hombres y mujeres designados a la Asamblea Nacional para que proceda a su posesión.

Art. 38.- Atribuciones.- Son atribuciones del Pleno del Consejo:

13. Regular el trámite de recepción de denuncias y el proceso de investigación.

Art. 42.- Atribuciones de la Presidenta o Presidente.- Son atribuciones de la Presidenta o Presidente del Consejo las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA OCTAVA.- Para los procesos de selección de autoridades. Las autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido por el Régimen de Transición podrán participar en el proceso de selección de sus reemplazos previa su renuncia, a excepción de las y los miembros del Consejo Nacional Electoral de acuerdo a la Constitución y la ley, quienes podrán participar en los procesos de designación de autoridades de las demás funciones del Estado distintas de la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS
PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL**

(Resolución N.º PLE-CNE-1-7-10-2009)



descontados - 202 -

"Art. 25.- Una vez concluido el período de prueba, dentro del término de seis (6) días, el Pleno del Consejo Nacional Electoral llevará a cabo la Audiencia Pública que será sustanciada individualmente para cada uno de los postulantes impugnados. Se adoptará el siguiente procedimiento:

g) Evacuadas las exposiciones, el Presidente del Consejo Nacional Electoral declarará concluida la Audiencia Pública, y en el término de hasta ocho (8) días el Pleno del Consejo Nacional Electoral emitirá su resolución, que será de única instancia y causará ejecutoria inmediata. La Secretaría General en el término de dos (2) días notificará a las partes el contenido de la resolución para que surta los efectos legales correspondientes".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO PÚBLICO DE OPOSICIÓN Y
MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LAS Y LOS
MIEMBROS PRINCIPALES Y SUPLENTE DEL CONSEJO
NACIONAL ELECTORAL**

(Resolución N.º 01-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 de 11 de de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes incurran en las siguientes:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular;"

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS
PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LA PRIMERA
AUTORIDAD DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA GENERAL**

(Resolución N.º 02-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24, de 11 de de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser Defensor Público General:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular".

REGLAMENTO PARA EL CONCURSO PÚBLICO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DEL DEFENSOR O DEFENSORA DEL PUEBLO

(Resolución 03-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)

"Art H.-Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para Defensor o Defensora del Pueblo:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular;"

REGLAMENTO PARA EL CONCURSO PÚBLICO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LAS Y LOS MIEMBROS PRINCIPALES Y SUPLENTE DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

(Resolución 04-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser miembros del Tribunal Contencioso Electoral:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular;"

REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

(Resolución N.º 05-CPCCS-09-CP, Suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)



"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser Contralor General del Estado:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sean directivos/as de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, haya desempeñado una dignidad de elección popular;"

REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

(Resolución N.º 06-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser Fiscal General del Estado:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular;"

REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LAS Y LOS VOCALES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

(Resolución N.º 07-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser vocal del Consejo de la Judicatura:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o que haya desempeñado una dignidad de elección popular;"

Contestaciones a la demanda

Contestación de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador

Comparece el arquitecto Fernando Cordero Cueva, en su condición de presidente de la Asamblea Nacional, mediante escritos presentados el 23 de septiembre de 2010, en atención a las demandas de inconstitucionalidad signadas con los N.º 0005-10-IN y 0006-10-IN, y en lo principal manifiesta:

En relación a la causa N.º 0005-10-IN:

El artículo 173 de la Constitución aludido por los accionantes tiene estrecha relación con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal **m** ibídem, y no con el artículo 7 como dicen los demandantes. En su criterio, esta norma se cumple en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana al determinar la competencia del Consejo Nacional Electoral para llevar a cabo la elección de los integrantes del referido Consejo de Participación Ciudadana, conforme lo dispuesto en el artículo 207 de la Constitución.

La impugnación al artículo 29 citado no tiene razón de ser, ya que es una expectativa potencial de las y los postulantes para poder solicitar la recalificación de los méritos y/o de la oposición, dentro de los tres días de calificados, no es una fase de decisión última, como equivocadamente tratan de inducir.

En cuanto a los artículos 31 y 33, que posibilitan el derecho de impugnación a las postulaciones seleccionadas, las mismas que tienen un debido proceso, requisitos y trámite que conlleva a una fase inicial que resuelve la procedencia de las impugnaciones y posteriormente otra resolución que determina si se acepta o no la impugnación.

Consideran por la motivación de la demanda que la misma no se trata de una acción de inconstitucionalidad, sino de una acción de nulidad, que no es competencia de la Corte Constitucional, sino del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme los artículos 3 y 10 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo, por lo que es evidente la inadmisibilidad de su pretensión.

Sobre la inconstitucionalidad del artículo 25 del Reglamento a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, no se pronuncia por no ser su competencia, acorde a lo previsto en el artículo 226 de la Constitución.

d

Solicita a la Corte Constitucional, ante la evidente falta de sustento jurídico, desechar por improcedente e infundada la demanda planteada.

En relación a la causa N.º 0006-10-/N:

La pretensión del accionante, a pesar de haberse ido contra toda la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, según sus argumentos donde se extrae su pretensión, es dejar sin valor alguno el artículo 21 numeral 8 de la referida ley, argumentando que coartan el derecho para que muchos ciudadanos se postulen a los concursos de méritos y oposición para la designación de la diferentes dignidades a nombrarse en los próximos meses, impedidos por encontrarse inscritos como directivos o haber participado en elección popular durante los últimos dos años.

En este sentido, el accionante contradice la demanda por considerar que uno de los focos de corrupción desde que el país salió de las dictaduras de los años 70, fue el excesivo protagonismo y decisión política del entonces Congreso Nacional en la designación de las diversas autoridades de control. Por ello, la nueva Constitución motivó al constituyente a evitar que el Congreso Nacional, hoy Asamblea Nacional, tome injerencia alguna sobre la elección o designación de estas autoridades, estableciendo requisitos rígidos para evitar la politización de sus nombramientos ni que estos cargos se deban a determinados movimientos o partidos políticos.

De esta forma, sostiene que los postulantes a estas dignidades deben ser personas prolijas, honorables y honestas, no comprometidas con movimientos o partidos políticos; por ello, no se ataca, como dice el accionante, al sistema democrático en forma alguna ni a los deberes primordiales del Estado ni a derechos y garantías constitucionales.

En lo referente a la presunta inconstitucionalidad de los reglamentos del Consejo de Participación Ciudadana, no se pronuncia por no ser su competencia de conformidad a lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución.

Por lo expuesto, solicita desechar por improcedente e infundada la demanda planteada.

En relación a la causa No. 0013-11-IN:

El accionado considera necesario precisar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 229 de la Constitución, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica del Servicio Público, misma que de una parte regula la carrera administrativa, sustentada en los concursos de méritos y oposición, que garantiza la estabilidad

de los servidores idóneos, y de otra, determina los servidores excluidos de la carrera en consideración a que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, entre los que constan los titulares de los organismos de control y regulación, que son de libre nombramiento y remoción.

En esta línea, menciona que el proceso de selección del personal de carrera, mediante el concurso de mérito y oposición a los que se refiere el artículo 228 de la Constitución y artículos 65, 66, 68 y 81 de la Ley Orgánica de Servicio Público, se encuentra regulado en los artículos 171 al 188 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, y en la Norma Técnica de Selección de Personal, emitida por el Ministerio de Relaciones Laborales. Mientras tanto, el proceso de selección de las primeras autoridades de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado y de los miembros del consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, que son de libre nombramiento y remoción, se halla regulado en los Reglamentos emitidos para el efecto por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Así, manifiesta que las afirmaciones del accionante carecen de sustento, en virtud de que la norma impugnada no amplía ninguna restricción, sino que establece una condición en este proceso de selección de transición, superada la cual, dicha disposición transitoria queda ipso facto sin efecto.

Adicionalmente, considera que la argumentación del recurrente de que la disposición transitoria impugnada vulnera varias disposiciones constitucionales, carece de todo sustento, fundamentalmente porque las autoridades que designa el Consejo de Participación Ciudadana no son de carrera sino de libre nombramiento y remoción y, en consecuencia, sometidos a un régimen de excepción, conforme lo prevé la propia Constitución, en el artículo 228.

Contestación de la Presidencia de la República

El doctor Alexis Mera Giler, en su calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República y como tal, abogado patrocinador del presidente constitucional de la República, en atención a las demandas de inconstitucionalidad N.º 0005-10-IN y 0006-10-IN, manifiesta:

En referencia a la presunta inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, considera que de manera expresa su texto consagra el derecho a la impugnación en sede administrativa del acto de calificación de méritos y oposición, puesto que es precisamente la solicitud de recalificación la que concreta el derecho

constitucional de impugnación en esta fase del concurso. En lo que respecta a la posibilidad de impugnación por la vía judicial, se concluye que sería posible la impugnación del acto correspondiente, por ejemplo, ejerciendo las garantías jurisdiccionales que fueren aplicables al caso, previstas en la Sección Primera, Capítulo Tercero del Título 111 de la Constitución. Por tanto, no existe contradicción con el artículo 7 literal **m** de la Constitución, por cuanto el propio artículo 29 permite recurrir del acto de calificación como lo ha mencionado a través de la recalificación, asimilándose a lo que en doctrina administrativa se conoce como recurso de reposición.

Así, afirma que los demandantes tuvieron la oportunidad de plantear acciones tales como la de protección, si es que consideraban que se estaba vulnerando alguna de sus garantías constitucionales en el proceso de designación de los miembros del Consejo de Participación, cosa que nunca ocurrió.

Respecto de la afirmación de los demandantes de que el Tribunal Contencioso Electoral es competente para "el proceso electoral de todo tipo" es otra aporía que se ha planteado, descontextualizando lo ordenado por el artículo 221 numeral 1 de la Constitución, debido a que dicha interpretación desconoce lo determinado por el artículo 217 *ibídem*. En consecuencia, el Tribunal Contencioso Electoral no tiene competencia para conocer de actos administrativos emanados de los "concursos públicos de oposición y méritos" pues estos no constituyen una manifestación del derecho político del sufragio. Con ello, es pertinente que se observe que el procedimiento de selección de los miembros del Consejo de Participación no es un proceso administrativo común, es un mecanismo especial que se encuentra adjetivado por las disposiciones de la Ley Orgánica, que no contradice la Constitución, sino que por el contrario se complementa con sus disposiciones.

En atención a la inconstitucionalidad del artículo 31, señala que en ninguna parte se establece la imposibilidad del ejercicio de la acción de protección, lo cual resta fundamento a los argumentos de los actores. La impugnación ciudadana, contenida en la Ley del Consejo de Participación Ciudadana, es una manifestación de los derechos de participación ciudadana en los asuntos de interés público, y como tal, la propia Ley demandada y la Constitución, así como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la dotan de mecanismos para su garantía.

El accionado, respecto a la inconstitucionalidad del artículo 22, menciona que no se encuentra inconstitucionalidad en esta disposición, debido a que corresponde a la etapa de proclamación de los resultados definitivos del concurso, una vez que ya se han cumplido las etapas de impugnación a que tienen derecho los

postulantes, así como la de impugnación ciudadana, por lo cual no cabe una nueva revisión de resultados. De ello se desprende que el proceso de conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social contempla etapas y fases que permiten el ejercicio de los derechos de defensa e impugnación. No obstante, en aplicación de los principios de oportunidad y de preclusión, su ejercicio debe ejecutarse dentro de los límites que permiten que todo proceso cumpla con su función. Caso contrario, jamás existiría ejecutoriedad de ninguna resolución, sea judicial o administrativa.

Sobre el literal **g** del artículo 25 del Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la Integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, considera que ha sido demandada subsidiariamente, basándose en los mismos argumentos que han sido ampliamente refutados; por ello, manifiesta que no cabe abundar más al respecto.

Por otro lado, señala que la medida solicitada por los demandantes, que tiende a suspender la posesión de los consejeros, es abiertamente improcedente por razones de oportunidad.

Ahora bien, en relación a la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley Orgánica y artículo 13 literal **g** de todos los Reglamentos aludidos, se precisa que el objeto de tales restricciones no es otro que precautelar la institucionalidad democrática protegiéndola de ser afectada por conflictos de intereses. Es evidente que de la enumeración taxativa de las prohibiciones para ser designado miembro del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pueden destacarse dos categorías: una sobre asuntos de probidad y otra sobre incompatibilidades.

Aclara que por las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es clara la intención del legislador al considerar como incompatibilidad para ser miembro del CPCCS, el haber sido dirigente político en los últimos dos años, puesto que aquello generaría un conflicto de intereses al interior de un organismo que tiene como funciones establecer mecanismos de rendición de cuentas a las instituciones del Estado y sus funcionarios, investigar actos de corrupción, designar autoridades de control y otras potestades que podrían afectar a los partidos y movimientos de los cuales provendrán los postulantes e inclusive a ellos mismos.

Finalmente, señala que el pueblo ecuatoriano, al pronunciarse en las urnas, ha dado un claro mensaje al rechazar la politización de las autoridades de control, de la justicia, y, en definitiva, de las instituciones del Estado que deben caracterizarse por el desempeño imparcial de sus funciones, cosa que solo se logra impidiendo que sean copadas por los dirigentes políticos. Por lo expuesto,



solicita desechar las improcedentes e infundadas demandas a las que se opone en su totalidad.

Posteriormente, mediante escrito del 14 de octubre de 2011, respecto a la causa N.º 0013-11-IN, señala:

La presente demanda de inconstitucionalidad afecta a siete personas, por lo que resulta penoso que la justicia constitucional pierda tiempo y recursos en una acción tan inoficiosa, cuya vigencia temporal será de unas pocas semanas más.

Afirma que la disposición transitoria en mención pretende un trato igualitario de las personas que fueron designadas para el periodo de transición, es decir, designados de forma temporal a efectos de que no se valgan del cargo que ocupan para buscar una reelección, razón por la que no existe justificación aparente que sirva para acreditar que aquellos ciudadanos están siendo discriminados o tratados en situación de desigualdad.

En este orden, el accionado realiza un análisis de la normativa constitucional presuntamente vulnerada, en los siguientes términos. Menciona que la norma impugnada establece un sistema diferenciado para las autoridades encargadas por el constituyente y para aquellas designadas por el régimen de transición, el mismo que de ninguna manera los discrimina, sino que los incluye en el proceso de selección con la salvedad de que para el efecto deberán renunciar a sus puestos encargados de forma provisional.

En cuanto al carácter regresivo en el ejercicio de los derechos que acusa el demandado a la norma objetada, manifiesta que por el hecho de establecer una formalidad para el proceso de selección de autoridades, no se atenta o se tiende a la regresividad en el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador en materia de derechos humanos.

Por el contrario, la finalidad de la disposición transitoria es procurar la construcción de un sistema de selección y designación incluyente y equitativa, es decir, incluyente en cuanto la participación de la ciudadanía en general está asegurada, y equitativa porque todas las personas ingresan en igualdad de condiciones sin ser favorecidas para ocupar provisionalmente el cargo al que están aplicando.

Además, argumenta que la disposición demandada de inconstitucionalidad se adecua tanto formal como materialmente a la Carta Magna, y garantiza el libre

ingreso al servicio público mediante un sistema de selección y designación clara y previamente establecido.

Afirma que el demandante, al parecer, no ha comprendido el alcance de la disposición transitoria, que lo que busca es la igualdad de condiciones de los ciudadanos en el sistema de selección y designación de autoridades, al disponer como requisito que aquellos que se encuentren ejerciendo cargos provisionalmente para acceder a la designación definitiva deban necesariamente presentar su renuncia para participar en el proceso.

Por lo expuesto, solicita que se deseche la demanda y, en consecuencia, se declare la constitucionalidad de la norma impugnada, por cuanto no existe vulneración a derecho constitucional alguno.

Contestación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

La socióloga Juana Luisa Miranda Pérez, en su calidad de Presidenta y como tal representante legal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, comparece mediante escrito de fecha 28 de septiembre de 2010, y en lo principal manifiesta:

En relación a la acción N.º 0005-10-IN:

En virtud de lo previsto en los artículos 120 numeral 6, y 147 numeral 12 de la Constitución, la atribución otorgada al CPCCS Transitorio, por la Disposición Transitoria Segunda de la Norma Suprema y el artículo 29 del Régimen de Transición, respecto de la formulación del Proyecto de Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no convierte a dicha entidad en legislador o colegislador, conforme a los efectos previstos en el referido artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; por tanto, considera que no es procedente la comparecencia del Consejo en calidad de legitimado pasivo.

Sobre la solicitud de aplicación retroactiva de la declaratoria de inconstitucionalidad y de declarar sin efecto alguno el proceso de selección de los consejeros del CPCCS, considera que al amparo de lo previsto en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, intervendrá una vez iniciada la sustanciación por parte de la jueza o juez ponente, dejando en claro que la petición es inoportuna y atentatoria contra la seguridad jurídica y el funcionamiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entidad creada en la Constitución de la República y que juega un rol fundamental en el Estado Participativo previsto en el artículo 1 ibídem, que consagra a la



participación ciudadana como su eje transversal, por lo cual esta petición afecta el interés general. Lo manifestado es también aplicable a la improcedente medida cautelar solicitada, dirigida a suspender la posesión de los Consejeros de dicha entidad.

En atención a la acción N.º 0006-10-IN, afirma la compareciente que sin perjuicio de la falta de fundamentos de la pretensión, se hace presente que en el supuesto de que la intención del demandante hubiere sido impugnar por razones de forma la Ley Orgánica del CPCCS y los Reglamentos emitidos por el Consejo de Participación Ciudadana, dicha inconstitucionalidad no es procedente, en cuanto respecta a los reglamentos del Consejo Transitorio, debido a que su procedimiento o trámite de expedición no está previsto en la Constitución, sino en la normativa interna del referido CPCCS.

En esta línea, la accionada afirma que en el apartado "A" de la demanda, el demandante se limita a afirmar que las normas impugnadas son inconstitucionales porque contravienen el texto de varios artículos de la Constitución, los cuales son transcritos sin indicar o fundamentar las razones en las cuales se fundamenta la inexistente inconstitucionalidad.

En el apartado "B", sostiene la compareciente que se hace una nueva transcripción de artículos de la Constitución, sin observar en la fundamentación la relación de los derechos aludidos con la impugnación que realiza el demandante a los artículos 13 literal g de los siete Reglamentos emitidos por el CPCCS transitorio.

Por otra parte, considera que la alusión al artículo 428 de la Constitución es absolutamente impertinente para el caso, puesto que se refiere al deber de las juezas y jueces de suspender la tramitación de una causa para consultar a la Corte Constitucional respecto de una norma que consideran inconstitucional. Salta a la vista que el proceso de selección de las consejeras y consejeros del CPCCS no es un juicio ni mucho menos los miembros del Consejo Nacional Electoral tienen la calidad de jueces, ni ejercen jurisdicción al llevar a cabo un concurso de oposición y méritos.

En este orden, la compareciente considera pertinente desvirtuar las alegadas violaciones constitucionales en relación a la inconstitucionalidad del artículo 13 literal g demandada, especialmente aquella referida a lo previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Norma Suprema, referente a las denominadas por la doctrina constitucional como "desigualdades proscritas", entre las que se encuentra la discriminación por razones de filiación política, la cual no se configura en los casos de los textos impugnados, siendo distinta la filiación política del hecho de

ser directivo de un partido o movimiento político o de haber desempeñado cargos de elección popular en el tiempo cercano de dos años previos a la postulación. De modo general, deja sentado que la independencia que es consustancial a toda autoridad que ejerza atribuciones de control y regulación, ha sido consagrada constitucionalmente en lo relativo al conflicto de intereses, previsto en el artículo 232 de la Constitución.

Así, respecto de las demás alegaciones de inconstitucionalidad y a la luz del principio de Control Integral, previsto en el artículo 76 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, la accionada procede a confrontar las disposiciones impugnadas, no solo con los principios de participación, sino con otras normas constitucionales, lo cual a su juicio permite entender la coherencia de la "inhabilidad" acusada de inconstitucionalidad, que la cual -en su concepto- es distinta a la noción de "requisito" que indebidamente confunde el demandante. En este sentido, se realiza este análisis respecto a la selección y designación de los miembros principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral, del defensor Público, del fiscal general, del Consejo de la Judicatura, de las máximas autoridades de la Función de Transparencia y Control Social.

En esta forma, sostiene que con el análisis de la naturaleza de las funciones que cumplen las autoridades cuya selección se regula a través de los Reglamentos dictados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, se concluye que los principios de participación, en el caso de estas altas autoridades, deben ser entendidos en el contexto de las normas que consagran la independencia e imparcialidad indispensables en las instituciones que presiden, en procura del bien común y del interés general.

Expresa que el control integral de la Constitución permitirá confrontar el deber de todo ciudadano, entre quienes se encuentran aquellos interesados en postularse para las dignidades materia de los reglamentos impugnados, consistente en anteponer el interés general al interés particular, según lo previsto en el artículo 83 numeral 7 de la Norma Suprema, siendo en esta causa de interés general la independencia e imparcialidad de los órganos de control, los cuales se antepone a los derechos de participación que, en el presente caso, constituyen interés particular de los distintos interesados en postularse a los concursos públicos de oposición y merecimientos previstos.

Por las consideraciones expuestas, solicito se sirva declarar improcedente y desechar la infundada demanda de inconstitucionalidad planteada en contra de los artículos 13 literal g de los Reglamentos N.º 01-CPCCS-09-CP, 02-CPCCS-09-CP, 03-CPCCS-09-CP, 04-CPCCS-09-CP y 05-CPCCS-09-CP, que contienen



los Reglamentos para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de miembros principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral, de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública General, del defensor o defensora del Pueblo, de los miembros principales y suplentes del Tribunal Contencioso Electoral y del contralor o contralora general del Estado. Del mismo modo, por haber sido derogados y por falta de fundamentos, solicita desechar la demanda de inconstitucionalidad de los Reglamentos N.º 06-CPCCS-09-CP y 07-CPCCS-09-CP, para el concurso público de oposición y méritos para la selección y designación del Fiscal General y de los miembros del Consejo de la Judicatura.

En relación al caso N.º 0049-10-JN

La socióloga Marcela Miranda, en calidad de presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el 08 de febrero de 2012 presentó un escrito en donde, de conformidad a lo establecido en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional, manifiesta que: "[...] la presente demanda no ha sido admitida a trámite, ni calificada como tal; por tanto no es posible atender la misma conforme lo establece el artículo 82 de la mencionada Ley; situación que me permite solicitar que se califique la demanda, previo a la acumulación de demandas. La providencia por Ustedes emitida no cumple con los requisitos de admisibilidad y contenido que contempla el artículo 80 antes invocado".

Contestación de la Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en relación a la causa N.º 0013-11-IN, manifiesta:

La disposición impugnada fue expedida en desarrollo del artículo 210, tercer inciso de la Constitución de la República, que establece: "Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos". En consecuencia, de la confrontación de las normas citadas no se desprende inconstitucionalidad alguna. Es más, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al establecer una regulación para participar en los procesos de selección de autoridades, no discrimina sino que desarrolla y precisa el contenido del artículo 201, inciso tercero de la Constitución.

Por otra parte, señala que la disposición acusada de inconstitucionalidad no propicia un trato discriminatorio que menoscabe derechos de participación, ni tampoco restringe derecho constitucional alguno, sino que simplemente la norma identifica con mayor claridad a los destinatarios de la restricción de derechos de participación establecida a nivel constitucional.

Adicionalmente, señala que la norma impugnada de ninguna manera restringe el acceso a funciones públicas establecido en la Constitución, por el contrario reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en los procesos de designación de autoridades, inclusive a quienes cumplieron un encargo o fueron nombrados en el marco del régimen de transición por parte de la Asamblea Constituyente, con la sola exigencia de que presenten la renuncia al cargo antes de postularse para que al hacerlo no se encuentren "en ejercicio de funciones" como lo establece la Constitución.

Por los argumentos expuestos, solicita que esta Corte rechace la demanda interpuesta y declare la plena conformidad de la disposición transitoria de la Ley Orgánica del Consejo de participación Ciudadana y Control Social con la Constitución de la República.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para verificar la constitucionalidad de los artículos 21, numeral 8; 29, 31, 33 y de la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 22 de 9 de septiembre de 2009; del literal g del artículo 25 del Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la Integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y del artículo 13 literal g de los siguientes Reglamentos: 01-CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Consejo Nacional Electoral; 02-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de Primera Autoridad de la Defensoría Pública General; 03-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Defensor o Defensora del Pueblo; 04-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Tribunal Contencioso Electoral; 05-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Contralor General del



Estado; 06-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Fiscal General del Estado, y 07- CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Vocales del Consejo de la Judicatura; en atención a lo previsto en los artículos 436 inciso 2 de la Constitución de la República del Ecuador y 27 del Régimen de Transición¹, y la Resolución de interpretación constitucional publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre de 2008, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento N.º 52 del 22 de octubre de 2009.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 439 de la Constitución vigente, que expone: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano".

Problema jurídico a resolver

Previo a emitir un pronunciamiento de fondo en la presente acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte debe pronunciarse respecto a la solicitud del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de desechar la demanda (parte pertinente) por la inexistencia de las Resoluciones 06-CPCCS-09-CP y 07-CPCCS-09-CP, que contienen los Reglamentos para el Concurso de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Fiscal General del Estado, y de las y los Vocales del Consejo de la Judicatura, respectivamente, al haber sido derogados por las Resoluciones 32-05-2010 CPCCS y 32-06-2010 CPCCS, del 9 de septiembre de 2010. Al respecto, se advierte que con posterioridad, el Consejo de Participación Ciudadana, al expedir nuevos Reglamentos para los concursos públicos de oposición y méritos para la selección y designación de las autoridades, derogó los reglamentos impugnados en la presente causa; es decir, los reglamentos 01-CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Consejo Nacional Electoral; 02- CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública General; 03-CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Defensor o Defensora del Pueblo; 04-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y

¹ Publicados en el registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre del 2008

Suplentes del Tribunal Contencioso Electoral; 05-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Contralor General del Estado; 06-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Fiscal General del Estado, y 07-CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Vocales del Consejo de la Judicatura, que motiva esta acción han sido derogados expresamente, y en su lugar, se han expedido nuevos Reglamentos, en los cuales se mantiene la prohibición, materia de la presente acción, que hace relación a "quienes en los últimos 2 años hayan sido o sean directivos/as de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, haya desempeñado una dignidad de elección popular".

En este sentido, se precisa que la Corte Constitucional tiene competencia para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República. En este marco, esta Corte considera que debe proceder al examen de constitucionalidad de las normas impugnadas, aun cuando fueron derogadas, puesto que las mismas continúan produciendo efectos jurídicos y, además, tomando en consideración que dichas inhabilidades continúan vigentes en los nuevos reglamentos, por tanto existe objeto material sobre el cual pronunciarse y debido a la existencia de duda razonable sobre la constitucionalidad o no de dichas disposiciones, que ameritan ser absueltas.

Efectuada esta aclaración, la Corte procederá al examen de constitucionalidad de la presente acción pública de constitucionalidad.

Conforme se desprende de las demandas de inconstitucionalidad planteadas, los accionantes consideran que las normas impugnadas vulneran varios derechos constitucionales, entre ellos, se señala el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, por cuanto se restringe el derecho a impugnar las resoluciones del Consejo Nacional Electoral; el derecho de participación, debido al establecimiento de inhabilidades para el ejercicio de determinados cargos públicos, relacionadas con el hecho de ser o haber sido, en los últimos dos años, directivos de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral y/o haber desempeñado una dignidad de elección popular en el mismo lapso y, específicamente, los derechos de acceso a cargos públicos y a la igualdad, al restringir el acceso a funciones públicas por causas no contempladas en la Constitución de la República. De esta forma, señalan los accionantes que en tales circunstancias, la vigencia de las normas impugnadas eterniza la vulneración de derechos fundamentales, que debe ser reconocida y reparada.

Siendo esta la situación planteada, previo a emitir un pronunciamiento de fondo, le corresponde a esta Corte determinar si efectivamente se produce contradicción entre las normas legales y reglamentarias referidas y las normas constitucionales, que afectan derechos fundamentales. Para el efecto, la Corte procederá a resolver las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es la naturaleza del principio de doble instancia?
2. ¿Existe vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, al establecerse que el proceso de designación de las consejeras y consejeros que integraran el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a cargo del Consejo Nacional Electoral, se tramite en única instancia?
3. ¿El legislador tiene la facultad de establecer inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de cargos públicos, a más de los establecidos en la Constitución de la República? Dicha facultad de configuración legal ¿vulnera los derechos a la participación ciudadana, al acceso a cargos públicos y a la igualdad, establecidos en los artículos de la Constitución de la República?
4. ¿Existe una arrogación o superposición de funciones por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, rebasando sus competencias constitucionales?

Examen de Constitucionalidad

I. ¿Cómo debe entenderse el principio de doble instancia?

En términos generales, debemos hacer referencia al derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, puesto que el cúmulo de garantías básicas que este derecho comporta constituye la base fundamental de todo proceso. Una de estas garantías es el derecho de defensa, respecto al cual, esta Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones.

Específicamente, para el objeto de nuestro análisis y estrechamente vinculado al principio de defensa, encontramos al derecho a la doble instancia, que forma parte de estas garantías básicas, consagrado en el literal **m** numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, que establece: "m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos". En este sentido, debemos comprender que el derecho a la impugnación permite que se revise el fallo o resolución por un órgano jurisdiccional superior, garantizando el derecho de toda persona al control jerárquico de los fallos.

Dicho derecho se encuentra también previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8 literal **h**, en los siguientes términos: "2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior". Más concretamente, la misma Convención garantiza: "Artículo 25.- Protección Judicial: 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y, e) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso". Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho a la doble instancia, señalando: "Artículo 14.- 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley".

Al respecto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en sentencia N.º 0003-10-SCN-CC del 25 de febrero de 2010, manifestó:

"Este derecho a recurrir las resoluciones judiciales es un elemento que se ha incorporado dentro de los textos constitucionales para limitar el poder que asume el juez dentro de una determinada causa, puesto que aquel es susceptible de cometer errores, ante lo cual, la tutela judicial debe estar garantizada por un juez o tribunal superior que determine si la actuación del juez de primera instancia es acorde con la Constitución y las leyes".

Este derecho consta en instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en su artículo 8 numeral 2 literal **h**, que determina: "h) derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior".

Así, el derecho a la doble instancia es una garantía del debido proceso, que tiene como finalidad evitar o enmendar el error en que pudiera incurrir el juzgador, con la revisión que realice el superior. Por lo expuesto, se determina que en procura de garantizar el derecho de toda persona a acceder a los recursos previamente establecidos para proteger sus derechos, se instaura el principio de

doble instancia, el cual puede ser limitado, siempre y cuando en el proceso se garantice efectivamente el derecho a obtener una sentencia motivada y razonable.

En igual sentido, se ha pronunciado la misma Corte², al señalar que los juicios de única instancia (juicio de recusación) no vulneran el derecho a la defensa contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República. En dicho fallo también se señaló: "Otro ejemplo de única instancia opera en la llamada teoría de los órganos límites, según la cual no es susceptible instancia superior ante órganos que se encuentran en la cúspide de la jerarquía judicial, ya que no existe otro órgano superior de control".

Igual criterio comparte la Corte Suprema de Justicia de Argentina, la cual en el fallo C.Fed. San Martín, Sala I, de septiembre 29, 1992, señaló: "18. Que no cabe respecto de la norma impugnada, en rigor, su declaración de inconstitucionalidad, pues es claro que la doble instancia judicial no es requisito indispensable para la defensa en juicio, de ahí que la decisión del legislador de que ciertas cuestiones tramiten con especial premura, atendiendo a la índole de la cuestión planteada, la necesidad de no perturbar más de lo necesario el funcionamiento de la administración, la escasa entidad de los intereses en juego, u otros motivos, es perfectamente admisible a la luz de los superiores principios de la Constitución Nacional"³.

De esta forma, el derecho a la doble instancia, como una garantía judicial, debe cumplirse conforme el mandato constitucional, pero se reconoce que dicho derecho no puede ser aplicado en todas las circunstancias, puesto que corresponde al legislador establecer qué procesos ameritan segunda instancia, y cuales no, justamente aquellos que por su naturaleza jurídica requieren una tramitación sumaria, siempre que ello no signifique un sacrificio de garantías y derechos constitucionales, en perjuicio de las partes en un proceso.

2. ¿Existe vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, al establecerse que el proceso de designación de las consejeras y consejeros que integraran el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a cargo del Consejo Nacional Electoral, se tramite en única instancia?

No cabe duda que el derecho a la doble instancia es una garantía básica del derecho al debido proceso, directamente relacionado con el derecho a la defensa, tendiente a evitar o remediar los errores en que puede incurrir el juez de

² Ver sentencia N° 003-10-SCN-CC, de 25 de febrero de 2010

³ Osvaldo Alfredo Gonzáini, Respuestas Procesales, Segunda Parte, EDIAR, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y financiera, Buenos Aires, 1999, p. 423 y 424.

instancia. Con ello se garantiza a las personas el derecho a un proceso con todas las garantías.

Por la naturaleza de los asuntos que se resuelven, tomando en consideración que la Constitución de la República reconoce como una garantía del debido proceso el derecho a la doble instancia, que posibilita a toda persona a impugnar la resolución alcanzada en primera instancia, es necesario examinar si la inexistencia de doble instancia en este tipo de procesos se traduce en vulneración del derecho de defensa.

Ahora bien, no se desconoce que al legislador le corresponde el desarrollo normativo del texto constitucional, sin que ello sea sinónimo de arbitrariedad, o signifique una restricción al ejercicio del mencionado derecho, por el contrario, se convierte a la ley en el instrumento idóneo que regule el ámbito de la doble instancia. De esta forma, "la garantía de los recursos que establezca el legislador procesal es instrumental respecto del derecho a la tutela, en cuanto considera los medios procesales adecuados para que el ciudadano pueda defender suficientemente sus derechos e intereses legítimos a través del establecimiento de la pluralidad de instancias que estime conveniente a los intereses de la adecuada administración de justicia"⁴.

Por tanto, es claro que el establecimiento por parte del legislador de un proceso de única instancia no significa vulneración al derecho al debido proceso, puesto que se garantiza, a su vez, que las partes cuenten con un acceso efectivo al derecho de defensa, es decir, que cuenten con la posibilidad de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa, a ser escuchadas en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a presentar prueba y contradecir las que se presenten en su contra, entre otras garantías del derecho a la defensa. De esta forma, las excepciones que se presenten a la doble instancia, como en el presente caso, no pueden ser irrazonables, injustificadas o discriminatorias, por el contrario, deben responder a criterios mínimos que garanticen los derechos constitucionales.

En este escenario, se aclara que el derecho a la doble instancia se relativiza, frente a la facultad de configuración del legislador, puesto que por mandato expreso de la Constitución, el proceso de selección de las consejeras y los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a la

⁴ Osvaldo Alfredo Gonzaini, Derecho Procesal Constitucional. El Debido Proceso, Argentina, Editores Rubinzal-Culzoni, 2004, p. 489.

impugnación ciudadana, se realizará de acuerdo con la ley; es decir, se faculta al legislador a establecer vía ley cómo debe llevarse a cabo el proceso de selección referido. Ahora bien, dicha facultad no puede entenderse como discrecionalidad, puesto que el legislador está limitado (derechos constitucionales); por ello, la disposición contenida en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, materia de la presente acción, es perfectamente razonable y proporcional, puesto que de forma alguna excede su facultad de configuración.

Adicionalmente, se menciona que con la exclusión de la doble instancia, el legislador no obró arbitrariamente, al contrario, consideró prudente que el proceso de selección para la designación de las consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se realice de forma ágil, protegiendo a su vez los derechos de las personas que participen en el mismo y, por ello, la limitación a la garantía de la doble instancia. De esta forma, el proceso de designación que otorga a los postulantes la posibilidad de acceso, transparencia e impugnación, garantiza los derechos constitucionales.

3. ¿El legislador tiene la facultad de establecer inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de cargos públicos, a más de los establecidos en la Constitución de la República? Dicha facultad de configuración legal ¿vulnera los derechos a la participación ciudadana, al acceso a cargos públicos y a la igualdad, establecidos en los artículos 61 numeral 7, y 66 numeral 4 de la Constitución de la República?

Con el fin de avanzar en el examen de constitucionalidad, esta Corte debe pronunciarse previamente respecto a la facultad de libre configuración del legislador para establecer un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso a cargos públicos, así como también, a si esta facultad vulnera los derechos a la participación ciudadana, al acceso a cargos públicos y a la igualdad, establecidos en los artículos 61 numeral 7, y 66 numeral 4 de la Constitución de la República.

En primer lugar, se señala que el legislador tiene la facultad de configurar el derecho o de agregarle un contenido al mismo, con la finalidad de regular ciertos aspectos que requieren su desarrollo. En otras palabras, corresponde "al legislador ordinario, que es el representante en cada momento histórico de la soberanía popular, confeccionar una regulación de las condiciones de ejercicio del derecho, que serán más restrictivas o abiertas, de acuerdo con las directrices políticas que le impulsen, siempre que no pase más allá de los límites impuestos

por las normas constitucionales concretas"⁵. En este sentido, el derecho de participación y más concretamente el derecho de acceso a funciones públicas, aludidos por los accionantes, son derechos de configuración legal, lo que supone que el legislador tiene libertad para regular el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de las servidoras y servidores públicos, conforme lo previsto en el artículo 229 de la Constitución de la República.

Por tanto, el legislador goza de una amplia facultad para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el ingreso al servicio público, con las limitaciones establecidas en la propia Constitución, en su artículo 232. Corresponde, por tanto, al órgano legislativo analizar y evaluar el alcance de cada una de las circunstancias fácticas a ser consideradas como inhabilidades o incompatibilidades, y su forma de establecerla, en cuanto al tiempo y sanción, tomando en consideración las limitaciones contenidas en la norma fundamental.

Ahora bien, esta libertad de configuración, como lo señalamos, tiene límites: por un lado, los expresados en el propio texto constitucional, y por otro lado, los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, que deberán ser considerados al momento de regular los requisitos de acceso al servicio público. En otras palabras, el legislador está facultado para restringir el ámbito de acceso al servicio público, pero siempre respetando los criterios consagrados en la Constitución y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en los demás casos, con la finalidad de no generar discriminación, y en general, vulnerar el derecho a la igualdad.

Lo manifestado se entiende, puesto que el restringir el acceso al servicio público, en base a determinados criterios, significa también restricción a derechos fundamentales, tales como el derecho a la participación, el derecho al acceso a cargos públicos, el derecho a la igualdad, el derecho al trabajo, entre otros, por tanto, esta potestad de libre configuración legal de responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, mencionados anteriormente, son límites regulatorios de acceso al servicio público. Lo contrario significa establecer condiciones discriminatorias, de las referidas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, irrazonables, sin fundamento, vulnerando el contenido esencial de cada derecho fundamental.

En suma, se determina que el legislador tiene la facultad para determinar los requisitos y el procedimiento para el acceso a la función pública, respetando los

⁵ Ver Sentencias Tribunal Constitucional Español, p. 107.



casos Hece-213 - J

límites señalados, pudiendo fijar requisitos distintos para una y otra función del Estado, sin que ello signifique vulneración a derecho constitucional alguno.

En este orden, una vez establecido que el legislador goza de discrecionalidad para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso al servicio público, es necesario examinar si tal facultad de configuración legal, en el presente caso, vulnera o no derechos constitucionales a la participación ciudadana, al acceso a cargos públicos y a la igualdad, en los términos establecidos por los accionantes. Es decir, corresponde a la Corte determinar si las inhabilidades contenidas en el artículo 21 numeral 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y artículo 13 literal **g** de los Reglamentos impugnados, vulneran o no los derechos constitucionales mencionados.

Para el efecto, previamente es necesario referirnos al contenido de los derechos de participación ciudadana y acceso a cargos públicos, consagrados en los artículos 61 numeral 7, y 66 numeral 4 de la Constitución de la República, no de otra forma se puede entender si tales inhabilidades o prohibiciones vulneran el núcleo esencial de los referidos derechos.

Derecho de participación

El artículo 1 de la Constitución consagra que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Con ello, la referencia a la democracia como carácter fundamental del Estado se encuentra plenamente garantizada, en la cual se basa la nueva organización de poder y participación que contempla la Carta Suprema.

La participación ciudadana debe ser entendida como el fundamento para el ejercicio efectivo y pleno de la democracia, constituyendo "un conjunto de mecanismos, institucionalizados o no, a través de los cuales los ciudadanos inciden o buscan incidir en las decisiones públicas con la expectativa que aquellas decisiones representen sus intereses sociales, difusos y colectivos, ejerciendo su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos"⁶.

De esta forma, la participación ciudadana tiene relación con el ejercicio de un derecho, esto es, el derecho a la participación en todos los asuntos de interés público, cuya protección ha encontrado un importante tratamiento en el texto

⁶ Luis Enrique Aguilar Cardoso, Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2006, p. 57-58

C

constitucional. Así, a partir del artículo 95 de la Constitución se consagra el principio de participación, mediante el cual las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Concretamente, en el artículo 61 se constitucionaliza el derecho a la participación ciudadana en los siguientes términos:

"Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos o funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. "

Conforme se desprende del texto, el derecho a la participación comprende varios elementos referidos a la posibilidad de elegir y ser elegidos, a desempeñar empleos o funciones públicas, y a conformar o participar en partidos y movimientos políticos. En términos generales, la importancia del derecho de participación se encuentra en la capacidad que otorga a todas las ecuatorianas y ecuatorianos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, constituyendo una garantía básica del Estado constitucional de derechos y justicia.

En otras palabras, el derecho de participación "permite que toda persona tenga la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella (es decir, como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado), o como sujeto receptor de la misma (es decir, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, colaborando en el presupuesto participativo, impulsando protestas sociales, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como

miembro de partidos o movimientos políticos, o aun elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas"⁷.

En este contexto, el derecho de participación permite a los ciudadanos intervenir en el debate y resolución de los asuntos de interés público que inciden directa o indirectamente en la vida diaria, en condiciones de igualdad. Este derecho constitucional, que tiene carácter fundamental, es un derecho de configuración legal, es decir, se permite al legislador un desarrollo del derecho que no implique afectación a su contenido esencial, ni al contenido de otros derechos, es decir, limitado por el contenido otorgado por la propia Constitución y los instrumentos internacionales respectivos. La tarea del legislador será normar el pleno ejercicio y desarrollo del derecho, creando entre otros mecanismos de participación y control social. En este sentido, el poder de configuración legal del que goza el legislador, le faculta a restringir el ejercicio del derecho, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionales, respetando el contenido esencial del derecho. Un ejemplo clásico, para el ejercicio de la iniciativa popular, es la presentación de un número determinado de firmas.

Por otra parte, el derecho de participación tiene relación, entre otros, con el derecho que les asiste a todas las ecuatorianas y ecuatorianos a desempeñar empleos y funciones públicas, con base en sus méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional⁸.

Debemos aclarar que este derecho de acceso al desempeño de empleos y funciones públicas amerita una distinción relevante para el caso de estudio, puesto que haremos referencia al derecho de acceso a cargos y funciones públicas, que provienen de un proceso de selección en base a méritos y oposición, y no a un proceso electoral, en el caso de acceder a una función pública al haber participado y triunfado en una contienda electoral.

Hecha esta diferenciación, se reitera nuevamente que al hablar del derecho de acceso a cargos públicos, nos encontramos frente a un derecho de configuración legal, como expresamente lo señala la Constitución de la República. En consecuencia, corresponde a la ley regular los distintos requisitos y facultades que corresponden a los diversos cargos y funciones públicas.

⁷ Luis Enrique Aguilar Cardoso, Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2006, p. 102

⁸ Ver artículo 61 de la Constitución de la República

Por tanto, en el caso concreto, el derecho de participación tiene estrecha vinculación con el acceso en condiciones de igualdad y equidad, a través de un sistema de selección, en base a méritos y capacidades, a los empleos y funciones públicas, y con la permanencia en el cargo o función, conforme lo señala la Constitución y la ley. En este sentido, este derecho constitucional es una garantía esencial para los ciudadanos, en cuanto procura defender que dicho acceso a la función pública se realice en términos de igualdad, de conformidad con la normativa aplicable.

Lo manifestado no hace otra cosa que reiterar que dicho derecho, cuyo contenido esencial está determinado en la Constitución, requiere ser delimitado por la ley. Es decir que el legislador, en ejercicio de su competencia y en aplicación del principio de libre configuración, delimita el contenido del derecho, señalando por ejemplo en el caso concreto, el régimen de inhabilidades que deben observarse para postularse a ser designados como consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y demás dignidades referidas en los Reglamentos materia de la presente acción pública de inconstitucionalidad. De esta forma, se aclara que el derecho de participación tiene un contenido determinado por la propia Constitución, exigible inmediatamente a los poderes públicos, justamente porque gozan de reconocimiento constitucional. Lo que ocurre es que el legislador "goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en materia social"⁹.

Ahora bien, una vez delimitado el contenido de los derechos a la participación y al acceso a cargos públicos, aludidos por los accionantes, esta Corte debe analizar si la facultad que tiene el legislador para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso al servicio público, vulnera o no los derechos constitucionales en mención; es decir, corresponde a la Corte determinar si las inhabilidades contenidas en el artículo 21 número 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y artículo 13 literal g de los Reglamentos impugnados, vulneran o no los derechos constitucionales mencionados.

En primer lugar, se precisa que las inhabilidades¹⁰ establecidas en el artículo 21 numeral 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y artículo 13 literal g de los Reglamentos impugnados, conforme a las

⁹ Sentencia Exp. N.º. 1417-2005-AA/TC. Tribunal Constitucional del Perú

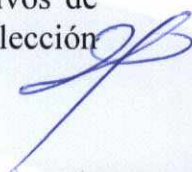
¹⁰ La Corte Constitucional de Colombia, señala que las inhabilidades son "restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas. También han sido definidas por esta Corporación como aquellos requisitos negativos para acceder a la función pública, los cuales buscan rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, de tal suerte que las decisiones públicas sean objetivas y tengan como resultado el adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". Ver sentencia N.º. C-348-04.

cuales no podrán postularse para ser designados consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, miembros principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral, Primera Autoridad de la Defensoría Pública General, defensor o defensora del Pueblo, miembros principales y suplentes del Tribunal Contencioso Electoral, contralor general del Estado, fiscal general del Estado y miembros del Consejo de la Judicatura, quienes en los últimos 2 años hayan sido o sean directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o hayan desempeñado una dignidad de elección popular, se refiere a inhabilidades para participar en los procesos de selección de las referidas autoridades, que son de libre nombramiento y remoción, mas no se trata de funcionarios que ingresan al servicio público como parte de la carrera administrativa, mediante concurso de méritos y oposición, conforme lo determina la ley. Así, se reitera una vez más el criterio de que el legislador dispone de la facultad para establecer las inhabilidades y demás requisitos para el acceso a la función pública, conforme lo establecido en la propia Constitución. Sin embargo, esta facultad de configuración legal, que conlleva restricción de derechos constitucionales, debe realizarse en observancia de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con la finalidad de garantizar transparencia, idoneidad e igualdad en el acceso a la función pública.

De esta forma, se precisa que el legislador, al establecer que quienes en los últimos 2 años hayan sido o sean directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o hayan desempeñado una dignidad de elección popular, no podrán postularse para la designación de consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y demás cargos públicos a los que hacen referencia los Reglamentos impugnados, ejerció la facultad de configuración dentro de los límites constitucionales establecidos, y respetando los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, puesto que si bien la Constitución de la República no consagra tales inhabilidades expresamente porque deja al legislador la tarea de establecerlas mediante ley, necesariamente se entiende una medida razonable y proporcionada, en tanto lo que se pretende es asegurar un servicio público a la colectividad que se rija por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, transparencia, participación, planificación, entre otros.

Es decir, el establecimiento de este tipo de inhabilidades para la postulación a optar por los diversos cargos públicos referidos, tiene un objetivo constitucionalmente legítimo, que no es otro que buscar transparencia, idoneidad e independencia en los organismos cuyas autoridades van a ser designadas. Resulta entonces razonable evitar que quienes hayan sido o sean directivos de partidos o movimientos políticos o hayan desempeñado una dignidad de elección

d



popular, ejerzan funciones de dirección en las entidades nombradas, que impidan el correcto ejercicio de su función.

Ahora bien, en el caso de los Reglamentos impugnados, es necesario señalar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, encargado de impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, para que lo realicen con responsabilidad, transparencia y equidad, expidió los reglamentos en mención en uso de la facultad legal, establecida en el artículo 38, número 4¹¹ de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, determinando en iguales términos las inhabilidades para la postulación a los cargos públicos referidos.

De esta forma, esta Corte considera que las normas impugnadas, además de razonables, resultan proporcionadas y, en consecuencia, no afectan los derechos a la participación y al acceso a cargos públicos, además de señalar que fueron expedidas por el legislador en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 132 de la Constitución de la República.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estableció que para los procesos de selección de autoridades, las autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido por el Régimen de Transición podrán participar en el proceso de selección de sus reemplazos previa su renuncia, a excepción de las y los miembros del Consejo Nacional Electoral de acuerdo a la Constitución y la ley, quienes podrán participar en los procesos de designación de autoridades de las demás funciones del Estado distintas de la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social. Esta disposición fue expedida por el legislador, en uso de su competencia genérica de "expedir leyes", al amparo del artículo 132 de la Constitución de la República. De esta forma, a partir de tal competencia, se desprenden otras, como la analizada en líneas anteriores, respecto a la facultad del legislador de establecer el régimen de inhabilidades, requisitos, y procedimiento para el proceso de selección previo a la designación de varias autoridades, que ingresan en términos formales a la función pública. En otras palabras, el legislador tiene la facultad de regular varios aspectos relacionados con el ingreso a la función pública, entre otros, de forma expresa, por así determinarlo la Constitución de la República, es decir, regular aspectos que requieren desarrollo legislativo, como en el caso en estudio.

¹¹ El artículo 38, número 4, de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, establece que son atribuciones del Pleno del Organismo: "4. Organizar las Comisiones Ciudadanas de Selección, dictar las normas de cada proceso de selección y vigilar la transparencia e la ejecución de los actos, de acuerdo con la Constitución y la presente ley".

Como lo manifestamos anteriormente, esta facultad no puede ser discrecional, puesto que el legislador está limitado, primero por el propio texto constitucional, y luego debido a que sus actuaciones deben responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad para cumplir con su función de velar por el interés general. En este sentido, le corresponde al legislador establecer, mediante ley, los requisitos y calidades que deben reunir quienes deseen ingresar a la función pública.

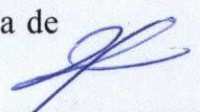
De esta forma, la disposición impugnada se encuentra justificada, puesto que lo que busca es asegurar imparcialidad y transparencia en el proceso de selección de las autoridades y, por tanto, las autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido por el Régimen de Transición podrán participar en el proceso de selección de sus reemplazos previa su renuncia, a excepción de las y los miembros del Consejo Nacional Electoral de acuerdo a la Constitución y la ley, quienes podrán participar en los procesos de designación de autoridades de las demás funciones del Estado distintas de la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social; todo esto con la finalidad de evitar que exista de cualquier forma injerencia o influencia en el nombramiento para el cargo que postulan si, a la vez, se encuentran dirigiendo el proceso.

En consecuencia, la disposición materia de análisis no implica una restricción al acceso a las funciones públicas, como lo menciona el accionante en su demanda de inconstitucionalidad; por el contrario, lo que busca es que el proceso de selección y el ejercicio de sus funciones se realice libre de cualquier interferencia que afecte la imparcialidad y transparencia del mismo, y que en consecuencia, responda a un proceso de méritos de cada uno de los aspirantes, en armonía con el artículo 227 de la Constitución de la República.

Además, esta Corte considera que se trata de una disposición de carácter transitorio, que tiene una finalidad definida, la cual se resume en procurar que el proceso de selección de las nuevas autoridades responda a principios de igualdad, transparencia, eficacia, y eficiencia que rigen la administración pública, y evitar que se produzcan ingerencias o privilegios desmedidos en el nombramiento de las nuevas autoridades, si quienes ejercen actualmente la rectoría de tales instituciones, permanecen en sus cargos y participan a su vez en el proceso de selección para el nombramiento de dichas direcciones o cargos.

En este sentido, resulta constitucionalmente válido que el legislador adopte este tipo de normas de carácter transitorio, en procura de normar que el proceso de transición responda a los fines constitucionalmente expuestos. La medida busca que las autoridades actualmente en funciones no ejerzan presión o influencia de

✓



ningún tipo en la elección de sus reemplazos, más aún considerando que pueden postular para dichos cargos, y por ello, la regulación de que renuncien previo a su postulación.

En suma, el derecho de acceso a cargos públicos, al ser un derecho de configuración legal, puede ser desarrollado por el legislador, quien tiene la facultad de establecer inhabilidades, requisitos y prohibiciones para el acceso, pero siempre respondiendo a razones objetivas y legítimas que garanticen la vigencia de los derechos constitucionales. En el caso examinado, la norma contenida en la Disposición Transitoria Octava es constitucional, puesto que no implica restricción al derecho de acceso a cargos públicos, en los términos señalados.

En relación a la presunta vulneración del derecho a la igualdad, al establecerse un posible trato discriminatorio en el acceso a cargos públicos, como lo menciona el accionante, es necesario determinar en primer lugar si la norma impugnada conlleva un trato desigual a personas que se encuentran en situaciones de hecho similares. Una vez realizado este análisis procederemos a establecer si la norma impugnada tiene un fin constitucionalmente válido, si nos encontramos frente a una medida adecuada para la consecución de ese fin, si la medida es necesaria, es decir, se efectuará un test de igualdad.

Como lo señalamos, en el presente caso las autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido por el Régimen de Transición no se encuentran efectivamente en la misma situación que las demás personas que no han sido designadas para tales cargos, sin embargo, el establecer que tales autoridades podrán participar en el proceso de selección de sus reemplazos previa su renuncia, puede significar una restricción al derecho de acceso a cargos públicos, y por tanto, es necesario proceder con el examen de fondo de la norma impugnada.

En este orden, la medida adoptada por el legislador tiene un fin constitucional válido, el cual se resume en evitar la posible interferencia o falta de transparencia en el nombramiento de las autoridades; norma que resulta además adecuada para la consecución del fin, puesto que solo con la renuncia de tales autoridades se puede garantizar que todos los postulantes accedan en igualdad de condiciones al proceso de selección para un determinado cargo público, aún más, se garantiza su participación, puesto que no se está restringiendo el acceso de tales personas. Finalmente, la medida es considerada adecuada y necesaria, puesto que no existe otra que resulte proporcional. En consecuencia, la norma contenida en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica del Consejo de Participación



Ciudadana y Control Social es razonable, y por tanto, esta Corte determina que no vulnera el derecho a la igualdad.

4. ¿Existe una arrogación o superposición de funciones por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, rebasando sus competencias constitucionales?

Según los legitimados activos la ley impugnada rebasa las competencias asignadas por la Constitución al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, colocando al resto de instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social en una situación de dependencia administrativa e institucional, desconociendo el rol que la Constitución ha entregado a órganos especializados técnicamente.

Para realizar el análisis constitucional del presente problema jurídico realizaremos una interpretación teleológica de las disposiciones normativas de carácter general demandas, contrastándolas con la Constitución de la República, en cuanto a la participación como derecho constitucionalmente reconocido y el control social como mecanismo de garantía de los derechos de las personas.

Bajo esta interpretación teleológica debemos destacar que el artículo 61 de la Constitución de la República establece entre los derechos de participación de los ecuatorianos y ecuatorianas: "[...]2. Participar en los asuntos de interés público; y [...] 5. Fiscalizar los actos del poder público entre otros". Para llevar adelante esta acometida, la propia Carta Suprema del Estado ecuatoriano ha creado toda una institucionalidad democrática tendiente a que existan órganos administrativos que hagan efectivos estos derechos, complementándose de esta manera la protección integral de los mismos, ya que por un lado existen enunciados dogmáticos expresados a través de los derechos de participación, y por otro lado, existen instituciones encargadas de velar por ese cumplimiento, evidenciándose un efecto de irradiación en donde todas las personas e instituciones públicas y privadas deben velar por la protección de los derechos constitucionalmente reconocidos, y en la especie los derechos de participación.

Manuel Aragón Reyes, dentro de la denominada Teoría del Control, ha establecido varios mecanismos por medio de los cuales se expresa el denominado control constitucional, entre los que destaca el denominado control social, por medio del cual todas las personas ejercen un control respecto a las actuaciones del ente estatal en cuanto a la tutela de los derechos constitucionales.

Este espíritu participativo se ha visto plasmado en el texto de la Constitución ecuatoriana del año 2008, en donde el constituyente recogió el clamor popular en

doscientos diecisiete - 217 -

aras de conseguir una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas, así como en el control de las actividades del ente estatal; de esta manera hizo su aparición en el constitucionalismo ecuatoriano una función del estado encargada de velar por los derechos de participación de las personas: la Función de Transparencia y Control Social.

En efecto, el artículo 204 de la Constitución así lo determina cuando establece que: "El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación [...] "; es decir, a través de la voluntad del constituyente se institucionaliza este control de la sociedad con la creación de un nueva función del Estado –la función de Transparencia y Control social–, siendo aquella un gran avance del constitucionalismo ecuatoriano.

Entre lo objetivos de esta novel función del estado, el artículo ibídem del texto constitucional establece que: "[...] La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad, fomentará e incentivará la participación ciudadana, protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevendrá y combatirá la corrupción".

Son precisamente estos principios los que se han visto plasmados a través de las normas contenidas en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En aquel sentido, el legislador lo que ha pretendido a través de la promulgación de la referida ley es dar cumplimiento a los principios constitucionales consagrados en la Carta Fundamental, en donde el control social no solo es exclusivo de las entidades y organismos del sector público, sino también por parte de los particulares, quienes dentro de un Estado constitucional interactúan permanentemente dentro de la realidad social del país, prestando servicios públicos o desarrollando actividades de interés público.

Por otro lado, se debe mencionar que el inciso final del artículo 204 de la Constitución de la República establece que "[...] La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera presupuestaria y organizativa".

d A través de un ejercicio hermenéutico con el empleo del método teleológico de interpretación constitucional, podemos observar que los objetivos que persigue la Función de Transparencia y Control Social se encuentran directamente

relacionados con principios constitucionales como la responsabilidad, transparencia y equidad, tendientes a fomentar el respeto de los derechos de participación de las personas. En aquel sentido, el andamiaje institucional que el constituyente ha creado para garantizar estos derechos debe obedecer a un efecto irradiador, en donde no se den atribuciones y competencias taxativas a determinados órganos del Estado, sino más bien, dentro de un garantismo integral, todas las personas e instituciones del Estado tienen en sus manos la tarea histórica de protección de los derechos constitucionalmente reconocidos.

En la especie, los derechos de participación cuentan con una serie de órganos e instituciones que deben velar por esta acometida, los mismos que en su conjunto forman la Función de Transparencia y Control Social. Frente a aquello, no se puede concebir que se pretenda bajo un paleopositivismo jurídico y constitucional creer que ciertos órganos deben ejercer atribuciones taxativas, cuando la esencia del constitucionalismo ecuatoriano es su naturaleza tutelar y garantista en cuanto a los derechos; es por ello que los órganos que conforman la Función de Transparencia y Control Social en el ordenamiento constitucional ecuatoriano deben velar por el cumplimiento de los objetivos constitucionales plasmados en el artículo 204 de la Carta Suprema, como garantía del cumplimiento de los derechos de participación ciudadana.

Adicionalmente, el artículo 206 de la Constitución establece por mandato constitucional la creación de instancias de coordinación entre las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social y que han sido descritas en líneas anteriores; bajo esta disposición constitucional le corresponde a esta instancia de coordinación entre otras "[...] 2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía".

Es decir, existe claramente una representación administrativa de estas entidades a cargo de los titulares de estas entidades que integran la Función de Transparencia y Control Social. En aquel sentido la propia constitución ha establecido mecanismos que garantizan la autonomía de estas instituciones de control, claro está, siempre enmarcado dentro de la tutela de los derechos de participación y de los principios constitucionales.

Según el legitimado activo, el artículo 5 numeral 2 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social atenta normas constitucionales, cuando sitúa dentro del ámbito de competencias del Consejo:

"2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que

presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos".

No obstante, se debe contrastar esta disposición legal con el artículo 208 numeral 2 de la Constitución de la República, que determina como deberes y atribuciones de este organismo: "2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social"; aquello va de la mano con el artículo 204 de la Constitución, en donde dentro de los objetivos de la Función de Transparencia y Control Social se encuentra promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas que presten servicios o desarrollen actividades de interés público. Bajo una interpretación integral del texto constitucional, esta competencia establecida a favor del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es proporcional y adecuada a los objetivos que persigue la Función de Transparencia y Control Social, la cual es el continente de un cúmulo de instituciones que tienden a guiar sus actuaciones en aras de alcanzar ese objetivo primigenio. Adicionalmente, la norma impugnada, al igual que el texto constitucional, claramente habla del establecimiento de mecanismos, mas no de la ejecución de estas tareas; por lo tanto, no se puede asumir que exista una superposición de funciones o una falta de competencias de este organismo para llevar adelante estos mecanismos, por lo que lo aseverado por el legitimado activo no tiene asidero, ya que no se evidencia contradicción alguna de esta disposición normativa con el texto constitucional, más bien el mismo coadyuva al cumplimiento de objetivos de la Función de Transparencia y Control Social, en pos de garantizar los derechos de participación ciudadana.

De igual manera, el legitimado activo impugna el artículo 8 en su numeral 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al determinar como atribuciones de este organismo:

1. Promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, y sobre las entidades del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Se debe mencionar al respecto que las garantías constitucionales expresadas a través de políticas públicas, al igual que las demás disposiciones constitucionales, ameritan un proceso de control social en el ámbito de lograr consolidar el derecho a la participación ciudadana, más aún considerando que los destinatarios finales de este tipo de garantías –políticas públicas– es la ciudadanía

en general. En aquel sentido, la disposición demandada no evidencia una contradicción con el texto constitucional ni una superposición de atribuciones frente a otros órganos que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social, puesto que el artículo 208 de la Constitución, en su numeral 1, faculta a este organismo "el promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y luchar contra la corrupción". En aquel sentido, lo expresado en la norma impugnada se adecúa al precepto constitucional antes descrito, tornando al mismo en constitucional a todas luces.

Adicionalmente, se observa que esta disposición normativa no guarda contradicción ni implica una superposición de funciones frente a las competencias de otros organismos que integran el la Función de Transparencia y Control Social –Contraloría General del Estado, Superintendencias o Defensoría del Pueblo–, puesto que lo que se busca es una coordinación de actividades, mas no una duplicidad en el ejercicio de las funciones de las mismas; las instituciones que integran la Función de Transparencia y Control Social tienen competencias que nacen del marco constitucional, y en virtud de la misma se evidencia que la norma impugnada no atenta la autonomía de estas instituciones, más bien fomenta un proceso de diálogo interinstitucional con el objeto de alcanzar un control social adecuado en el desempeño de políticas públicas.

Además, conforme lo determina el artículo 226 de la Constitución de la República: "Las instituciones del estado, sus organismos, dependencias las servidoras o servidores públicos y la personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la constitución y en la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución".

En cuanto a una aparente superposición de funciones entre órganos del Estado que atenten la eficiencia de la administración pública, debemos manifestar que el artículo 208 de la Constitución establece los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, señalando:

Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.
7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.
9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre los temas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

En base a los elementos normativos anteriormente expuestos se puede observar que las normas de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no rebasan las competencias asignadas por la Constitución de la República a este órgano, sino que más bien consolida los objetivos primigenios que persigue la Función de Transparencia y Control Social, que son el fomento y garantía de los derechos de participación a través de la aplicación de los principios de responsabilidad, transparencia y equidad.

De igual manera, no existe una superposición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y una dependencia jerárquica del resto de órganos e instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social,



puesto que conforme lo establece el artículo 206 de la Constitución de la República, se debe establecer una instancia de coordinación entre los distintos órganos que integran esta función del Estado, sin que ello implique la afectación de su autonomía ni el ejercicio de sus actividades netamente técnicas y especializadas.

En aquel sentido, no se produce una duplicidad de funciones respecto al ente rector de personas jurídicas privadas como las Superintendencias, o frente a órganos como la Contraloría General del Estado o la Defensoría del Pueblo, sino más bien se produce un efecto de coordinación interinstitucional, principio que va de la mano con los principios rectores de la administración pública: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

En cuanto a los artículos 9, 10, 11 y 12 que tratan en la especie sobre la rendición de cuentas, el legitimado activo manifiesta que quedan sujetas al Control del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social las empresas que no reciben recursos públicos, al respecto esta Corte debe manifestar que la rendición de cuentas es un mecanismo que se ha creado a nivel constitucional para garantizar el principio de transparencia de la gestión pública, además de viabilizar el derecho de la ciudadanía de observar lo que sucede dentro del Estado, evidenciándose que el mismo comporta una valiosa contribución a la participación ciudadana.

Para Andreas Schedler "rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos"¹².

Así, la rendición de cuentas es un deber de la administración pública y de quienes realizan actividades públicas para con la ciudadanía; se evidencia por tanto una doble dimensión: la rendición de cuentas como derecho ciudadano por un lado, y por otro la obligación de las personas naturales o jurídicas que realizan actividades de interés público. Por lo antes expuesto, las actividades de rendición de cuentas son un ejercicio de transparencia, que tiene por objeto comunicar a la ciudadanía la planificación, desarrollo y resultados de la actividad gubernamental. A su vez se debe destacar que esta doble dimensión de la rendición de cuentas está considerada en la Constitución. La dimensión informativa de la rendición de cuentas se muestra como el derecho de la ciudadanía a acceder a información pública (artículo 18), mientras que la

¹² Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en cuadernos de transparencia 3; México, 2006, p. 7.

dimensión argumentativa de la rendición de cuentas se refleja en el derecho del ciudadano a que los actos de la administración pública sean motivados (artículo 76 numeral 7 literal I).

En efecto, dentro de los derechos de participación se encuentra la potestad ciudadana de "fiscalizar los actos del poder público". Para aquello se cuenta con la herramienta de la accountability o rendición de cuentas.

"Del otro lado de la ecuación, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas"¹³.

Los órganos que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social deben velar por el cumplimiento de estos derechos de participación, por lo que siendo la potestad de fiscalizar los actos del poder público expresado a través de actores públicos o privados uno de los derechos de participación, el Consejo, con su accionar, debe establecer mecanismos que permitan someter a evaluación de la sociedad las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión. Con aquello se está transparentando el accionar de los agente públicos y privados en temáticas asociadas con un interés público, en donde se produce una suerte de rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal¹⁴, es decir, un control ciudadano e interinstitucional.

Por otro lado, según el legitimado activo "la ley otorga facultades de adoctrinamiento político a la sociedad" al establecer que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tienen entre sus funciones "fortalecer la cultura democrática de las personas", así como "la capacitación de la ciudadanía organizada y no organizada en el Ecuador".

¹³ Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en cuadernos de transparencia 3; México, 2006, p. 16.

¹⁴ "Se aprecia a primera vista que el elenco de la rendición de cuentas es tan amplio y variado que nos podríamos perder fácilmente en una muchedumbre desordenada de protagonistas. Para frenar la posible proliferación de tipos de rendición de cuentas, de acuerdo a los actores y agencias que la promueven, vale la pena echar un ancla conceptual que ayude a crear algo de orden conceptual. La distinción original entre rendición de cuentas horizontal y vertical, que introdujo el politólogo argentino Guillermo O'Donnell hace una década, aproximadamente, puede servir como el ancla conceptual, simplificador y ordenador, que requerimos. En esencia, la rendición "horizontal" de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición "vertical" de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado". Citado por Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Informática Pública. En cuadernos de transparencia 3; México, 2006, p.33.

No obstante lo manifestado por el legitimado activo, del análisis de las disposiciones normativas impugnadas se puede observar que las mismas guardan armonía con el texto constitucional y más bien contribuyen a un fortalecimiento de una cultura democrática en el país al establecer como atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social "Propiciar la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación social y combate a la corrupción para fortalecer la cultura democrática de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como estimular las capacidades para el ejercicio y exigibilidad de derechos de las y los ciudadanos residentes en el país, como ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior". Como se evidencia, el numeral 4 del artículo 6 de la Ley impugnada promueve los derechos de participación con el objeto de conseguir la capacitación y promoción en derechos constitucionales de las personas, permitiendo además, conforme lo establece el numeral 5 ibídem, la formación ciudadana en derechos humanos transparencia, participación ciudadana y combate a la corrupción en los funcionarios de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, es decir, fomenta y desarrolla derechos y principios reconocidos en la Constitución de la República. Aquello se hace extensivo bajo la premisa del interés social, no solo a las entidades del sector público, sino por medio de un efecto de irradiación a las personas jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público. Esto permite garantizar y promover los derechos de participación de la ciudadanía; por tanto, no tiene asidero lo manifestado por el legitimado activo.

El artículo 7 de la Ley permite incentivar iniciativas de participación para la ciudadanía a través de un apoyo financiero, jurídico y técnico a través de "La capacitación a la ciudadanía organizada y no organizada en el Ecuador y a ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, mediante cursos, talleres, eventos académicos, trabajo de campo, entre otros"; es decir, fomenta integralmente el ejercicio de los derechos de participación ciudadana a través de procesos de capacitación, por ende no se evidencia contradicción alguna con el texto constitucional, sino más bien un fomento de los derechos de las personas.

El accionante manifiesta que el denominado "interés social" es un concepto indeterminado, y que bajo este supuesto se superponen funciones y atribuciones de otros órganos de control; no obstante, se debe mencionar que uno de los objetivos fundamentales que persigue el Estado ecuatoriano es el bien común de su población, que está determinado precisamente por ese interés colectivo de conseguir el bienestar, traducido dentro del constitucionalismo ecuatoriano con el respeto de los derechos constitucionalmente reconocidos, los mismos que

doscientos veintuno - 221 - 8/1

conforme lo establece el artículo 11 de la Constitución gozan de igualdad jerárquica; por tanto, los derechos de participación deben ser tutelados a través de mecanismos institucionalizados expresados a través de órganos de control, siendo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social un órgano que permite precisamente la garantía de estos derechos de participación ciudadana, en coordinación con los demás órganos que constitucionalmente forman parte de la Función de Transparencia y Control Social; ello no implica una superposición de funciones, sino más bien un trabajo conjunto tendiente a la garantía de derechos, no evidenciándose que los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 183 excedan las competencias que la Constitución ha entregado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, puesto que los mismos se encuentran consagrados dentro del marco constitucional, y a través de una interpretación sistemática de la Constitución, estas atribuciones contempladas en la ley fomentan la tutela y protección de los derechos de participación de las personas en nuestro país, siendo la defensa de los derechos el pilar fundamental del moderno paradigma de Estado constitucional ecuatoriano; por tanto, lo aseverado por el legitimado activo no tiene asidero, denotándose que las normas impugnadas de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social son claramente constitucionales.

Finalmente, el accionante ha manifestado que los artículos 276, 27 y 32 de la Ley impugnada contienen disposiciones que atenta contra el principio de igualdad, al establecer procesos discriminatorios en cuanto a la calificación y luego asignación para los aspirantes al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; empero, del análisis de las normas impugnadas se puede observar que los criterios para calificación en las postulaciones provenientes de organizaciones sociales establecen parámetros proporcionales y plenamente justificados con actividades sociales: el liderazgo y experiencia como dirigentes en organizaciones sociales, lo cual fomenta la participación, democracia emprendimiento, trabajo comunitario, estimula la formación académica, capacitación y el control social; es decir determina méritos justificados para desempeñar una actividad de control social y promoción de derechos de participación.

De igual manera, para las postulaciones provenientes de la ciudadanía, se considerarán elementos como: liderazgo y participación en iniciativas cívicas, de organización, participación, control social y servicios comunitarios; experiencia laboral en temas de control social, participación ciudadana, organización, participación y servicios comunitarios; formación académica y capacitación específica en temas relacionados con participación ciudadana, organización, democracia y control social; premios y reconocimientos relacionados con la participación ciudadana y el control social. Todos ellos son proporcionales en

aras de que las personas más afines a la protección de derechos de participación puedan formar parte como postulantes provenientes de la ciudadanía.

Aquello se complementa con las medidas de acción afirmativa consagradas en el artículo 27 de la Ley impugnada, lo cual resulta ser una medida proporcional con el objeto de que personas históricamente relegadas puedan tener acceso a una postulación en igualdad de condiciones, lo que se ve complementado en el proceso de asignación, determinado en el artículo 32, respetándose los principios de alternancia, secuencialidad y paridad; por tanto, lejos de constituir elementos que atentan al derecho a la igualdad, se constituyen en mecanismos que lo promueven a través de un criterio de igualdad material.

Finalmente, el artículo 21 numeral 7 de la Ley que determina: "No podrán ser designados ni desempeñarse como Consejeras o Consejeros quienes: 7. Tengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas...". Según el accionante es inconstitucional, puesto que no se determina si estas deudas deban estar vencidas, frente a lo cual ninguna persona que sea sujeto activo o pasivo de impuestos fiscales pueda postularse.

De la lectura e interpretación de la disposición se puede observar con claridad notoria que esta disposición normativa constituye un requisito de procedibilidad para desempeñar el cargo público de consejero o consejera; la norma es clara cuando manifiesta que "no podrán ser designados, ni desempeñarse" en estos cargos quienes adeuden al Servicio de Rentas Internas. Bajo esta circunstancia se debe recordar que una de las principales obligaciones de la población ecuatoriana es la tributación, puesto que bajo el principio de solidaridad, el pago de tributos permite generar el desarrollo del país, así como la generación del bienestar de la colectividad. En aquel sentido, lo que consagra este postulado es simplemente el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de funcionarios públicos, que precisamente tienen el compromiso de representar a una función de vital importancia en el Estado como es de Transparencia y Control Social, nada más apropiado que quienes detenten estos cargos sean quienes fomenten con su ejemplo una cultura ciudadana de cumplimiento de obligaciones tributarias en el país; por lo tanto, lo aseverado por el legitimado activo no tiene sentido en la medida en que la disposición se encasilla en el marco constitucional vigente, fomentando de esta manera el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, determinando esta Corte que esta norma guarda armonía con el texto constitucional.



5. Otras consideraciones que realiza la Corte Constitucional

Bajo ningún concepto se puede considerar que a través de las disposiciones normativas, se esté creando un nuevo marco constitucional contrario o extraño a la Constitución de la República, menos aún que aquel atente a la seguridad jurídica del país.

Se debe recordar que el derecho a la seguridad jurídica, conforme lo establece el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, se fundamenta en primer término en el respeto a la Constitución de la República y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

En aquel sentido, se puede observar que las normas hoy impugnadas se adecúan a los deberes y atribuciones que la propia Constitución de la República ha atribuido al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así se ha establecido en el artículo 208 del texto constitucional. Además se debe considerar que la Constitución debe ser interpretada como un sistema articulado en donde todas las instituciones del Estado persiguen un objetivo fundamental, que es garantizar los derechos constitucionales, realizando de esta forma una interpretación integral del texto constitucional.

Las funciones técnicas y especializadas de las otras instituciones de control se encuentran garantizadas por la propia Constitución. El ejercicio de competencias por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social implica un mandato constitucional que no se ve reflejado en una superposición de funciones y menos aún en una dependencia jerárquica del resto de instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social.

Del texto normativo analizado no se desprende que dichas normas establezcan una jerarquía administrativa e institucional que coloque al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social con prerrogativas frente a otros órganos de esta Función del Estado; lo que se busca es una coordinación en aras de una eficiente administración pública, principio garantizado en el marco constitucional ecuatoriano.

Tampoco se ha determinado que exista una administración pública paralela en cuanto a los roles competenciales de los distintos órganos que integran la función de Transparencia y Control Social.

Según los legitimados activos, la Ley impugnada permite que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ejerza control directo sobre las

empresas privadas "que desarrollen actividades de interés público", cuando según el accionante esta función no le ha sido otorgada por la Constitución, y a su entender aquello atenta contra la propiedad privada de estas empresas.

Se debe recordar que la Constitución tiende a ser interpretada como un sistema y de manera integral; en aquel sentido, este Consejo se encuentra inmerso dentro de la Función de Transparencia y Control Social, misma que tiene el deber de promover e impulsar el control de entidades y organismos no solo del sector público, sino también de personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, puesto que la acometida constitucional es fomentar mecanismos de participación del conglomerado social respecto a actos públicos o privados que les pudiese afectar, fomentándose de esta manera una democracia sustancial en donde las personas beneficiadas o perjudicadas con un acto público o privado de interés público puedan ejercitar un control sobre la actuaciones de personas públicas o privadas.

Cabe destacar que dentro de esta aseveración el detonante que justifica la intervención de una institución estatal como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se determina a través de la naturaleza de las actividades que desarrollen las personas o instituciones privadas, el mismo que se encuentra determinado por el interés público, ya que al tener su actividad una connotación pública en ejercicio de la participación ciudadana, el conglomerado debe someter sus actuaciones al control social.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no es quien discrecionalmente determina cuando una empresa desarrolla o no actividades públicas, este elemento se encuentra determinado por la Constitución de la República y la Ley; por lo tanto, lo argumentado por el legitimado activo no tiene asidero y carece de sustento lógico y jurídico.

Resumiendo, del análisis de las normas legales impugnadas se puede observar que su contenido normativo se encasilla dentro del ámbito competencial que la propia Constitución de la República le ha otorgado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y además, se encuentran dando cumplimiento al mandato constitucional de coordinar acciones para el cumplimiento de los objetivos de las Función de Transparencia y Control Social, así como el goce y ejercicio de los derechos constitucionales, en la especie, los derechos de participación y las garantías constitucionales expresadas a través de las políticas públicas.

Este principio de coordinación de igual manera se encuentra plasmado en el artículo 227 de la Constitución, en donde se ha determinado que la

administración pública constituye un servicio a la comunidad y es por ello que se fomentó en el marco constitucional ecuatoriano el control social a través de mecanismos institucionalizados, siendo aquel un medio adecuado para materializar ese objetivo constitucional.

No se evidencia que a través de las normas impugnadas se esté creando un nuevo orden institucional contrario a la Constitución de la República, ni que aquello genere una falta de independencia en las actuaciones administrativas de otras entidades técnicas y especializadas que integran la Función de Transparencia y Control Social.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar las demandas de acción pública de inconstitucionalidad planteadas.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE

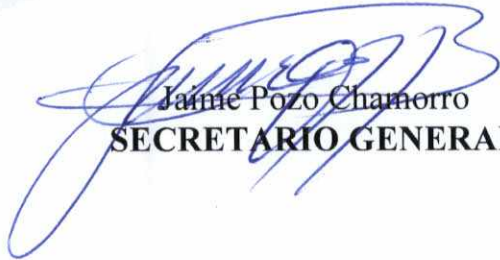
Jaimé Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la señora



jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión ordinaria del 25 de septiembre del 2013. Lo certifico.

JPC/H/ccp/ajs


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

CASO No. 0005-10-IN, 0006-10-IN, 0013-11IN y 0049-10-IN (acumulados)

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 17 de octubre de dos mil trece.- Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/lcca



CASO NRO. 0005-10-IN; 0006-10-IN; 0049-10-IN y 0013-11-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de octubre del dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia Nro. 010-13-SIN-CC, de 25 de septiembre de 2013, a los señores: Simón Espinosa Cordero y otros, en la casilla constitucional 733, y al correo electrónico: miltcastillo@gmail.com; coordinador del Movimiento de Unidad Plurinacional PACHACUTIK, en la casilla constitucional 710; presidente de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, en la casilla constitucional 457, y en la casilla judicial 1026; Edgar Estuardo Escobar Mora, en la casilla constitucional 407, y en el correo electrónico: dredgarescobarm@gmail.com; presidente constitucional de la República, en la casilla constitucional 001; presidenta de la Asamblea Nacional, en la casilla constitucional 015; presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en la casilla constitucional 265; procurador general del Estado, en la casilla constitucional 018; y a la Superintendencia de Compañías, en la casilla constitucional 022; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

