

Causa No. 20-22-IN

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sr. Tlgo. Henry Dagfin Cobos Zavala, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Cristóbal, representante legal y judicial; y, **Ab. Raúl Antonio Alcívar Segarra**, Procurador Síndico Municipal, representante judicial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Cristóbal (Municipio de San Cristóbal), de conformidad con lo dispuesto por los artículos 60, literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; con relación a la Acción Pública de Inconstitucionalidad No. 20-22-IN, propuesta por el señor Miguel Arcelio Mosquera Briones, por sus propios derechos y en calidad de presidente de la Junta Ciudadana del cantón San Cristóbal, ante ustedes comparecemos y manifestamos:

En cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 80 letra c) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), nos permitimos expresar:

1.- LEGITIMACIÓN DE PERSONERÍA

Adjunto copia de la credencial que acredita al Tnlgo. Henry Dagfin Cobos Zavala, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Cristóbal otorgada por la Junta Provincial Electoral de Galápagos; y, copia de la acción de personal del Ab. Raúl Antonio Alcívar Segarra, Procurador Síndico Municipal, documentos respecto del cual, usted se servirá declarar legitimada nuestra intervención.

2.- ANTECEDENTES

En el auto de calificación de la presente acción se verifica que el accionante aduce en su libelo:

"1. El 8 de marzo de 2022, Miguel Arcelio Mosquera Briones, por sus propios derechos y en calidad de presidente de la Junta Ciudadana del cantón San Cristóbal, provincia de Galápagos (en adelante, "accionante"), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 29 y 34 la ordenanza municipal que norma el sistema de participación ciudadana en San Cristóbal (en adelante, "ordenanza"), aprobada el 7 de octubre de 2011 por el Concejo Cantonal de San Cristóbal.

2. Las normas impugnadas disponen:

Art. 29. REQUISITOS PARA OCUPAR LA SILLA VACÍA. Para ejercer el derecho de hacer uso de la silla vacía deben cumplirse los siguientes requisitos:

a) Él o la representante de la silla vacía debe ser mayor de 18 años, estar en pleno ejercicio de los derechos previstos en la Constitución de la República, no encontrarse en interdicción civil, no ser deudor del fisco, especialmente de la Municipalidad, no hallarse en estado de insolvencia

fraudulenta declarada judicialmente, así como no encontrarse bajo efectos del alcohol o sustancias estupefacientes y psicotrópicas;

b) Ser designado o designada por parte de la ciudadanía reunida en Asamblea General, en la que participen por lo menos del 1% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral de la última elección popular, para lo cual deberán hacer constar su participación con su rúbrica y número de cédula de identidad en los formularios para el efecto otorgados por el Consejo Nacional Electoral, así como también la copia de cédula de ciudadanía y certificado de votación de las últimas elecciones;

c) Decisión de la Asamblea de intervenir en el o los asuntos de interés público que vayan a ser tratados en el Gobierno Municipal del Cantón San Cristóbal; y,

d) Comunicación dirigida al Alcalde del Cantón San Cristóbal, suscrita por un representante designado por la Asamblea, la misma que será presentada con 24 horas de anticipación a la realización de la Sesión del Cabildo.

Art. 34. TEMAS EN LOS QUE NO SE OCUPARÁ LA SILLA VACÍA. No podrá ocuparse la silla vacía en los siguientes temas:

a) Cuando se debatan proyectos de ordenanzas de carácter económico y tributario;

b) Cuando se trate de modificar la organización territorial, política y administrativa del cantón;

c) Cuando se debata la aprobación del presupuesto, el plan cantonal de desarrollo y plan de ordenamiento territorial, debido a que éstos deben ser previamente conocidos y aprobados por la máxima instancia de participación ciudadana;

d) Cuando se traten temas que atenten intereses individuales;

e) Cuando se traten temas que atañen exclusivamente al gobierno y a la administración municipal, como en la elección del Vicealcalde/sa, conformación de comisiones, aprobación de reglamentos e instructivos; y, f) Otros que determina la Constitución y la ley.

III. Pretensión y sus fundamentos

"4. El accionante señala que se trata de "[...] una demanda de inconstitucionalidad a toda la Ordenanza Municipal que Norma el Sistema de Participación Ciudadana en el Cantón San Cristóbal, con énfasis a los artículos 29 y 34 ibidem"; sin embargo, presenta argumentos únicamente respecto de los artículos 29 y 34 de la ordenanza en cuestión, indicando que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 61, numeral 2; 82, 85; 95; 101 y 204 de la Constitución. 5. La demanda argumenta concretamente que las normas impugnadas son inconstitucionales por violar los derechos de participación ciudadana, al uso de la silla vacía, y por generar una restricción y regresividad de derechos a través de una ordenanza municipal. 6. En la sección cuarta de la demanda sobre los fundamentos que sustentan la presunta inconstitucionalidad alegada, el accionante presenta argumentos sobre el concepto de la figura de la silla vacía como un mecanismo de participación ciudadana y señala que "[a] partir de todo lo expuesto, la [silla vacía] se definiría como el espacio público en donde se ejercen ciertos derechos que tiene la ciudadanía, con el fin de hacer efectiva la democracia participativa, fungiendo eventualmente como un sujeto deliberante en las instancias participativas locales, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley". 7. El accionante señala que, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución, el modelo participativo reconoce la presencia de una ciudadanía activa y de movimientos sociales que interactúan con los niveles de gobierno estatal, tanto en cuestiones locales, como temas nacionales. Añade que la Constitución, principalmente los artículos 61 y 85, sistematiza la democracia participativa al conferir el

derecho a participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público y revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. Asimismo, explica que el artículo 102 de la Constitución le otorga a la ciudadanía, individual o colectivamente, la facultad de presentar propuestas y proyectos, en todos los niveles de gobierno; y que los artículos 103 a 107 regulan las instituciones fundamentales de la democracia participativa. 8. En atención al artículo 204 de la Constitución, la demanda argumenta que [l]a participación ciudadana trastoca los modos de hacer y pensar la política, pues convierte a los sujetos sociales en protagonistas del desempeño de la vida democrática y de la gestión y control de los asuntos públicos. Dentro de ese marco teórico, la [silla vacía] se configura como un mecanismo que exige que la toma de decisiones a nivel público se realice una vez que se hayan escuchado las posiciones ciudadanas respecto de un determinado tema. 9. Posteriormente, en concordancia con el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que instituye un sistema de elección de ocupantes de la silla vacía para legitimar la presencia del "representante ciudadano", la demanda señala que "[...] no todos los ciudadanos pueden ejercer, en cualquier momento, determinados derechos. Por consiguiente, se entiende que el ocupante de la [silla vacía] debe cumplir ciertos requisitos para su uso en el Consejo Municipal del Gobierno Caso N°. 20-22-IN Página 3 de 5 Autónomo Descentralizado del Cantón San Cristóbal". 10. En particular, sobre el artículo 29 de la ordenanza, el accionante señala que los requisitos impuestos para el uso de la silla vacía restringen el uso y acceso de este mecanismo "[...] creando competencias contrarias a lo establecido en su artículo 219 de la Constitución al Consejo Nacional Electoral para que esta institución, otorgue formularios y posteriormente participen las personas interesadas en hacer uso de la silla vacía". 11. Sobre lo anterior, el accionante se refiere al Oficio No. CNE-287-DPEG-2021 de 14 de diciembre de 2021, emitido por la delegación provincial de Galápagos del Consejo Nacional Electoral, que responde la solicitud realizada por el entonces presidente de la Junta Ciudadana de San Cristóbal para la entrega de formularios para el uso de la silla vacía y la información de cuántas personas constan en el padrón electoral del cantón San Cristóbal. En el oficio en cuestión se informó sobre el número de electores inscritos; y señaló que, de conformidad a lo dispuesto en la Ordenanza para la Implementación del uso de la Silla Vacía en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la entidad competente para facilitar lo solicitada es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Cristóbal. 12. En cuanto al artículo 34 de la ordenanza, el accionante argumenta que [...] restringe temas que se pueden abarcar en la Participación Ciudadana, y que no lo contempla la Constitución en su artículo 101 en concordancia con el artículo 304 del Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por lo que existe una barrera que restringe el goce efectivos garantizados [sic] por la Constitución, y de quienes optamos usar la silla vacía para garantizar el derecho de participación ciudadana. 13. Finalmente, el accionante agrega que su "derecho al desarrollo también contempla la participación en el planteamiento de políticas públicas que se deban tomar considerando nuestra voluntad de poder decidir con derecho a voz y voto en los temas que requiera nuestra comunidad". 14. Sobre la base de lo expuesto, el accionante plantea como pretensión que se declare la inconstitucionalidad material a la Ordenanza que Norma el Sistema de Participación Ciudadana en el Cantón San Cristóbal.

3.-CONTESTACIÓN

En atención a lo dispuesto por vuestras autoridades mediante auto de fecha de 05 de mayo de 2022, notificado el 13 de mayo de 2022, se da contestación a la acción pública de inconstitucionalidad planteada, en los siguientes términos:

Conforme se desprende de la lectura del libelo inicial, de los hechos, disposiciones normativas que en el mismo se narran, como de la documentación que se menciona, la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, presentada por el accionante señor Miguel Arcelio Mosquera Briones, está dirigida particularmente en contra de los artículos 29 y 34 de la **ORDENANZA QUE NORMA EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN SAN CRISTÓBAL**, sosteniendo reiteradamente que dichas disposiciones normativas violentan los derechos de participación ciudadana al acceso y uso de la silla vacía; y, sobre los temas que se pueden intervenir, generando en consecuencia mediante ordenanza municipal la restricción y regresividad de derechos contemplados en la Constitución del Ecuador.

3.1 De los fundamentos de derecho que amparan la reglamentación sobre el Uso de la Silla Vacía.-

Con la promulgación y entrada en vigencia de la Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Cristóbal busca cumplir con su función de implementar y garantizar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal.

En este sentido, el Gobierno Municipal a la época consciente de la importancia del derecho de las ciudadanas y ciudadanos a participar, en forma individual o colectiva, de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos, a través de la Ordenanza Ut supra, ha buscado regular de manera constitucional y legal la garantía constitucional en lo que respecta a la participación ciudadana; y, de manera particular para el tema que nos ocupa, respecto de la silla vacía.

Es oportuno expresar a su autoridad, que el Concejo Edificio tiene claro que la silla vacía es un mecanismo de participación ciudadana, que permite a la ciudadanía actuar dentro de las sesiones de concejo municipal, no únicamente como sujetos de consulta sino como entes participativos en la toma de decisiones. En consecuencia, la silla vacía es un instrumento participativo que permite a la ciudadanía ejercer su derecho constitucional de participación en temas interés público con voz y voto.

Es por ello, que en base a lo que disponen los artículos 101 de la Constitución de la República, 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y 311 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Gobierno Municipal de San Cristóbal ha normado de manera oportuna el derecho al acceso a la silla vacía, lo cual está plasmado en los artículos 27, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la "Ordenanza que Norma el Sistema de Participación Ciudadana en el cantón San Cristóbal".

Ahora bien, es importante expresar que la presente Ordenanza está siendo objeto de revisión por parte de la Comisión Permanente de Legislación y Fiscalización del Concejo Municipal de San Cristóbal, dado que existe una propuesta normativa para reformar la Ordenanza.

En este sentido, la precitada Comisión ha visto necesario plantear reformas al seno del legislativo municipal, las mismas que se construirán con el aporte activo de los ciudadanos/as y con la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo, que permitan garantizar de manera efectiva y plena el ejercicio de los derechos de participación ciudadana.

De ahí que, es oportuno expresar que uno de los artículos observados corresponde justamente al artículo 29, literal b), pues consideramos que, a pesar de la buena intención del legislador a la época, la cual colegimos buscaba asegurar y garantizar la representatividad del ciudadano/a para ocupar la silla vacía, ha generado un requisito innecesario, que no se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, para participar en la silla vacía, esto es, ***"Ser designado o designada por parte de la ciudadanía reunida en Asamblea General, en la que participen por lo menos del 1% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral de la última elección popular, para lo cual deberán hacer constar su participación con su rúbrica y número de cédula de identidad en los formularios para el efecto otorgados por el Consejo Nacional Electoral, así como también la copia de cédula de ciudadanía y certificado de votación de las últimas elecciones"***.

En este punto, es importante expresar que los literales a, c y d del artículo 29 de la Ordenanza a nuestro criterio no imponen requisitos que puedan generar una limitación al acceso de la silla vacía por parte de la ciudadanía en general, dado que los mismos van en relación al goce de los derechos políticos, o de participación, como es el caso de la mayoría de edad, no encontrarse en interdicción civil, estar en pleno ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, no hallarse en insolvencia fraudulenta declarada judicialmente, así como no encontrarse bajo efectos de alcohol o sustancias estupefacientes o sicotrópicas. Estas consideraciones si están previstas en nuestra Constitución, Código Orgánico Integral Penal y Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.

De igual manera, no es contrario a los preceptos constitucionales pedir nombramiento o delegación de aquel ciudadano/a que represente a una organización para participar en la silla vacía, dado que es la forma como acreditaría su representación. Así también, no es restrictiva la norma para el acceso a la silla vacía, el requisito de la comunicación dirigida al Alcalde, suscrita por el representante a la Asamblea, con 24 horas de anticipación a la realización de la sesión del concejo municipal, ya que el COOTAD en sus artículos 318 y 319 establecen los plazos de convocatoria para las sesiones de al menos 48 horas, para las ordinarias y al menos de 24 horas, para las extraordinarias, plazo que se considera racional y adecuado para invitar a la ciudadanía a participar de las sesiones del Concejo Edilicio.

En cuanto lo alegado por la parte accionante respecto que el artículo 34 de la Ordenanza, respecto de que *"[...] restringe temas que se pueden abarcar en la Participación Ciudadana, y que no lo contempla la Constitución en su artículo 101 en concordancia con el artículo 304 del Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por lo que existe una barrera que restringe el goce efectivos garantizados [sic] por la Constitución, y de quienes optamos usar la silla vacía para garantizar el derecho de participación ciudadana. 13. Finalmente, el accionante agrega que su "derecho al desarrollo también contempla la participación en el planteamiento de políticas públicas que se deban tomar considerando nuestra voluntad de poder decidir con derecho a voz y voto en los temas que requiera nuestra comunidad"*, debemos expresar que este artículo también es motivo de revisión por parte de la Comisión de Legislación y Fiscalización, al tenor de lo expresado en líneas anteriores.

No obstante, es oportuno considerar que la silla vacía tiene sus límites, en el sentido que los temas a tratar siempre guarden relación al interés común y no temas de índole particular; y, de la misma manera, que los temas a discutir.

En este sentido, vale poner en referencia el criterio que expuso la Procuraduría General del Estado respecto a la consulta de si el ocupante a la Silla Vacía puede intervenir en temas relativos al de interés político como en el caso de la designación de vicealcalde o vicealcaldesa, de las comisiones del concejo municipal u otros similares. En este sentido, mediante oficio No 01262 de 7 de abril de 2011, la Procuraduría General del Estado indicó en su parte pertinente que: *"El representante ciudadano que ocupa la silla vacía debe ser convocado para tratar temas de interés general, y no de carácter político como son la designación de vicealcalde, o la integración de las comisiones del concejo municipal, u otros similares cuya elección corresponde a los miembros del Concejo Municipal... corresponderá al Concejo Municipal de Puyango, expedir las normas que viabilicen el procedimiento de participación de los representantes de la ciudadanía, **para la toma de decisiones únicamente en asuntos de interés general, y tomando en consideración que quienes ocupen la silla vacía no forman parte del Concejo Municipal, en aplicación del artículo 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**, y por tanto, su presencia tampoco cuenta para establecer el quórum de instalación dispuesto en el artículo 320 del COOTAD"*

Es pertinente indicar, que los casos mencionados en el artículo 34 de la Ordenanza, guardan estricta relación a los temas reservados de manera específica al Cuerpo Edilicio, tal como acota el Procurador General del Estado en su pronunciamiento; y, así también, que el cuerpo normativo, esto es la Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana, a través de los mecanismos que integran el Sistema de Participación Ciudadana, que está regulados en los artículos 8, 10, 12, 17, 21, 42, 58, 59, 60, prevén justamente la participación activa de la ciudadanía en temas de interés general relativo a elaboración de presupuestos, planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

4.- PETICIÓN

Sobre la base de los antecedentes expuestos, solicito:

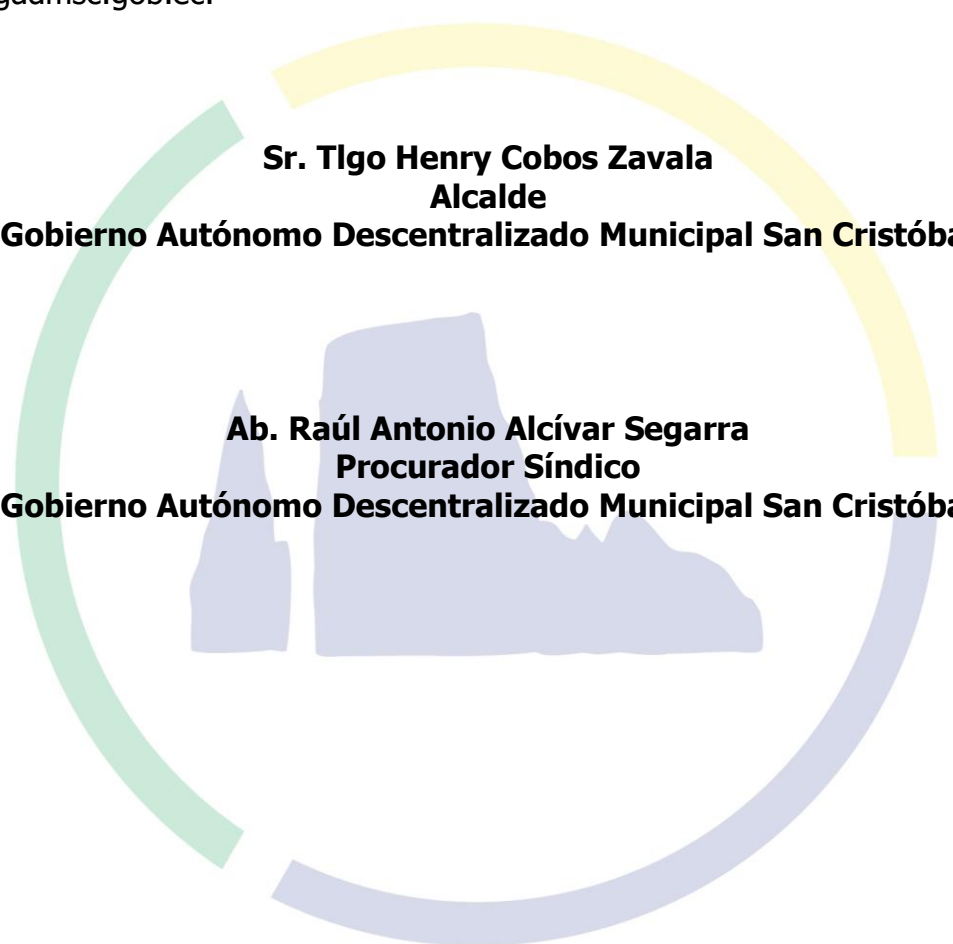
- a) Declarar sin lugar parcialmente la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo planteada por el señor Miguel Arcelio Mosquera Briones.
- b) Se ratifique la permanencia en el ordenamiento jurídico como consecuencia de su constitucionalidad de los artículos 29 literales a, c, d, y 34 literales a, b, c, d, e, f, considerando que la Comisión de Legislación y Fiscalización está encargada de trabajar una reforma integral de la Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana.

5.- DOMICILIO CONSTITUCIONAL Y AUTORIZACIÓN

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Cristóbal recibirá notificaciones por parte de la Corte Constitucional del Ecuador, en las siguientes direcciones de correo electrónico.

h.cobos@gadmsc.gob.ec

r.alcivar@gadmsc.gob.ec.



Sr. Tlgo Henry Cobos Zavala
Alcalde
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Cristóbal

Ab. Raúl Antonio Alcívar Segarra
Procurador Síndico
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Cristóbal