

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho

Mención en Derecho Constitucional

Alcance y límites del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio

Darwin Enrique Seraquive Abad

Tutor: Ramiro Fernando Ávila Santamaría

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Darwin Seraquive Abad, autor de la tesis “Alcances y límites del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio”, mediante el presente documento dejó constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

07 de mayo de 2020

Firma: _____

Resumen

El objeto de la presente investigación es el estudio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, específicamente su origen y el régimen de transición,

Este estudio identifica la finalidad del constituyente de Montecristi al crear la Función de Transparencia y Control Social; y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, determina las razones por las cuales estas instituciones no cumplieron con sus funciones constitucionales, sino que permitieron la concentración del poder en manos de la Función Ejecutiva, por lo cual, el pueblo ecuatoriano mediante consulta popular de 4 de febrero de 2018 decidió dar por terminada las funciones de los consejeros, y crear un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, por mandato popular, tiene la facultad de evaluar a las autoridades designadas por el Consejo cesado, por lo cual, se analiza el alcance de esta potestad extraordinaria.

Por medio del análisis de los procesos de evaluación de los vocales del Consejo de la Judicatura y jueces y juezas de la Corte Constitucional, se determina la ausencia de independencia de sus autoridades, y la incidencia en el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales. Finalmente, se analiza como el ejercicio de la potestad evaluadora ha contribuido a la participación ciudadana.

Palabras clave: Participación Ciudadana, Soberanía Popular, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, Evaluación, Función de Transparencia.

A mis hijos amados: Pamela, Amelia, Ismael y Ángel, por su enorme paciencia, que por amor soportan mis ausencias.

Agradecimientos

Al maestro y amigo, con quien tuve el privilegio de formarme, trabajar, servir y caminar en sus últimos años, por sus lecciones de vida y ejemplo de humildad, Julio César Trujillo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo Primero	15
Participación ciudadana y soberanía popular	15
1. Fundamento de la participación: la soberanía popular	15
1.1. La participación ciudadana: de la democracia griega a la democracia representativa	15
1.2. La democracia representativa	17
1.3. Soberanía popular y participación ciudadana.....	25
2. La participación ciudadana y la organización democrática.....	30
2.1. La Participación ciudadana en la democracia representativa	30
2.2. La Participación ciudadana en el Constitucionalismo latinoamericano	33
2.3. Mecanismos de participación ciudadana	36
2.4. Fines de la participación ciudadana.....	38
2.5 Participación ciudadana como medio para la igualdad política.	41
Capítulo Segundo	45
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: instrumento institucional para la participación ciudadana y la igualdad política	45
1. La Función de Transparencia y Control Social	45
2. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la Constitución de Montecristi	49
3 Consejo de participación ciudadana y control social cesado: ¿coadyuvó a alcanzar los objetivos de la participación ciudadana?.....	53
3.1. Cumplimiento de funciones constitucionales	53
Capítulo tercero	59
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio	59
1. Origen.....	59
2. Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	66
3. Limitaciones del Consejo de Partición Ciudadana y Control Social Transitorio.	73
4. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio: el camino para la igualdad política.	75
5. Alcance de la potestad normativa.....	77
5.1. Legitimidad de los mandatos del Consejo Transitorio	77
5.2. Características de los mandatos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio	80
Capítulo Cuarto	83
Alcance y finalidad de la potestad de evaluación del CPCCS-T.....	83
1. Procedimiento de evaluación.....	83
2. Alcance de la competencia	92
Epílogo: La vigencia de las decisiones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio a la luz del dictamen No. 2-19-IC/19 de la Corte Constitucional del Ecuador.....	99
Conclusiones	107
Bibliografía.....	111

Introducción

La Constitución del Ecuador del año 2008, reconoció la trascendencia de la soberanía popular en la organización del poder, por lo que, determinó la participación como un principio transversal en la gestión de la administración pública.

Con la finalidad de llevar a la práctica el mandato constitucional, el constituyente de Montecristi incorporó en el esquema constitucional la Función de Transparencia y Control Social; y, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que son las instituciones encargadas de promover y facilitar la participación; y, fomentar la transparencia y lucha contra la corrupción.

Sin embargo, las mencionadas instituciones no cumplieron con su rol constitucional, todo lo contrario, sirvieron como medio para la concentración del poder en manos del ex presidente Rafael Correa.

Ante esta situación, el pueblo ecuatoriano en ejercicio de su soberanía, mediante consulta popular de 4 de febrero de 2018, creó el Consejo de Participación y Control Social Transitorio, al que le otorgó potestades extraordinarias, no previstas en el ordenamiento jurídico vigente. Entre estas potestades, la principal, es la evaluación y cese de las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Cesado. En este sentido el objeto de estudio es analizar el alcance y límites de la competencia extraordinaria de evaluación de las autoridades. Para el efecto, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos

El primer capítulo estudia el principio de participación ciudadana y su relación con la soberanía popular, para lo cual, se analiza la participación en la democracia griega y en la democracia representativa. En la segunda parte se examina su importancia, el desarrollo en el Constitucionalismo latinoamericano y en la Constitución del Ecuador; y, los mecanismos y fines de la participación ciudadana.

En el segundo capítulo, con la finalidad de determinar si la arquitectura constitucional coadyuva a garantizar el principio de participación ciudadana se analiza la creación y fines de la Función de Transparencia y Control Social y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Luego, con base a las acciones realizadas por el Consejo de Participación

Ciudadana se determinó que este organismo no cumplió con sus funciones constitucionales, todo lo contrario, desincentivo la participación ciudadana, no realizó un control de las otras autoridades y no fue independiente en el ejercicio de sus facultades.

En el tercer capítulo se analiza el origen, finalidad y las actuaciones del Consejo Transitorio, particularmente su facultad de evaluar y la potestad normativa en los términos dispuestos en el régimen de transición de la pregunta y anexo 3 del referéndum y consulta popular del 4 de febrero de 2018.

Finalmente, el cuarto capítulo de esta investigación analiza la competencia extraordinaria de evaluación, su alcance y sus características; y, examina los procesos de evaluación del Consejo de la Judicatura y de la Corte Constitucional, en el cual se identificó la falta de independencia de los mismos, por lo cual, se analiza su incidencia en el cumplimiento de funciones de estos organismos. Para finalizar, se establece como en virtud de esta potestad extraordinaria de evaluación el Consejo Transitorio ha sentado las bases para el respeto y garantía de la participación ciudadana.

Capítulo primero

Participación ciudadana y soberanía popular

1. Fundamento de la participación: la soberanía popular

1.1. La participación ciudadana: de la democracia griega a la democracia representativa

Democracia, no presenta un concepto unívoco, es un término polisémico debido a las variaciones que ha presentado desde su origen y a los elementos que le caracteriza, sin embargo, en la actualidad y por consenso general, al hablar de democracia se hace referencia a la democracia representativa.

En el presente acápite se realizará un recorrido sintético desde la democracia ateniense. La democracia surgió en la Grecia antigua, entendida como el gobierno del pueblo, lo que implicaba “la igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a su derecho a hablar en la asamblea de gobierno (isogoría) y la igualdad ante la ley (isonomía)”¹ por lo tanto “‘el pueblo’ (el demos) era la única autoridad legítima para gobernar”.²

La democracia ateniense requería de la polis (ciudad), pues era la asociación más importante en la cual las personas desarrollaban su vida. Una característica esencial de la polis fue el promover buenos ciudadanos, si lo hacía, era considerada una buena polis. A los buenos ciudadanos se los consideraban virtuosos por que promovían la justicia para lograr el bien común, entonces, la virtud de un buen ciudadano radica en la posibilidad de participar en los asuntos públicos “siempre por lograr el bien de la polis”.³ Además, para que una polis sea considerada buena, o la mejor entre las demás se requería que la misma fuera una polis democrática.

En la polis democrática, si bien todo ciudadano virtuoso persigue lograr el bien común, esto no implica que no existan diferencias, lo importante es identificar lo que es mejor

¹ Robert Dahl, *La democracia y sus críticos* (Buenos Aires: Paidós, 1991), 22.

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*, 24.

para todos y no solo para un grupo. Para lograr lo descrito, se requiere que la polis tenga un tamaño modesto, a fin de que los ciudadanos puedan reunirse en asamblea y actúen como cogobernantes y persigan el bien común, por ello es necesario que se conozca el interés de cada uno de ellos para lograr un consenso.

Si bien en la antigua Grecia se desarrolló la noción de democracia ideal, en la que todos los ciudadanos podían participar en el gobierno y en la administración de la polis, la organización social presentaba una realidad en la que no todas las personas eran consideradas iguales, es así, que no contaban con ciudadanía plena, por lo que, no tenían el derecho de participar en la vida política: las mujeres, los metecos “extranjeros residentes en Grecia”⁴ y “los esclavos, es decir se puede determinar que la democracia griega era exclusiva”.⁵ Además de ser una democracia exclusiva, presentaba otras limitaciones, así, existía facciones basadas en lazos familiares, los ciudadanos más pobres sin relaciones políticas no podían asistir a la asamblea, situaciones que llevaban a la adopción de decisiones políticas excluyentes en beneficio de un grupo.

A pesar de las limitaciones señaladas, en el modelo de democracia griega en principio no existía la representación, por lo que la participación ciudadana se desarrolló de manera plena, ya que los ciudadanos reunidos en asamblea podían tomar decisiones y expresar la voluntad de la comunidad.

De acuerdo a lo mencionado, es evidente que este modelo democrático solo podía funcionar en sociedades pequeñas. Por lo que, al ser el estado moderno mucho más complejo, el sentido de la democracia ateniense se tuvo que repensar en función de que todos los ciudadanos sean partícipes en las decisiones públicas, dando así origen a la democracia representativa.

4 Pedro López Borja de Quiroga, “Aristóteles: el gobierno de los mejores”. *En Filosofía y democracia en la Grecia Antigua*, compilado por Laura Sancho Rocher, (Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009), 200.

⁵ Dahl, *La democracia y sus críticos*, 32.

1.2. La democracia representativa

1.2.1. Elemento esencial: la representación

En el estado moderno no es posible sostener que todo el pueblo pueda decidir sobre todo, o que permanezca de forma constante reunido para analizar los asuntos públicos, frente a esta imposibilidad, surge la idea de que el pueblo puede designar representantes a quienes le otorga el mandato, para que en su nombre, adopte las decisiones que sean necesarias para lograr el bien común. Esta designación la realiza por medio de los derechos políticos, entre ellos el derecho al voto, de esta forma, se da origen al sistema representativo. Por lo que, en la actualidad al mencionar democracia, esta es asociada de forma inmediata con la democracia representativa.

Respecto a la representación, Rawls manifiesta que la “posición original es un mecanismo de representación”⁶ en el cual “los representantes de los ciudadanos libres e iguales tienen que definir los términos de cooperación social para la estructura básica de la sociedad”, entendida la sociedad como “un sistema continuo y equitativo de cooperación entre ciudadanos concebidos como libres e iguales”.⁷

En la posición original, las partes, como representantes definen “los términos equitativos de la cooperación social poniéndose de acuerdo en los principios de justicia”,⁸ por lo cual pretende “establecer un procedimiento equitativo según el cual cualesquiera que sean los principios convenidos estos sean justos”⁹ En la posición original, son los ciudadanos por medio de sus representantes quienes determinan los términos justos para cooperación y así lograr principios de justicia apropiados para lograr los principios de justicia para ciudadanos libres e iguales.

En otro sentido, la autora Fenichel Hanna expresa que “representación significa hacer presente algo que, sin embargo, no está presente en un sentido literal. Lo que me gustaría decir del sustantivo actuar por otros es que la cosa o persona representada está presente en la acción antes que en las características del actor”.¹⁰ En otras palabras, la representación

⁶ John Rawls, *El liberalismo político* (Barcelona: Romanya/Valls, 2004), 56.

⁷ *Ibíd.*, 57.

⁸ *Ibíd.*

⁹ John Rawls, *Teoría de la Justicia* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000), 135.

¹⁰ Fenichel Pitkin Hanna, *El concepto de representación* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), 183.

permite que algo o alguien ausente este presente. De lo indicado se desprende la existencia de dos sujetos, el representado y el representante, el primero, es el que en ausencia se encuentra presente en la persona del representante que lo representa.

La representación, puede ser analizada desde distintas perspectivas, así se puede entender como: 1. autorización para actuar en nombre de otros; 2. Responsabilidad de los representantes de rendir cuentas a los representados, es decir los representantes se encuentran sujetos a control; 3. Representación descriptiva en la cual los representantes se corresponden con el cuerpo social, es decir se consideran que existe una similitud entre ellos, este modelo es defendido por John Stuart Mill;¹¹ 4. Representación simbólica en la cual el representante se observa como un símbolo de aquello que representa; y, 5. representación como actuar se enfoca en analizar como un sujeto actúa por otro.¹²

Siguiendo lo planteado por Fenichel Hanna, Maurizio Cotta define a la representación política como

una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto — de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales.¹³

La definición presentada es compleja, considera a la representación como autorización o cesión de poder, responsabilidad, y como actuar, es decir, la representación conlleva varias dimensiones. Puede ser entendida como “principio de legitimación política, estructura institucional y modalidad de comportamiento”¹⁴

Con base a lo expuesto, se desprende que la representación es un elemento central de la democracia, por cuanto solo por medio de los representantes la ciudadanía puede adoptar las decisiones en beneficio expresar su interés común, y el mecanismo por el cual existe la relación permanente entre los ciudadanos y los gobernantes.

¹¹ John Stuart Mill, *Del Gobierno Representativo* (Madrid: Tecnos, 1985), 87.

¹² Enrique Cebrián Zazurca, “Sobre la democracia representativa: un análisis de sus capacidades e insuficiencias”, 22-27, accedido el 14 de octubre del 2018, <http://www.digitialpublishing.com.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/visor/42776>

¹³ Maurizio Cotta, “Parlamentos y representación”, en Gianfranco Pasquino, coord., *Manual de Ciencias Políticas* (Madrid: Alianza, 1988), 272.

¹⁴ *Ibíd.*

Ha quedado claro que la representación es un elemento central en la democracia representativa, ahora es necesario revisar quienes y como pueden decidir (democracia formal) y sobre que pueden decidir y sus límites (democracia material).

1.2.2. Democracia formal y democracia material

Una vez revisado la definición sobre la representación, en las siguientes líneas se analizará las dimensiones de la democracia. Para ello se parte de lo expuesto por Bobbio: “La única manera de entenderse cuando se habla de democracia [...] es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.¹⁵ Lo expuesto por el autor, es una definición de democracia desde el punto formal, ya que hace referencia a los elementos formales de la democracia, como son: 1. La existencia de sujetos llamados a tomar las decisiones colectivas; y, 2. Las reglas que se deben observar para adoptar dichas decisiones.

En el mismo sentido, Ferrajoli establece que la democracia desde una perspectiva formal: “consiste en un método de formación de las decisiones públicas y precisamente en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, o mejor, a la mayoría de sus miembros, el poder, directo o mediante representantes, de asumir tales decisiones”.¹⁶ En esta definición, se hace referencia únicamente a aspectos formales, al cumplimiento de las reglas determinadas para tomar las decisiones, es así, que se identifica a la democracia como el cumplimiento de formas y procedimientos idóneos para garantizar que en las decisiones reflejen la voluntad del pueblo.¹⁷

Estos elementos de la democracia formal están preestablecidos por normas que se encuentran previstos en el derecho, pues, puede existir derecho sin democracia, pero no democracia sin derecho. Por lo cual en el derecho se determinan las reglas para el ejercicio del poder. Siguiendo a Rawls, es en la Constitución donde se:

Establece procedimientos electorales democráticos para moderar la rivalidad política dentro de la sociedad. Esta rivalidad incluye no sólo la rivalidad entre clases sociales e intereses, sino

¹⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México DF: Fondo de Cultura Económica, 1996), 24.

¹⁶ El autor agrega a la democracia formal la democracia sustancial, que se hará referencia infra. Luigi Ferrajoli, *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia: 2. Teoría de la democracia* (Madrid: Trotta, 2011), 9.

¹⁷ *Ibíd.*

también entre aquellos que están en pro de ciertos principios liberales y en Contra de otros, por cuales quiera razones.¹⁸

En este sentido, es la norma suprema del ordenamiento jurídico la que otorga el poder a un determinado grupo, los representantes, para decidir en nombre de la colectividad; y, determina la forma de designarlos, el medio por excelencia para hacerlo es las elecciones en las que los ciudadanos ejercen el derecho al voto.

Bobbio señala que, para poder hablar de democracia en el sentido formal, tanto las personas que van a decidir como los que eligen a quienes van a decidir no solo se deben plantear alternativas reales, sino también deben encontrarse en condiciones de elegir una de ellas. Para ello, afirma: “con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de opinión, de expresión de la propia opinión, de asociación, etc.”¹⁹

En la última afirmación se puede identificar dos problemas: el primero hace referencia al tipo de derechos que determina necesarios para una democracia; y el segundo, con relación a quienes se les garantiza los mismos. Respecto a estos puntos, se debe dejar claro que en un sistema democrático no es suficiente la garantía de los derechos civiles y políticos, sino en virtud del principio de interdependencia, se debe garantizar los derechos económicos sociales y culturales, con la finalidad de que los electores y los representantes estén en plena capacidad de ejercer los derechos en libertad y sin ninguna restricción de carácter material, lo que finalmente incide en el potencial de participación de la población en los asuntos públicos.

La regla que rige para la toma de decisiones es la regla de la mayoría, “con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por mayoría de quienes deben de tomar la decisión”²⁰ Para el efecto, estas decisiones deben ser adoptadas en un foro de discusión política, al mismo que deberán asistir los grupos políticos tanto los que comparten criterios sobre cuál es la voluntad pública, la razón pública en términos de Rawls, como los que discrepan, a fin de elaborar concepciones políticas que sean justificadas y aceptadas por la mayoría.²¹

¹⁸ Rawls, *El liberalismo político*, 191.

¹⁹ Bobbio, *El futuro de la democracia*, 26.

²⁰ *Ibíd.*, 24.

²¹ Rawls, *El liberalismo político*, 197.

Entonces, es necesario en la democracia la presencia de un proceso deliberativo entre los representantes, a fin de conocer todas las razones de los ciudadanos, analizarlas, y adoptar las decisiones públicas, sin embargo, dicha deliberación se reduce al ámbito de las decisiones parlamentarias, mientras que en otras instancias del gobierno la deliberación es mínima o no existe.

El problema de la democracia formal, siguiendo lo postulado por Ferrajoli, es que incluso sería democrático si en virtud de la regla de la mayoría se podría decidir sobre la reducción de los derechos de las minorías, por lo que es necesario la presencia de límites a las decisiones de la mayoría, porque incluso con base a dichas decisiones se podría llegar a restringir el sistema democrático.²²

Ferrajoli agrega un elemento transcendental en el modelo de democracia representativa, esta es la democracia sustancial o de contenido en la que las decisiones adoptadas por la mayoría (mediante la regla de la democracia formal) deben siempre observar y respetar los límites previstos en la norma constitucional, estos límites son los derechos constitucionales, por lo cual en ningún momento la decisión de la mayoría puede transgredir o vulnerar los derechos constitucionales de las minorías. En este sentido el autor expresa:

Pero el pueblo es un sujeto colectivo, que no puede más que decidir por mayoría y por lo general en la democracia representativa, sólo sobre la elección de sus representantes; y ninguna mayoría puede decidir sobre la supresión o la restricción de aquellas normas constitucionales que confieren derechos fundamentales y que pertenecen, como se ha mostrado, a cuantos –todos y cada uno- no solo sus destinatarios sino también sus titulares.²³ En este sentido, en la democracia sustancial la representación y la regla de la mayoría son “formas a través de las cuales se expresa la voluntad general del pueblo como sujeto unitario y orgánico”,²⁴ por cuanto no solo se basan en normas que otorgan el poder de autodeterminarse individual y colectivamente, sino también en normas que establecen límites y vínculos a esos poderes, los cuales son los derechos fundamentales.²⁵

En esta línea de pensamiento, se denomina como democracia constitucional aquella en la cual se encuentra presente las dos dimensiones, tanto la formal como la material. Por lo que, siguiendo lo postulado por Ricardo Guastini, la Constitución para garantizar la democracia constitucional determina entre otros elementos, los siguientes: La existencia de

²² Ferrajoli, *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia: 2. Teoría de la democracia*, 11.

²³ *Ibíd.*, 12.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*, 17

una constitución rígida, la fuerza normativa de la Constitución, la directa aplicación de la norma constitucional, el control de constitucionalidad de las normas y de políticas públicas, entre otros.²⁶

1.2.3. Dificultades de la participación ciudadana en la democracia representativa

Ahora bien, está claro que, en la democracia representativa la legitimación del poder radica en la libertad del pueblo que, en ejercicio de su soberanía, designa representantes a los cuales les otorgan el ejercicio del gobierno con el fin de que tomen las decisiones necesarias para lograr el bien común de todos, o por lo menos de la mayoría, pero en ningún momento pueden vulnerar o atentar contra los miembros de las minorías. Bajo la referida perspectiva, en la actualidad la democracia representativa presenta varios problemas,²⁷ de los cuales se va a revisar aquellos relacionados con la participación ciudadana.

a) Pérdida de representatividad de los partidos.

En la democracia representativa los partidos políticos son la herramienta fundamental de organización y mediación política, no se puede pensar en este tipo de democracia sin la presencia de las organizaciones políticas. En relación a este tema, se puede identificar que los ciudadanos no confían en los partidos políticos,²⁸ por cuanto consideran que “la clase política trabaja para mantenerse en el poder y, por tanto, la representación de los intereses de la ciudadanía ha quedado relegada a un claro segundo lugar.”²⁹ Es decir, se produce el fenómeno de decaimiento de la credibilidad de los representantes elegidos por la ciudadanía, por cuanto consideran que la clase política canaliza los intereses de los electores hacia sus propios intereses.

²⁶ Ricardo Guastini, *La sintaxis del Derecho* (Barcelona: Marcial Pons), 231.

²⁷ Véase Norberto Bobbio, “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, en Norberto Bobbio, Giuliano Pontara y Salvatore Veca, *Crisis de la democracia* (Barcelona: Ariel, 1985), 5-24; Luigi Ferrajoli, *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia: 2. Teoría de la democracia*, 168-78.

²⁸ Según la encuesta realizada por Perfiles de Opinión, en noviembre de 2018, en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, en una base de 910 entrevistados. Ante la pregunta: “¿Con qué movimiento o partido político simpatiza usted?”, el 79.55% dijo con ninguno y el 2,85% no sabe o no responde.

²⁹ Pedro Mujica, *Igualdad política: el significado actual de la participación ciudadana* (Santiago: Ril editores, 2010), 27.

Al respecto, Luigi Ferrajoli señala que la pérdida de representatividad social de los partidos políticos³⁰ es consecuencia de la integración y confusión de estos con las instituciones estatales, hasta el punto de desapoderarlas y utilizarlas como instrumentos para satisfacer sus intereses partidistas; convertirse en solo movimiento de opinión sin propuestas técnicamente elaboradas y sin ningún compromiso para hacerlas viables; por la falta de proyección política y agregación social; “por su sordera, su desinterés y en ocasiones su hostilidad a los movimientos sociales y a las solicitudes externas”;³¹ por la ausencia de composición colectiva y participación ciudadana; entre otras situaciones.

b) Invisibiliza la sociedad diversa y plural

Desde una perspectiva crítica, la democracia representativa, “nació de una concepción individualista de la sociedad”, puesto que es un individuo o un grupo de individuos los que deciden crear un movimiento o partido, en este sentido, son los individuos que en ejercicio de su libertad decidieron crear la sociedad en la cual no existían estamentos intermedios, sino únicamente el pueblo soberano quien decide designar representantes, la sociedad es un producto de la voluntad de los individuos. Es decir, son las personas como individuos los que crean la sociedad, una sociedad homogénea.³²

Sin embargo, al transcurrir el tiempo, las personas han ido perdiendo espacio frente a las organizaciones colectivas, estas últimas se han tornado sujetos políticos que representan intereses de determinadas partes de la sociedad. Frente a esta situación la democracia creada para una sociedad monista, en la que un solo pueblo era el eje, presenta dificultades para desarrollarse en una sociedad pluralista.

La idea de sociedad en la cual funciona la democracia representativa, concebía que sus miembros presentaban características homogéneas, y por lo tanto sus intereses podían ser condensados sin problema, sin embargo, este tipo de sociedad individualista y homogénea invisibilizó las diferencias existentes entre los integrantes de la sociedad. En la actualidad estas diferencias se han ido evidenciando, identificando la existencia de una sociedad diversa.

³⁰ Ferrajoli, *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia: 2. Teoría de la democracia*, 171.

³¹ *Ibíd.*

³² Bobbio, *El futuro de la democracia*, 28.

El modelo representativo, al surgir en una sociedad de tipo individual, no posee los elementos necesarios para lograr la participación de estos sectores de la sociedad que, siempre han existido, pero solo en el momento actual se han visibilizado, y que exigen un gobierno más abierto y democrático.

- c) Incapacidad de incorporar la participación ciudadana en la formación de la voluntad política

A la pérdida de representatividad de los partidos políticos, se debe agregar la incapacidad de la democracia representativa de incorporar la participación de la ciudadanía en la formación de la voluntad política del Estado.

La democracia representativa afirma que su fundamento se encuentra en la soberanía del pueblo, afirmación que se reduce a un ámbito estrictamente plebiscitario, por cuanto se entiende que, por ejercicio del voto en las elecciones periódicas, por medio del cual designa a quien o quienes van a presentar sus intereses, la ciudadanía legitima a sus gobernantes y a las decisiones por ellos adoptadas. En este sentido, concibe que la opinión de la ciudadanía no debe ser escuchada sino hasta el momento de que se realice las próximas elecciones, relegando la participación ciudadana solo al instante del ejercicio del derecho al voto.³³

En este sentido, la participación ciudadana queda reducido a la existencia de elecciones periódicas y al acto de tomar parte en la designación de sus gobernantes,³⁴ es este el momento en el que los ciudadanos aprueban o no la gestión de sus representantes, por lo que “el poder del pueblo”, en este tipo de democracia solo hace referencia al pronunciamiento popular en las urnas, despojándolo de su real significado que es la expresión de la soberanía popular.

³³ Mujica, *Igualdad política*, 30.

³⁴ *Ibíd.*, 18.

1.3. Soberanía popular y participación ciudadana

1.3.1. El pueblo como titular de la soberanía popular

Bodino sostiene que la “soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la república”,³⁵ y el soberano tiene que cumplir con lo ordenado, que de acuerdo al derecho natural es una obligación, pero en casos de necesidad, esta posibilitado a no cumplir. Es así que el príncipe está obligado con el pueblo a cumplir lo prometido, pero está en capacidad de no cumplir lo prometido en caso de necesidad, lo que significa que la soberanía se la ejercer dentro del ámbito del poder estatal, es decir, solo en un estado de necesidad el soberano tiene la facultad de decisión.³⁶

Para Carmelli y Falk “la soberanía es doblemente una idea y una institución que descansa en el corazón de la moderna experiencia occidental, en el espacio y en el tiempo, expandiéndose más allá”.³⁷ Entonces, la soberanía no se limita a una idea, sino que expresa en un sentido amplio la conexión existente entre el soberano y el Estado.

Carl Schmitt, con base a lo expuesto por Bodino, expresa que el soberano es “quien decide el estado de excepción”³⁸, que es mucho más amplio que el estado de necesidad, el cual consiste en que en determinados momentos se requiere no cumplir con las reglas del ordenamiento jurídico con la finalidad de mantener la unidad y la cohesión política,³⁹ en este sentido, el soberano, en ejercicio de un derecho especial y extraordinario, en un estado de excepción es quien tiene el poder de decisión “para mantener (o crear) el orden, para restablecer una situación normal en la que tenga sentido el ordenamiento jurídico”.⁴⁰ En otras palabras, el soberano se encuentra tanto adentro como afuera del derecho, es decir por un lado el pueblo, en un primer momento en el estado de excepción actúa conforme a derecho y en un segundo instante actúa fuera de él para crear un nuevo ordenamiento jurídico.⁴¹

³⁵ Carl Schmitt, *Teología de la Política* (Madrid: TROTTA, 2009), 14.

³⁶ *Ibid.*, 15.

³⁷ Joseph Camillieri, Falk Jim: *The End of Sovereignty? The politics of Shrinking and Fragmenting World* (Inglaterra: Ed. Edward Elgar, 1992) 11.

³⁸ *Ibid.*, 13

³⁹ *Ibid.*, 13-20.

⁴⁰ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política* (Turin: Siglo XXI, 1991) 1491.

⁴¹ Ricardo Sanin Restrepo, *Teoría Crítica Constitucional* (Quito: CEDDC, 2011), 55.

Rousseau, en su obra el Contrato Social, atribuyó el poder soberano al Pueblo, por lo que el poder de decisión corresponde al pueblo, por lo tanto la sociedad civil es “el acto por el cual un pueblo es tal pueblo”,⁴² por lo que siguiendo a Groccio, dice Rousseau, “un pueblo es un pueblo antes de darse un rey”.⁴³ En este sentido, es el pueblo el que mediante un consenso –contrato–expresa la voluntad general y deciden conformar una sociedad.

Por lo mencionado Rosseau, manifiesta que una consecuencia de este contrato es que se:

produce inmediatamente, en vez de la persona particular de cada contratante, un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad [...] respecto a los asociados, toman colectivamente el nombre de pueblo, y se llaman en particular ciudadanos, en cuanto son participantes de la autoridad soberana, y súbditos, en cuanto sometidos a las leyes del Estado.⁴⁴

Por lo referido, Rousseau considera que “un pueblo es siempre, en todo momento, dueño de cambiar sus leyes”.⁴⁵ Considera que es necesario la presencia continua del pueblo soberano para evitar que la ley dictada por él se escape de sus manos.⁴⁶

Carre de Malberg establece que “la soberanía reside en la Nación en forma indivisible, como colectividad unificada que tiene una individualidad y poder superior a los nacionales e independientes de ellos. Se niega así la soberanía a cualquier individuo, grupo o colectividad territorial”⁴⁷. En consecuencia, el pueblo es el titular de la soberanía popular, este a su vez ostenta la facultad de delinear un marco legal y político, así como de cambiarlo sin ninguna autorización ex ante.

En este sentido, Bodino identifica en el Estado la existencia de un soberano; Schmitt determina que la calidad de soberano permite tomar las decisiones en el estado de excepción, Rosseau y Malberg consideran que dicho soberano es el Pueblo. Sin embargo, las posiciones de Scmhitt y Rousseau son contrarias respecto al momento en el que puede ejercer la soberanía del pueblo, él primero expresa que es en los momentos de excepción, mientras que el segundo señala que puede ejercerlo de modo constante.

⁴² Jean Jacques Rousseau, *Contrato Social* (Madrid: Espasa, 2007), 44.

⁴³ *Ibíd.*, 47.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*, 83.

⁴⁶ Maurizio Fioravanti, *Constitución de la Antigüedad a nuestros días* (Madrid: Trotta, 2007), 83.

⁴⁷ Raymond Carre De Malberg, *Teoría general del Estado* (México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998) 888.

Por lo tanto, se puede definir a la soberanía popular como la facultad que tiene el pueblo para adoptar decisiones para lograr el bienestar común, es decir, garantizar los derechos reconocidos a todos, no solo cuando exista un estado excepcional, sino en todo momento. El ejercicio permanente de la soberanía popular de manera permanente y constante se lo puede ejercer por medio de la participación ciudadana. Para comprender de mejor manera la relación entre soberanía popular y participación ciudadana se va a revisar las ideas de dos autores Rousseau y Tocqueville.

1.3.2. Soberanía popular y participación ciudadana: un análisis desde Rousseau y Tocqueville.

Rousseau, uno de los autores de mayor trascendencia en la filosofía política, en su obra el “*Contrato Social*” sentó las bases para la libertad e igualdad de las personas dentro de la organización política denominada Estado. En su obra otorga un rol relevante a la participación de la ciudadana en el Estado.

El contrato social, es la forma, que encontró Rousseau, para justificar la existencia de una sociedad “que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, *no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes*”.⁴⁸ (Énfasis agregado). En el texto citado el autor deja sentando que las personas, pese a organizarse en una asociación, no por ello dejan de ser libre para tomar sus decisiones, por lo cual señala que los ciudadanos participan en la autoridad del soberano.⁴⁹

El producto de este pacto social es el Estado, que es “un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad”.⁵⁰ En esta última definición Rousseau también nos presenta la base de su pensamiento sobre la participación en el Estado, al establecer que los ciudadanos participan de la autoridad soberana del Estado.⁵¹

⁴⁸ Rousseau, *Contrato Social*, 66.

⁴⁹ *Ibíd.*, 68.

⁵⁰ *Ibíd.*, 67.

⁵¹ *Ibíd.*, 68.

Los ciudadanos, según Rousseau, al participar en el Estado persiguen, no el interés de todos de forma individual, sino un interés común que será expresado por medio de la voluntad general es así como, el autor expresa: “Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y nosotros recibimos además a cada miembro como parte indivisible del todo.”⁵²

En este sentido, las personas al formar parte de un Estado, otorgan prevalencia al interés general sobre el particular, el cual se expresa por medio de la voluntad general que es expresada en la Asamblea General, de tal modo que la persona, como ciudadano, participa directamente en el ejercicio del poder soberano.

Por esta razón Rousseau es llamado el “teórico de la Participación”,⁵³ ya que sienta las bases para de la participación del ciudadano en el gobierno, entre ellas tenemos:

- a) La participación ciudadana tiene como fundamento la soberanía del pueblo
- b) La participación es tomar parte en las decisiones del poder público, y
- c) “que ella es, al igual que en las teorías del gobierno representativo, una manera de proteger los intereses privados, de asegurar un buen gobierno y de garantizar la existencia en forma permanente de los dos valores *básicos en un sistema democrático: libertad e igualdad.*”⁵⁴

En virtud de lo expuesto, la teoría participativa en Rousseau requiere la existencia de ciudadanos que asuman la responsabilidad, por medio del proceso participativo, en la toma de decisiones, para lo cual es necesario que dejen de lado sus intereses particulares, a fin de propender el interés común que implica la garantía de la libertad e igualdad de todas las personas.

Otro autor que en su obra otorga ideas calificadas como cimientos de la participación ciudadana actual, es Alexander de Tocqueville, quien, al comparar la forma de organización del poder de Estados Unidos de Norteamérica con Europa, esto es la Democracia frente a la aristocracia, llega a la conclusión que la primera determina la distribución del poder y la participación de los ciudadanos es el modelo que garantiza la libertad de las personas.

⁵² *Ibíd.*, 67.

⁵³ *Ibíd.*, 53.

⁵⁴ *Ibíd.*, 59.

En este caso, el autor reconoce la existencia de una democracia representativa, e identifica sus bondades y errores, identifica además varios elementos que evidencian la participación del ciudadano en el gobierno.

Un primer aspecto se toma en consideración, la existencia de igualdad de condiciones en la sociedad norteamericana,⁵⁵ en este sentido Tocqueville afirma que: “La población de la Nueva Inglaterra crecía rápidamente y, en tanto que la jerarquía de los rangos clasificaba aun despóticamente a los hombres en la madre patria, la colonia presentaba cada vez más el espectáculo nuevo de una sociedad homogénea en todas sus partes.”⁵⁶

Es la igualdad de sus ciudadanos, de acuerdo a Tocqueville, el punto donde converge la democracia norteamericana, en virtud de este principio, el pueblo puede gobernarse por mismo, por cuanto los méritos entre los gobernantes y los gobernados eran comunes.⁵⁷

El segundo elemento que establece, en su obra “La democracia en América”, es la soberanía del pueblo, señalando que en virtud de ella “cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y participa igualmente en el gobierno del Estado. Cada individuo es considerado como igualmente ilustrado, igualmente virtuoso e igualmente fuerte que cualquiera otro de sus semejantes”.⁵⁸

Al reconocer la soberanía del pueblo, Tocqueville reconoce también la participación del pueblo en la selección de los legisladores, del representante del ejecutivo y en las designaciones de sus autoridades, por lo que expresa que “el pueblo dirige el mundo [...] como Dios lo hace con el universo. Él es la causa y el fin de todas las cosas. Todo sale de él y todo vuelve a absorberse en su seno”.⁵⁹

En la misma línea, Tocqueville determina dos ideas esenciales sobre participación del ciudadano en el gobierno:

- a) La igualdad es un elemento esencial en la participación ciudadana.
- b) Los ciudadanos están facultados para participar en las decisiones políticas, por cuanto son titulares de la soberanía popular.

⁵⁵ Tocqueville no considera que en las colonias inglesas existió explotación de la población afrodescendiente, exclusión de los nativos indígenas del territorio de Estados Unidos, así también ya se observaba la instauración de diferencias por las condiciones económicas entre ricos y pobres. Véase: Howard Zinn, *A people's history of the United States* (Harlow: LONGMAN, 1994).

⁵⁶ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, 35. <https://mrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>.

⁵⁷ *Ibíd.*, 244.

⁵⁸ *Ibíd.*, 73.

⁵⁹ *Ibíd.*, 66.

En este sentido, se identifica la relación entre soberanía popular y participación ciudadana, es decir, para que el pueblo pueda ejercer a plenitud la soberanía popular, requiere que le sea reconocida y garantizada la participación ciudadana; o viceversa, los ciudadanos pueden participar porque son titulares de la soberanía popular. En este sentido la participación ciudadana es un elemento necesario en la organización del Estado.

2. La participación ciudadana y la organización democrática

2.1. La Participación ciudadana en la democracia representativa

Como se anotó, la democracia representativa presenta varias dificultades en torno a la participación ciudadana: los ciudadanos ya no confían en los partidos políticos; en una sociedad diversa permanecen grupos que son invisibilizados; y, la participación ciudadana se ha reducido al ámbito del ejercicio del derecho al voto en elecciones periódicas, eliminado la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan un control de las autoridades y participen en las decisiones públicas.

Frente a esta problemática, en la democracia representativa surge la necesidad de incorporar a la participación de la ciudadanía como un elemento sustancial para acercar las decisiones al pueblo. Por eso, en el presente acápite se plantea la pregunta: ¿Qué se entiende por participación ciudadana?, para responder la misma se partirá desde el concepto de ciudadanía por cuanto la participación es un elemento de la misma.

En la antigua Grecia, el término ciudadanía era usado para “referirse al grupo de personas que tenía la responsabilidad de decidir y guiar los destinos de la ciudad”,⁶⁰ es decir, concibe al ciudadano como una persona informada, perteneciente a la polis que participa de forma colectiva y activa en la política.⁶¹ Entonces, en la democracia griega, ya se reconocía la participación como un derecho sustancial del ciudadano, en virtud del *cual participa de forma activa en la toma de decisiones*.

En el Estado moderno, desde una visión liberal “el concepto de ciudadanía es un status que dota a los individuos con un catálogo de derechos universales garantizados por el

⁶⁰ Santiago Ortiz C. *Participación Ciudadana Análisis y propuestas para la reforma del Estado* (Quito: Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador, 1998), 19.

⁶¹ Rodrigo Borja, Ciudadano en <http://www.encyclopediadelapolitica.org/ciudadano/>. Consulta: 06/09/2018.

Estado".⁶² Por lo que, desde una perspectiva política es un reconocimiento individualista. En este sentido, la participación ciudadana implica el actuar frente al Estado para lograr sus intereses individuales.

Thomas Marshall, genera una ruptura al concepto de ciudadanía, al señalar que el Estado liberal no solo debe garantizar la libertad, sino también señala como uno de los elementos constitutivos de ciudadanía los derechos sociales, que les garantice un mínimo social y económico. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es pasiva, por cuanto al existir una garantía mínima de derechos, el ciudadano decide no participar en las decisiones institucionales.⁶³

Rawls, por su parte añade un elemento al planteamiento de Marshall, al considerar que se debe introducir mecanismos de redistribución, a fin de incrementar la participación de las personas que poseen menos recursos. Teniendo en consideración lo propuesto por el autor, la noción de participación deja de ser pasiva, y pasa a ser un proceso político dentro de la esfera pública, en el cual todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a tomar parte y decidir en los asuntos de su interés,⁶⁴ es decir se presenta la participación desde una perspectiva de la igualdad de condiciones de todas las personas.

Ferrajoli, por su parte, en su teoría de la democracia constitucional, propone la construcción de una ciudadanía más sustantiva, este modelo de ciudadanía se logra con el reconociendo de los derechos de participación ciudadana, en virtud de los cuales el ciudadano puede actuar frente al Estado para exigir el respeto de los derechos constitucionales.

En una crítica al concepto clásico de ciudadanía, Carole Pateman señala que la ciudadanía se ha construido desde una perspectiva patriarcal, por lo que propone la elaboración de una ciudadanía sexualmente diferenciada en la que se incluya a las mujeres en igualdad de condiciones.⁶⁵ Desde esta concepción de ciudadanía, de acuerdo Macpherson la participación ciudadana conlleva dos elementos: 1. La conciencia de que son personas que ejercitan sus propias capacidades, es decir, que son titulares de derechos que les permiten participar en la toma de decisiones y no actuar de forma pasiva como meros consumidores;

⁶² Mujica, *Igualdad política*, 75

⁶³ *Ibíd.*, 76.

⁶⁴ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 227.

⁶⁵ Mujica, *Igualdad política*, 112.

y, 2. Reducir la desigualdad social y económica, lo cual se logra incrementando la participación ciudadana.⁶⁶

De las distintas posiciones respecto a la ciudadanía, se desprende que la participación ciudadana persigue de una u otra forma, más derechos y garantizar el ejercicio de los mismos, sin embargo, dichas posiciones enmarcan a la participación ciudadana dentro del esquema representativo. Así, teniendo como base lo expresado por Rawls, esto es que “sólo un pequeño número de personas puede dedicar la mayor parte de su tiempo a la política”,⁶⁷ se observa que la participación se da por medio de sus representantes. En el mismo sentido, Ferrajoli, no escapa del modelo representativo, por cuanto su democracia sustancial se enmarca en la regla de la mayoría, claro estableciendo que la misma no debe vulnerar los derechos de las minorías.

En un estado constitucional de derechos y justicia, el concepto ciudadano no debe ser restringido, en un sentido amplio se puede definir como ciudadano a todas aquellas personas que tienen interés y son afectados por las decisiones que adopte el gobierno⁶⁸ En este contexto, la participación ciudadana es la capacidad para participar (actuar y decidir) en los asuntos públicos en los que se encuentran en juego sus derechos.

Por lo cual, la participación ciudadana no solo pasa por el empoderamiento de los derechos, sino, en la capacidad de ponerlos en práctica, por lo que es necesario que el ciudadano sea capaz de realizar un acto de poder, no solo frente a los otros ciudadanos, sino principalmente frente al Estado.

En este orden de ideas, la democracia en la actualidad ha tenido que repensarse, por cuanto no solo se reduce a elecciones de los gobernantes y a la garantía mínima de los derechos humanos, sino también, a la “participación del mismo pueblo en las decisiones de lo que debe hacerse y no hacerse, control del cumplimiento material de esas decisiones y por fin, funcionamiento de mecanismos efectivos para defender los derechos y obligar a los poderes públicos que creen las condiciones para la realización del *sumak kawsay*”⁶⁹

⁶⁶ *Ibíd.*, 113

⁶⁷ Rawls, *Teoría de la Justicia*, 216.

⁶⁸ Ferrajoli, *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia: 2. Teoría de la democracia*, 171.

⁶⁹ Julio Cesar Trujillo, “Poder, constitucionalidad, democracia y participación social”. En *Cuatro años de revolución ciudadana entre la propuesta y la realidad*, compilado por Fernando García, Quito, Universidad Central del Ecuador, 2011, 111

Hay que dejar claro, que el decir que la participación ciudadana permite a las personas actuar y decidir, implica la existencia de un proceso comunicativo racional en el espacio público para la toma de decisiones políticas por parte de aquellos que tiene interés en participar en los procesos de construcción social”.⁷⁰

En este mismo sentido, Carlos Santiago Nino, partiendo de la posición original de Rawls, señala que debe existir un proceso de deliberación entre la pluralidad de personas para limitar la parcialidad y enriquecer las perspectivas, con la finalidad de lograr revestir de legitimidad las decisiones públicas.⁷¹ Por lo que, la participación ciudadana requiere de un proceso deliberativo, en la que se ponen en la palestra las preferencias individuales y colectivas, con la finalidad de lograr un resultado que refleje el acuerdo de los participantes, y que propenda al bien común.

De lo indicado, la participación es un proceso de deliberación entre los ciudadanos interesados en un determinado asunto y los gobernantes, con la finalidad de incidir en las decisiones públicas, en todos los ámbitos ya sean normativo o de políticas públicas, y en todo nivel nacional o local.

2.2. La Participación ciudadana en el Constitucionalismo latinoamericano

En América Latina el sentimiento de ilegitimidad y de lejanía frente a las instituciones del modelo representativo ha estado presente desde los años 70 del siglo XXI, así por ejemplo para el año 2010 el promedio de confianza en las instituciones democráticas es del 30,80 %, ⁷² lo que refleja los problemas de la democracia representativa señalados anteriormente, como son: pérdida de representatividad de los partidos, invisibilización de la diversidad, dificultad de incorporar medios de participación ciudadana.

Al respecto, Boaventura de Souza Santos considera que el modelo hegemónico de democracia representativa es una democracia de baja intensidad, por cuanto la participación se reduce a las elecciones y a la rendición de cuentas, sin embargo, este último aspecto no se

⁷⁰ Mujica, *Igualdad política*, 126.

⁷¹ Yebraíl Haddad Linero, *La democracia deliberativa: perspectiva crítica* (Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahia, 2006),12

⁷² André-Noël Roth Deubel, “*Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal*”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 56 (junio-2013), Caracas. 3

ejerce, es así que el autor manifiesta “ una ciudadanía bloqueada, en la medida en que a mucha gente –que es la característica del sistema democrático representativo– no se le garantizan las condiciones de participación; o sea, que se basa en la idea de participación pero no garantiza sus condiciones materiales.”⁷³

Frente a este modelo hegemónico se presenta como alternativa una democracia contra hegemónica en la cual se reconoce una sociedad plural y diversa, este reconocimiento conlleva la incorporación real de mecanismos de participación ciudadana.

La existencia de la participación ciudadana en el modelo de democracia representativa requiere una relación más profunda entre la representación y la participación, en la cual se reconoce que los mecanismos de participación ciudadana pueden incidir en las decisiones públicas.⁷⁴ Esta articulación puede constituirse en la relación entre el Estado y movimientos sociales, entre los partidos y movimientos sociales, y entre los movimientos entre sí por medio de los distintos instrumentos de participación ciudadana que deben ser implementados de forma permanente en los procesos de gobierno.

En este contexto, a partir de los años 80 se inició un cambio en las democracias latinoamericanas, incorporando por medio de los textos constitucionales en el sistema democrático instituciones de participación ciudadana, así el término participar, participación, participativo aparece 71 veces en la Constitución de Colombia (1991), 56 veces en la Constitución venezolana (1999), 25 veces en la carta constitucional de Perú (1993) y 147 veces en la Constitución del Ecuador de 2008.⁷⁵ De este modo se observa que la participación ciudadana ha ido permeando la institucionalidad de los Estados. En este sentido, se considera que el constitucionalismo latinoamericano, se caracteriza entre otros aspectos, por el fortalecimiento de la participación ciudadana.⁷⁶

⁷³ Boaventura de Sousa Santos, *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (Buenos Aires: CLACSO, 2006), 79.

⁷⁴ Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, 73 http://181.112.151.230:8081/attachments/download/359/Democratizar%20la%20Democracia_Los%20caminos%20de%20la%20democracia%20participativa.pdf.

⁷⁵ Roth Deubel, “*Democracia participativa en América Latina*”, 4.

⁷⁶ Agustín Grijalva, “*Nuevo Constitucionalismo, democracia e independencia judicial*”, *Cálamo I*, revista de estudios jurídicos, Quito Num., 3. (Julio, 2015), 28.

En Ecuador, con la vigencia de la Constitución del Ecuador del año 2008, se considera que “existe un modelo de democracia superador del modelo liberal burgués basados en la representación y la tripartición de poderes.”⁷⁷

Así, se identifica que el Estado ecuatoriano es participativo, desde su primer artículo en el que se identifica que la soberanía radica en el pueblo y que la pueden ejercer por medio de los mecanismos de participación ciudadana; un segundo aspecto la participación se transversaliza en todo el texto constitucional;⁷⁸ y en tercer lugar la creación del Consejo de Participación Ciudadana. De este modo se observa “la clara voluntad del constituyente de crear un nuevo modelo alternativo al democrático-liberal clásico de organización política del Estado”.⁷⁹

En este sentido, se observa en las disposiciones constitucionales el reconocimiento de los derechos de participación (artículo 61), los mismos que son un conjunto de facultades que tiene todo ciudadano, en sentido amplio, para actuar, intervenir y tomar parte en las decisiones públicas.

Siguiendo esta línea de ideas, el constituyente determinó en el artículo 85 y 95 el derecho de participar en la “formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos [...]”,⁸⁰ y en general en la participación en la toma de decisiones y en el control popular del Estado,⁸¹ para el efecto estableció que la participación ciudadana debe estar presente en todos los niveles de gobierno para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.⁸²

⁷⁷ Albert Noguera Fernández, “Participación, Función electoral y función de control y transparencia social”, en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Dalmau, ed., *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Quito: Ministerio de Justicia del Ecuador, 2008), 134

⁷⁸ *Ibíd.*, 135.

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”, publicado en el Registro Oficial No 449 del 20 de octubre del 2008, art.85.

⁸¹ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”, art. 95.

⁸² Ecuador “*Constitución del Ecuador*”, art.100.

En definitiva, como se manifestó en líneas anteriores, la participación ciudadana es un elemento esencial para la expresión permanente de la voluntad del pueblo.

2.3. Mecanismos de participación ciudadana

De este modo se evidencia que existe el compromiso constitucional de promover la participación, estableciendo los mecanismos de participación ciudadana como un complemento de la democracia representativa, es decir, se mantienen las instituciones por las cuales eligen a los representantes; pero también se incorpora instituciones y mecanismos que permiten a los ciudadanos participar en las decisiones que toman sus representantes, controlar sus actuaciones y actuar en la designación de otras autoridades.

En el constitucionalismo ecuatoriano, tanto en la norma constitucional como en las disposiciones legales, se pueden identificar, entre otros mecanismos los siguientes:

a) Silla vacía.⁸³ Este mecanismo consiste en la participación de uno o varios representantes de los ciudadanos en los debates y en la toma de decisiones en los gobiernos autónomos descentralizados.

b) Audiencia pública.⁸⁴ Es un mecanismo de participación que consiste en organizar un foro público, ya sea por iniciativa de la autoridad o por pedido ciudadano, para atender peticiones ciudadanas o legitimar decisiones públicas.

c) Consejos Consultivos.⁸⁵ Son órganos colegiados especializados sobre un determinado tema de interés local o nacional, su función es consultiva. Se encuentra integrado por ciudadanos u organizaciones civiles.

d) Veedurías ciudadanas.⁸⁶ Son instrumentos por medio de los cuales los ciudadanos pueden realizar un seguimiento, fiscalización y control social de las actividades públicas de manera previa, durante o posterior a la ejecución.

⁸³ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”, art. 101; “*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*”: art. 311; “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”: Sección Tercera, Capítulo Primero, Título VIII.

⁸⁴ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”, art. 100; “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”: Sección Primera, Capítulo Primero, Título VIII; “*Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador*”, “*Código de la Democracia*”: art. 169.

⁸⁵ Ecuador, “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”: art. 80.

⁸⁶ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”: art. 100, 180 inciso final, 205 inciso final, 208 nums. 2 y 10, 209, 223; “*Ley Orgánica del CPCCS*”: art. 5, nums. 5 y 8, art. 8, nums. 2 y 3, arts. 34, 35, 55, 63, 68, 72; “*Ley*

e) Observatorios.⁸⁷ Órgano, integrado por personas naturales o jurídicas, que tiene como finalidad elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

f) Presupuestos participativos.⁸⁸ Mecanismo por medio del cual los ciudadanos, de forma voluntaria, deciden en la toma de decisiones respecto de los presupuestos seccionales. Los Gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación de implementar este mecanismo teniendo en cuenta el Plan de desarrollo.

d) Rendición de cuentas.⁸⁹ Instrumento mediante el cual se impone la obligación a las autoridades públicas de elaborar un informe anual sobre sus actividades, y presentarlo en un foro abierto.

Los mecanismos antes mencionados, necesariamente, requiere de la intervención directa de las instituciones del Estado, es decir para que la ciudadanía haga uso de estos medios se necesita la mediación de los gobernantes, en este sentido en estos mecanismos no puede existir participación ciudadana sin representación.

Ahora bien, el constitucionalismo ecuatoriano incorporó en el catálogo de mecanismos de participación ciudadana instrumentos que no requieren de la representación, esto es que pueden ser empleados y activados sin la intervención de las instituciones estatales, claro para su efectividad al finalizar los procesos se comunica a las entidades respectivas sobre las decisiones adoptadas. Entre estos mecanismos se tiene:

a) El voluntariado de acción social y desarrollo.⁹⁰ La ciudadanía puede organizarse de forma voluntaria e independiente de las autoridades estatales con la finalidad de realizar distintos actos de interés público. De considerarlo pertinente, con el fin de mejorar el alcance o la calidad de sus acciones, se podrá establecer acuerdos con las autoridades gubernamentales para la ejecución y proyectos.

Orgánica de Participación Ciudadana”: art. 78; “*Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador*”, “*Código de la Democracia*”: art. 169.

⁸⁷ Ecuador, “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”: art. 79; “*Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador*”, “*Código de la Democracia*”: art. 169.

⁸⁸ Ecuador, “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”: art. 67.

⁸⁹ Ecuador, “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”: art. 9

⁹⁰ Ecuador, “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”: art. 37.

b) Asambleas locales.⁹¹ Por medio de este mecanismo la ciudadanía puede organizar asambleas locales con la finalidad de deliberar públicamente sobre temas de interés común e incidir en la gestión pública.

c) Cabildos populares.⁹² Es una instancia de participación de nivel cantonal que consiste en la organización de sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con la finalidad de deliberar sobre asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.

2.4. Fines de la participación ciudadana

De lo expuesto, por medio de los mecanismos de participación ciudadana persigue lograr, entre otros, los siguientes objetivos:

a) Alcanzar el bien común.

La conceptualización de bien común es compleja debido a la sociedad heterogénea existente, por lo que los intereses pueden variar de acuerdo al grupo o segmento de la sociedad, por lo que en un intento de simplificación del mismo se puede definir como un conjunto de intereses que se plantean como necesarios en una sociedad con la finalidad de lograr una vida digna.

Ahora bien, en los mecanismos de la democracia representativa la determinación del bien común se basa en la suma de preferencias, es decir identificar cuáles son los intereses de la mayoría y con base a ellos se identifica el bien común, lo cual es un problema ya que deja de lado las preferencias de los otros e invisibiliza la intensidad de dichos intereses que va a variar de acuerdo a cada grupo social.

Una de las formas de superar este problema es, siguiendo los postulados de Rawls, Nino y Habermas, por medio de la deliberación, en el cual los sujetos interesados ponen en juego sus intereses o sus preferencias respecto a lo que consideran que es el bien común, y mediante el diálogo lograr enriquecer las perspectivas, e identificar las soluciones moralmente correctas que permitan lograr una vida digna. Esta acción comunicativa en la que se pone en consideración las distintas perspectivas de lo que es bueno para una sociedad

⁹¹ Ecuador, “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”: art. 56.

⁹² Ecuador, “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”: art. 76.

o segmento de la sociedad puede producirse entre ciudadanos o entre ciudadanos y gobernantes, con la finalidad de incidir en las decisiones públicas.

En este sentido la participación ciudadana es un instrumento que permite a la sociedad identificar cuáles son esos intereses prioritarios que debe satisfacer las decisiones públicas para alcanzar una vida con digna.

b) Aumentar la incidencia en la toma de decisiones.

En el esquema representativo, inicialmente la participación se reducía al sufragio, ya sea en las elecciones periódicas de representantes, o cuando el gobierno por medio de un plebiscito o referéndum decían consultar sobre un determinado tema al pueblo, es decir la participación ciudadana en el sentido expuesto en este trabajo no existía. Por lo que son los representantes quienes deciden partiendo del supuesto que conocen que es lo que el ciudadano requiere.

Ahora, con la introducción de los mecanismos de participación ciudadana en el modelo democrático, se persigue la participación activa de los ciudadanos, en los distintos niveles de gobierno, la misma que ya no se reduce al voto, sino que requiere de un proceso de diálogo constante entre los ciudadanos y las autoridades para determinar las preferencias e intereses que se deben tener en cuenta para las decisiones públicas.

c) Garantizar los derechos

La participación ciudadana, en el constitucionalismo ecuatoriano, es a la vez un principio, un derecho y una garantía. Al ser principio, todas las actividades del Estado deben estar orientadas en virtud de la participación ciudadana, por lo cual en la toma de decisiones públicas, en todo nivel, se debe considerar y tener presente las perspectivas de la ciudadanía. Como derecho, es un derecho complejo, que son el conjunto de facultades que tiene el ciudadano, en ejercicio de su soberanía, para actuar, decidir y tomar parte en las decisiones públicas sobre los asuntos que puedan afectar el ejercicio de sus derechos.

Y finalmente como garantía, la participación ciudadana se constituye como un grupo de mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía puede exigir el respeto, protección de

los derechos, así como también con su intervención activa instar a las autoridades públicas para que tomen las decisiones necesarias para hacer efectivos los derechos constitucionales.

d) Reducir la desigualdad.⁹³

La participación ciudadana permite a las personas, en primer lugar, expresar sus preferencias e intereses, luego por medio del dialogo determinar lo que se debe considerar como bien común, en este sentido se va a poner en la palestra públicas cuales son los derechos que requieren de la actuación pública para lograr el bien común. Uno de esos derechos que son necesarios para lograr una vida digna es el de igualdad de acceso y ejercicio de los derechos, tanto los llamados civiles y políticos como los sociales y culturales. En este sentido, es un proceso cíclico, por un lado, se debe garantizar los bienes materiales para que los ciudadanos estén en capacidad de participar en el ámbito público, y por medio de su incidencia perseguir que las decisiones públicas reduzcan la brecha de desigualdad existente en la sociedad. Pero la participación no garantiza la reducción de la desigualdad de manera mediata, sino que es necesario de las políticas públicas recojan las demandas y propuestas planteados por la ciudadanía de forma constante y gradual.⁹⁴

Ahora bien, la participación ciudadana por sí misma no logra la reducción de la brecha de desigualdad social, para ello lo primero que debe lograr es la igualdad política que es un fin esencial para alcanzar los otros objetivos señalados.

A modo de colofón, de lo expuesto se evidencia que, frente a la crisis del modelo hegemónico de democracia representativa, surge como alternativa la incorporación de los mecanismos de participación ciudadana, que entre sus fines persigue lograr el bien común, reducir la desigualdad social, y aumentar la intervención ciudadana, pero para ello es necesario partir de la igualdad política.

⁹³ Mujica, *Igualdad política*, 112.

⁹⁴ Pau Alarcón, Joan Font, Enrique Madrid, “Participación ciudadana y desigualdad”, Informe de Investigación de OXFAM Intermón, Octubre 2015, 4. <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe%20de%20investigaci%C3%B3n%20Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20y%20desigualdad.pdf>

2.5 Participación ciudadana como medio para la igualdad política

En la segunda post guerra, los Estados consiguieron cierta estabilidad en sus gobiernos, sin embargo, a partir de los años 60 surgieron polarizaciones entre las ideologías políticas de derecha e izquierda, lo que repercutió en la teoría de la democracia, por lo que se indica que “tuvo lugar algo parecido a un renacimiento de la teoría política de la democracia, pero un renacimiento marcado por una intensa polarización de las posturas”.⁹⁵

Desde este periodo, el espacio democrático estaba dominado exclusivamente por los partidos políticos, sin embargo, en la actualidad se ha presentado un proceso de democratización en la que otros sujetos, tales como organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunidades indígenas actúan y presionan en la toma de decisiones públicas, por lo que se requiere la existencia de una igualdad política entre todos ellos.

En este sentido, la igualdad política parte de la igualdad intrínseca, juicio moral que sostiene que todos los seres humanos son iguales, es decir, “que ninguna persona es intrínsecamente superior a otra, y que se le debe dar igual consideración al bien o a los intereses de cada persona;”⁹⁶ y en este sentido, toma como punto de partida la igualdad formal que tiene como axioma que todos son iguales antes la ley, por lo que tenemos que esta igualdad plantea que todos los ciudadanos son iguales.

Dahl, en su obra “Igualdad política” determina que la igualdad política es una característica mínima de la democracia ideal (gobierno del pueblo),⁹⁷ por lo que en las democracias reales la institucionalidad debe encaminarse a alcanzar, aunque no sea posible, la democracia ideal, que tiene como uno de sus elementos la igualdad política.

En este sentido afirma que todas las instituciones de la democracia real, que en los momentos actuales, es la representativa, deben ser irradiadas por las características de la democracia ideal,⁹⁸ las cuales son: *participación efectiva*, igualdad en la votación,

⁹⁵ David Held, *Modelos de democracia* (Madrid: alianza Editorial, 2001), 269.

⁹⁶ Robert A. Dahl, *La igualdad política* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008), 19

⁹⁷ *Ibíd.*, 23.

⁹⁸ *Ibíd.*, 27.

adquisición de conocimiento iluminativo,⁹⁹ control de la agenda,¹⁰⁰ inclusión y la existencia de derechos fundamentales.

Una de las instituciones de la democracia representativa que es trastocada por la transversalización de los elementos de la democracia ideal, es la diferencia entre representantes y representados, que sostenía que los primeros eran mejores que los segundos, por lo tanto, como los representados no se encontraban en capacidad de decidir se justificaba que se otorgue esa facultad a los representantes quienes si poseían la capacidad de tomar las mejores decisiones. En este sentido se persigue erradicar dicha distinción, en este sentido, se sostiene que ninguna persona se encuentra mejor calificada que otra para gobernar, por lo tanto no se le puede otorgar autoridad absoluta y definitiva en el gobierno.¹⁰¹

Sin embargo, en el sistema representativo la igualdad política se ve menoscabada, ya que el sistema democrático se centra en la existencia de elecciones periódicas mediante las cuales se elige representantes que adoptan decisiones en nombre de sus electores lo que genera que la ciudadanía se queda sin voz hasta que existan las próximas elecciones, generando un distanciamiento de los representantes con los representados.

Así también, con fundamento en la regla de la mayoría, en los gobiernos presidencialistas, se concentra el poder en una sola persona o en un determinado grupo, reduciendo la participación de las minorías, solamente a un ámbito formal sin ninguna incidencia real, de esta manera aumentando la brecha de desigualdad, por un lado, no solo entre sociedad y gobierno, sino también entre la mayoría y las minorías.

En este sentido, la igualdad política radica en la equivalencia de las partes en la negociación y toma de decisiones respecto a los temas de su interés, sin que la intervención de los partidos políticos sea necesaria, así también en la igualdad de condiciones para acceder a los cargos públicos.

Por lo tanto todos los actores, que han sido históricamente relegados, se encuentran en condiciones equivalentes, sin tomar como elementos de discriminación la diversidad de los miembros de la ciudadanía.¹⁰² Ahora bien, para que los ciudadanos puedan estar en

⁹⁹ Consiste en que cada ciudadano, en un periodo razonable, tenga la oportunidad “de aprender sobre políticas alternativas relevantes y sus consecuencias probables”. *Ibid.*

¹⁰⁰ Los temas sobre los cuales van a decidir siempre estarán a discusión de la ciudadanía. *Ibid.*24.

¹⁰¹ Christian Suárez Crothers, “La Igualdad Política”, *Revista IUS ET PRAXIS*, vol. 15, Talca (2009), 238 <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122009000200018>.

¹⁰² Mujica, *Igualdad Política*, 129.

igualdad de condiciones para negociar y actuar en las decisiones públicas, es necesario que todos tengan garantizados los derechos, en términos de Rawls, se les garantice los bienes primarios.

En este contexto, a todas las personas, sobre todo a las más desfavorecidas, se les debe garantizar los bienes materiales que le permitan estar en capacidad de participar en el ámbito público, a fin de que por medio de los distintos mecanismos de participación ciudadana se puede ir disminuyendo la brecha entre representantes y representados, entre sociedad y gobierno.

En este modelo alternativo, la participación ciudadana, cuyo fundamento es la soberanía popular, es el eje central para lograr la igualdad política y democratizar el ejercicio de poder. Para ello el sistema constitucional incorpora una serie de instituciones, mecanismos y derechos, así tenemos que la Constitución del Ecuador del año 2008 incorporó los derechos de participación y creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, organismo que va a ser objeto de estudio en el siguiente capítulo.

Capítulo Segundo

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: instrumento institucional para la participación ciudadana y la igualdad política

El esquema constitucional, con la finalidad de vigilar y lograr que las instituciones públicas en sus decisiones observen el principio de participación ciudadana, así como garanticen el respeto a los derechos de participación ciudadana, implementó en su estructura institucional a la Función de Transparencia y Control Social y como parte de ella, al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En este sentido, en el presente capítulo se analizará el referido Consejo y su aporte para alcanzar una efectiva participación ciudadana.

1. La Función de Transparencia y Control Social

La Función de Transparencia y Control Social o también denominada “FTCS” por sus siglas, surgió tras la aprobación en consulta popular de la ahora vigente Constitución en reemplazo de la Constitución Política del Ecuador de 1998.

Esta Función, de acuerdo con la carta constitucional, artículo 204, tiene por misión, promover e impulsar 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.

La creación de la Función de Transparencia y Control Social responde a una necesidad política, demandada desde los sectores sociales y articulada por el gobierno de la época, con la finalidad de lograr un cambio estructural en la forma de investigar y denunciar la corrupción. Empero, dentro de la Asamblea Constituyente responsable de la elaboración de la actual Constitución existió oposición a la creación de la misma, ya que “la intención era (a la extinta Comisión de Control Cívico contra la Corrupción) fortalecerla, dándole mayor

peso, haciéndola parte de los juicios, denuncias, pero se lo retiró de nuestra mesa. Luego se infló el tema de la supuesta participación...”¹⁰³

En este sentido, en oposición al nacimiento de la Función de Transparencia y Control Social, se argumentó que no se necesita crear un nuevo poder, que se encuentran plenamente establecidos, que simplemente se crea más entes burocráticos, que es suficiente mejorar las políticas públicas, que es suficiente crear una institución que se encargue del control social al poder y no otra Función.¹⁰⁴

Al respecto, en los propios pasajes del debate realizado en la Asamblea Constituyente, se puede identificar argumentos que refutan los puntos planteados por los opositores a la creación de la nueva Función. Así, se señala:

Si bien es importante recoger la doctrina de las tres Funciones del Estado, no puede ser tomada esa doctrina como una carta que no se puede mover, ni se puede modificar, sino más bien, que hay que buscar y a eso propenden las democracias modernas, es a tener equilibrio en el conjunto de las Funciones.¹⁰⁵

En este contexto, lo planteado por Montesquieu sobre la distribución del poder en el Estado, es la base para la organización del poder público, pero de ninguna manera se lo puede tomar como un modelo estático, sino lo opuesto, es un modelo dinámico, que es el fundamento para la construcción de nuevas formas de estructurar el poder en el Estado, que considere las realidades y necesidades distintas de cada sociedad.

En el caso ecuatoriano, frente a la desconfianza del pueblo hacia los partidos políticos y los gobiernos de turno, es decir, frente a sus representantes, fue necesario repensar un esquema de distribución del poder, mismo que le otorgue trascendencia a la participación de la ciudadana en la toma de decisiones para la vida democrática del país, en este nuevo modelo, la Función de Transparencia y Control Social es el espacio de poder que le reconoce el rol de soberano al pueblo, y de esta forma crear un equilibrio entre los otros poderes y la ciudadanía.

¹⁰³ Diez años del Consejo de Participación Ciudadana bajo críticas, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/03/nota/6361702/diez-anos-consejo-participacion-bajo-criticas>. Consulta: 08/09/2018.

¹⁰⁴ Ecuador, Asamblea Constituyente del año 2008, acta No. 70 de 27 de junio de 2008, 21.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, 29.

La Asamblea Constituyente de Montecristi, para garantizar que la voluntad del soberano no sea contrariada, creó un poder de espacio ciudadano, no vinculado con los otros poderes, “con capacidad de ejercer control democrático y ‘poder negativo’,¹⁰⁶ de este modo rompe con la estructura de tripartición e intenta crear un equilibrio entre el pueblo soberano y el gobierno.¹⁰⁷

En este sentido, el constituyente como argumento para la creación de la Función de Transparencia y Control Social expresó:

La estructura actual de las tres Funciones del Estado no ha logrado incentivar plenamente los mecanismos de participación social en el andamiaje del régimen democrático, más aun considerando que los patrones funcionales de los entes estatales desactivan los segmentos creativos y propositivos de la ciudadanía.¹⁰⁸

La ruptura del modelo clásico de distribución del poder ha representado una transformación del Estado ecuatoriano, la misma que responde a un requerimiento por fortalecer la lucha contra la corrupción, fortalecer el control de la autoridad e incentivar la participación ciudadana. Es así que, el constituyente estableció tres objetivos centrales para esta nueva función:

- [1] Fortalecer las *capacidades de contraloría social de la ciudadanía* frente a los órganos estatales y a las personas jurídicas que cumplen actividad de interés público
- [2] Desarrollar *mecanismos de cooperación, participación*, y colaboración entre los órganos de control y con la ciudadanía; y,
- [3] *Construir una institucionalidad estatal* amplia que pueda desarrollar acciones para *fomentar y garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana*.

Con la finalidad de lograr los objetivos referidos, a esta función el constituyente le otorgó la facultad de ejercer un control administrativo por medio de sus órganos, y promover y facilitar un control social por parte de la ciudadanía. Lo mencionado consta en el acta No. 82 de la Asamblea Constituyente, que expresa:

Lo primero y para ello hemos buscado en este nuevo texto que presenta aclarando la redacción es no confundir el control político, con el control administrativo y el control social.

¹⁰⁶ Noguera Fernández, “Participación, Función electora y Función de Control y Transparencia Social”, 151.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ Asamblea Constituyente del año 2008, acta No. 70 de 27 de junio de 2008, 6.

(...), hemos buscado precisar esa observación que se hizo en el Pleno, para que quede absolutamente claro, que el control político le corresponde a la Asamblea Nacional, en tanto que el control administrativo, tiene que ver con los órganos de la Función de Transparencia y Control Social, que está creando la nueva Constitución, y *estamos añadiendo el control social como un elemento fundamental a través del cual se involucra la participación ciudadana*, para que de esta manera poder luchar contra la corrupción y poder contribuir a una democracia basada en controles.¹⁰⁹ (Énfasis agregado)

Como se observa, la participación ciudadana es el eje de esta nueva función, por cuanto persigue que la ciudadanía tenga mayor ámbito de acción en el control de la esfera pública, con la finalidad de prevenir y luchar contra los actos de corrupción que pueden presentarse en la administración pública.

Además, la creación de la Función Transparencia y Control Social tiene como fundamento la soberanía popular, conforme se desprende del acta No. 70, que en su parte pertinente determina que:

La Función de Transparencia y Control Social, y esto tiene profundo sentido, pues, amplia y profundiza la democracia, un nuevo poder que *confiere protagonismo a esa entidad anónima, origen y fuente de la democracia* y, sin embargo, frecuentemente, excluida del ejercicio del poder del Estado, ese es el pueblo.¹¹⁰

El reconocimiento de la soberanía del pueblo está presente en varios pasajes del debate constituyente, es así que, en virtud de la creación de la nueva Función se pretendió otorgar a la ciudadanía un poder que limite a los poderes del Estado,¹¹¹ además se agrega que por medio de esta Función, el ciudadano tendrá protagonismo en la actividad de la administración pública y en el control de la misma.¹¹²

La creación de la Función de Transparencia y Control Social, no solo modifica la estructura del poder, sino también el modelo de democracia, ya que incorpora como un elemento central a la participación ciudadana. En este sentido, la Constitución de Montecristi estableció un modelo democrático, en el cual la democracia representativa y los mecanismos de participación ciudadana coexisten en una relación de complementariedad.

¹⁰⁹ Ecuador, Asamblea Constituyente del año 2008, acta No. 82 de 11 de julio de 2008, 80.

¹¹⁰ Ecuador, Asamblea Constituyente del año 2008, acta No. 70 de 27 de junio de 2008, 23

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² *Ibíd.*

En este esquema democrático, la Función de Transparencia y Control Social ostenta un rol importante en el control social y en la democratización del poder por medio de la participación ciudadana. Con la finalidad de coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos referidos, el constituyente estableció al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como un órgano de esta nueva Función.¹¹³

2. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la Constitución de Montecristi

Desde 1998 hasta 2007 Ecuador vivió una de sus peores y largas crisis, tanto en lo económico como en lo político, nueve presidentes pasaron por Carondelet en un lapso de 10 años, por lo que en el pueblo se generó un desencanto por la clase política y desconfianza en el sistema de partidos, así como en las instituciones estatales (administrativas y judiciales).

Una de las causas de la situación antes descrita fue los vacíos normativos de la Constitución de 1998 respecto al sistema electoral y de partidos, el sistema judicial, transparencia y control ciudadano al Estado,¹¹⁴ así como también la ausencia de participación ciudadana en el ejercicio del poder público.¹¹⁵

Por el momento político descrito, la Asamblea Constituyente propuso como objetivo la “refundación del país”,¹¹⁶ por lo que estableció como una necesidad para la transformación el reconocimiento de la importancia de la soberanía del pueblo en la existencia del Estado ecuatoriano, situación que se ve reflejada en el debate constituyente.¹¹⁷

En el texto constitucional, se observa con claridad el reconocimiento de la soberanía del pueblo, así el Preámbulo de la Constitución expresa “Nosotros y nosotras, el pueblo soberano del Ecuador [...] En ejercicio de nuestra soberanía, en Ciudad Alfaró, Montecristi,

¹¹³ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”, Art.204.

¹¹⁴ La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores, en <http://www.institut-gouvernance.org/es/synthese/fiche-synthese-20.html#iref:3>. Consulta: 10/09/2018.

¹¹⁵ Asamblea Constituyente, Informe de mayoría Mesa No. 2 “Organización, Participación Social y ciudadana”, Acta. No. 53, 5.

¹¹⁶ Vicente Manuel Solano Paucay, *El diseño de las funciones del Estado en la Constitución ecuatoriana del 2008*, Quito, 2015, Tesis (Maestría en Derecho. Mención en Derecho Constitucional). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho. 55.

¹¹⁷ Pilar Núñez, Asamblea Nacional Constituyente, Acta No. 22, 47; Fernando Cordero, Asamblea Nacional Constituyente, Acta No. 22, 56.

Provincia de Manabí, nos damos la presente: Constitución de la República del Ecuador”;¹¹⁸ en el segundo inciso del artículo 1 se determina que: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad [...]”; y, en el primer inciso del artículo 204 se expresa: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público”.

En este sentido, el constituyente ratificó la soberanía popular como un eje central para la legitimidad del poder, lo que se vio reflejado en el preámbulo y en las disposiciones constitucionales. Con el fin de garantizar la soberanía popular el constituyente determinó a la participación ciudadana como un principio transversal en el ejercicio de poder público.

Así, desde el primer artículo de la Constitución se evidencia el reconocimiento de las formas de participación en la actividad estatal. En tal contexto en las disposiciones constitucionales que tratan sobre los derechos del buen vivir se rescata la importancia de la participación de las personas en el desarrollo de estos derechos, de igual manera se reconoce el derecho de las personas en situación de vulnerabilidad de participar en toda decisión pública que afecte a sus intereses.

Ahora bien, para lograr una real participación ciudadana el constituyente consideró necesario crear la Función de Transparencia y Control Social, y dentro de ella un organismo que sea el medio institucional para que el pueblo pueda ejercer el poder y control social.

Es así como la Asamblea Constituyente en sesión ordinaria No. 70 del 27 de junio de 2008, discutió la pertinencia de que el Estado cuente con un organismo que tenga como funciones el promover la participación ciudadana y el establecer e implementar acciones eficaces para la lucha contra la corrupción y el fomento de la transparencia en el Estado, por lo cual el constituyente decidió crear el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, organismo que también tiene el deber de coordinar las actividades de la Función de Transparencia y Control Social.

En consecuencia, las motivaciones que condujeron a la creación del actual Consejo de Participación Ciudadana son:

- a) Incentivar la participación ciudadana,
- b) Luchar contra la corrupción; y,
- c) Trasparentar la selección y designación de autoridades.

¹¹⁸ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”, Preámbulo.

En este sentido, el constituyente, determinó en el texto constitucional varias funciones, artículo 208, que tienen como base los motivos indicados, por lo que de acuerdo al objetivo perseguido por el constituyente la funciones se pueden clasificar en tres grupos: 1. De promoción; 2. De control; y, 3. De designación.

En el primer grupo se encuentran las prevista en el numeral 1 del artículo 208, estas son: a) “Promover la participación ciudadana”; b) “estimular procesos de deliberación pública”; y, c) “Propiciar la formación en ciudadanía, valores y lucha contra la corrupción; en el segundo grupo, esto es las relativas a la lucha contra la corrupción se encuentran las previstas en los numerales 2,3,4,5,6,7 y 8¹¹⁹ del artículo referido; y finalmente en el tercer grupo se encuentran aquellas vinculadas con la selección y designación de autoridades, que se hallan previstas en los numerales 9, 10, 11 y 12¹²⁰ del artículo en mención.

En el primer capítulo, entre otros objetivos de la participación ciudadana se determinó los siguientes: i) alcanzar el bien común, ii) aumentar la incidencia en la toma de decisiones; iii) garantizar los derechos; y, iv) reducir la desigualdad. Con base a una comparación en abstracto entre las funciones constitucionales del Consejo de Participación y Control Social con los objetivos señalados, se deduce que:

1. Las funciones de promoción de la participación ciudadana pueden coadyuvar a lograr los objetivos determinados en los numerales i), ii) y iii). Por cuanto al promover la deliberación pública permite que los ciudadanos dialoguen sobre sus

¹¹⁹ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”, art. 208: “[...]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.”

¹²⁰ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”, art.208: “[...] 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 las ternas 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.”

preferencias y determinen el interés común con base a los derechos que requieren de mayor atención, de este modo incidir en la toma de decisiones.

2. Las funciones de control se orientan a alcanzar el objetivo determinado en el numeral iii, este es la garantía de los derechos. Teniendo en cuenta que las funciones de control se orientan a la lucha contra la corrupción, puesto que todo acto de corrupción afecta a los derechos humanos,¹²¹ por tanto al erradicar o denunciar los actos de corrupción y su sanción se garantiza el respeto a los derechos humanos. Así, por ejemplo, si se controla los sobrepuestos en las adquisiciones de bienes y la construcción obra pública, se logra evitar el desvío de recursos que sirven para la satisfacción de derechos.
3. Por último, la función de designación de autoridades. Inicialmente se puede pensar que esta función podía coadyuvar a lograr reducir la brecha de desigualdad política (objetivo iv), sin embargo, por el diseño institucional determinado en la Constitución para la selección y designación de autoridades, el Consejo de Participación con este grupo de funciones se tornó en un ente político partidario, con lo cual, esta institución desde su origen se convirtió en un órgano más político-institucional antes que de participación ciudadano.

Ahora, desde un análisis por el número de funciones que se encuentran en cada grupo, se observa que el constituyente centró la actividad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la lucha contra la corrupción, en segundo lugar, en la designación de autoridades; y, finalmente en tercer lugar la promoción de la participación ciudadana.

En este sentido, se puede evidenciar un error por parte del constituyente al determinar las funciones de esta institución. Así, minimiza la función de promoción de la participación ciudadana, con la cual restringió la participación ciudadana que es la razón de ser de esta institución, consecuentemente redujo el ámbito de acción para alcanzar los objetivos i), ii) y iii) de la participación ciudadana. De igual manera, al otorgar la atribución de designación de autoridades lo volvió un ente político partidario, por lo que se convirtió al Consejo, desde su origen, en un órgano más político antes que ciudadano.

¹²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/18, Bogotá, 2 de marzo de 2018. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf> Consulta: 24-01-2019.

3 Consejo de participación ciudadana y control social cesado: ¿coadyuvó a alcanzar los objetivos de la participación ciudadana?

3.1. Cumplimiento de funciones constitucionales

En líneas anteriores se ha indicado que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene como deber constitucional el promover e incentivar la participación ciudadana, establecer y promover mecanismos de control, así también designar a las autoridades de acuerdo con la Constitución y la ley. Sin embargo, teniendo en cuenta que la asignación de funciones en la Constitución es el adecuado para alcanzar los objetivos de la participación ciudadana, en el presente acápite se analizará si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (cesado) con su gestión contribuyó a alcanzar uno de los objetivos de la participación ciudadana, que es el reducir la desigualdad en su dimensión política, y promovió el respeto a la soberanía popular. Con este fin se revisará brevemente el cumplimiento de sus funciones.

Respecto al cumplimiento de sus funciones, de los informes de rendición de cuentas presentados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se desprende que en el periodo 2010-2011,¹²² capacitó a 3020 personas en construcción de políticas públicas, organizó 6 mesas de trabajo con grupos de mujeres, realizó un análisis del marco jurídico sobre mecanismo de control social, realizó 20 procesos de veedurías ciudadanas, receptó 237 informes de rendición de cuentas, investigó 139 casos, de los cuales 9 casos se patrocinaron y 5 se realizaron un seguimiento.

En el año 2012¹²³ el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizó 22 talleres sobre participación ciudadana, imprimió diez mil ejemplares sobre el modelo de rendición de cuentas y siete mil guías sobre participación ciudadana, receptó 211 denuncias

¹²² Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Informe de rendición de cuentas marzo 2010-marzo 2011*, <http://www.cpcas.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/2010-2011.pdf>. Consulta: 24-01-2019.

¹²³ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Informe de rendición de cuentas 2012*, <http://www.cpcas.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/2011-2012.pdf> Consulta: 24-01-2019.

de las cuales 13 fueron investigadas, se aprobó 4 informes sobre las denuncias presentadas; en el año 2013 no se encuentra publicado el informe¹²⁴ de rendición de cuentas.

En el año 2014,¹²⁵ del informe de rendición de cuentas, se desprende que el Consejo de Participación capacitó sobre políticas públicas para la igualdad de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades, con discapacidad, adultos y adolescentes, hombres, mujeres entre otros, adoptó 82 resoluciones sobre conclusiones y recomendaciones de reuniones, definir el proceso de fondos concursales, conformación de veedurías ciudadanas; y, conoció 6 informes sobre lucha contra la corrupción.

Mientras que en el año 2015¹²⁶ realizó 643 procesos para fortalecer iniciativas de los derechos de participación ciudadana, organizó 49 escuelas de formación ciudadana, llevo a cabo 18 procesos de espacios deliberativos y 125 procesos de veedurías ciudadanas, capacitó a 3791 instituciones sobre rendición de cuentas, 1043 personas capacitadas para la presentación de denuncias, investigó 37 denuncias con informe concluyente. En el año 2016¹²⁷ el Consejo de Participación Ciudadana capacitó a 60 organizaciones sociales por medio de 24 talleres, realizó 33 brigadas de transparencia, conformó veedurías ciudadanas, 80 seguimientos e impulso de procesos originados en pedidos ciudadanos, veedurías, informes de investigación, veedurías ciudadanas, investigó 103 denunciar de las cuales existe informe final. Respecto al año 2017¹²⁸ no existe publicado el informe de rendición de cuentas.

En este contexto, de lo descrito se puede apreciar que el Consejo de Participación Ciudadana de una u otra forma ha intentado fomentar la participación ciudadana, sin embargo, en el imaginario de la sociedad ecuatoriana existe una percepción¹²⁹ de que esta

¹²⁴ Al dar click en el ítem “rendición de cuentas a la ciudadanía” se despliega en el informe del año 2012. <http://www.cpccs.gob.ec/transparencia-lotaip/#1454341894574-40b92624-9ee2> Consulta: 24-01-2019.

¹²⁵ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Informe de rendición de cuentas 2014*, <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/RC-CPCCS.pdf> Consulta: 24-01-2019

¹²⁶ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Informe de rendición de cuentas 2015* <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/rendicion-de-cuentas.pdf> Consulta: 24-01-2019.

¹²⁷ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Informe de rendición de cuentas 2016*, <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/Informe-de-rendicion-de-cuentas-CPCCS-2016.pdf> Consulta: 24-01-2019.

¹²⁸ El link despliega el informe del año 2015 <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/Literal-m.-Mecanismos-de-rendici%C3%B3n-de-cuentas-a-la-ciudadan%C3%ADa.pdf>, Consulta: 24-01-2019.

¹²⁹ En este sentido, se refleja la desaprobación del Consejo de Participación Ciudadana y Control social se encontraba en funciones al momento que las personas encuestadas el 5 de octubre de 2017 y 6 de noviembre respondieron que están de acuerdo con el cese de sus miembros. http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=345 Consulta: 20-01.2019.

institución no cumplió con su función de promover el ejercicio de la participación ciudadana, ya que la voluntad del pueblo en ningún momento se vio reflejada en la decisión del gobierno nacional y local.

En este sentido, si bien, de los informes de rendición de cuentas se observa que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social realizó acciones para la promoción de la participación ciudadana, gestión estrictamente formal, que no tuvieron incidencia en la población, ni generó mayor participación, ya que el pueblo permaneció sin voz ante un gobierno autoritario, en este contexto la soberanía popular fue invisibilizada, y los medios de participación ciudadana mal utilizados para legitimar las decisiones de los gobernantes. Por lo cual se puede afirmar que con el ejercicio de su función de promoción de la participación no logro promover la deliberación pública y por lo tanto la ciudadanía no tuvo oportunidad alguna para expresar y dialogar sobre cuáles son los intereses que deben ser atendidos por la administración pública, y consecuentemente la ciudadanía no tuvo participación en las decisiones públicas.

Respecto a la atribución de lucha contra la corrupción, de acuerdo a la información que consta en los informes de rendición de cuentas, las actividades fueron mínimas frente a las varias denuncias por corrupción de los gobernantes, no se conoce de ningún proceso judicial impulsado por este organismo (antes del Consejo Transitorio), únicamente se ha transformado en una entidad receptora de informes de rendición de cuentas, situación que se evidenciara infra. Es este sentido, esta institución en ningún momento cumplió con su función de lucha contra la corrupción y control ciudadano, consecuentemente no garantizó evitar que los derechos ciudadanos sean afectados por los actos de corrupción del gobierno.

La actividad a la cual el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado ha destinado su mayor esfuerzo es la designación de autoridades, lo cual permitió la concentración del poder como consecuencia de la falta de independencia de los consejeros.

En este sentido, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado en el ejercicio de sus funciones no veló por los intereses del país, sino que precauteló los intereses del ejecutivo, coadyuvando a la concentración del poder en una sola persona, el jefe del ejecutivo, contrariando la voluntad del constituyente que al otorgarle la potestad de designación de autoridades perseguía establecer un balance entre representación y

participación, sin afectar al principio de separación de poderes,¹³⁰ y así lograr igualdad política entre los representados y los representantes, es decir entre el pueblo y los gobernantes, lo descrito ha generado un quebrantamiento al principio de división de poderes.

Al respecto, Montesquieu en su texto “El espíritu de las leyes” y John Locke en su obra “El contrato social”, tratan sobre la división de poderes y separación de poderes, respectivamente, si bien los dos autores coinciden en que los poderes deben ser otorgados a distintos sujetos, sin embargo, Locke agrega que debe existir colaboración entre los mismos. Estos autores inspiraron al constitucionalismo norteamericano para establecer el principio de check and balance, esto es el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, es decir, que cada uno de los poderes ejerza el control sobre los otros.¹³¹

Sobre este principio la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe Anual de Derechos Humanos, ha señalado que:

El Estado Democrático de Derecho, como forma de organización del poder político, se rige entre otros principios fundamentales, por el principio de separación de poderes. Supone que las distintas funciones estatales correspondan a órganos separados, independientes y equilibrados entre sí, de manera que se permitan los límites necesarios para el ejercicio del poder y se evite la arbitrariedad.¹³²

La separación de poderes previsto en la Constitución, por un lado determina la estructura del Estado y por otro establece limitaciones al poder, sin embargo este principio es vulnerado cuando las autoridades concentran el control de las distintas funciones del Estado.

En este orden de ideas, la intención del constituyente al crear la Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, fue que el poder social, es decir, el poder popular, pueda ejercer un control frente a las otras funciones del Estado, así también participen en las decisiones públicas adoptadas por las instituciones que integran las otras funciones del Estado.

¹³⁰ Ecuador, Asamblea Constituyente 2008. Acta No. 082, 81-2

¹³¹ Robinson Patajalo Villalta, “La Necesaria Redefinición del Control de Constitucionalidad en el Ecuador: razones para la defensa de un control mixto” (Tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2016), 16. <http://hdl.handle.net/10644/4807>.

¹³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos humanos en Venezuela*, 2017, 45.

Sin embargo, como se ha indicado, los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, y las autoridades designadas por ellos, fueron cercanos al Ejecutivo, razón por lo que no ejercieron su función de control, todo lo contrario, esta función y la institución referida fortaleció el poder de la Función ejecutiva por medio de la designación de autoridades.

De este modo se vulneró el principio de igualdad política que es esencial a la participación ciudadana, lo que es reconocido por el constituyente en el informe de mayoría de la mesa No. 2 “Organización y participación social y Ciudadana”,¹³³ y que ha sido recogido en la Carta Constitucional en el artículo 95.

En el capítulo anterior se estableció que el principio de igualdad política radica en que todos los ciudadanos se encuentren en capacidad para actuar en la toma de decisiones públicas. Sin embargo con las actuaciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, este principio no se materializó, todo lo contrario, se redujo, por cuanto: no eran los ciudadanos quienes decidían sobre la designación de las autoridades, sino la Función Ejecutiva por medio de los vocales de este Consejo, las decisiones de las autoridades designadas reflejaban los intereses del ejecutivo; en las decisiones del gobierno no existía participación de la ciudadanía, y el control social hacia las otras funciones, que debía ejercer el Consejo de Participación, no existía.

En este contexto las actuaciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por la ausencia de independencia en la designación de autoridades, ha generado un desequilibrio entre el pueblo y el gobierno, ya que el poder que ejerce el pueblo en virtud de la soberanía popular ha sido minimizado, y restringido únicamente al momento de las elecciones, ya que la ciudadanía no podía incidir en las decisiones públicas, ejercer un control a las instituciones estatales y finalmente su atribución de participar en la designación de autoridades fue solamente formal; además que la ciudadanía en general, no podía pugnar por acceder a uno de los espacios institucionales, ya que toda designación consideraba aquellos sujetos afines al gobierno de turno.

En este sentido se evidencia la ausencia de igualdad política entre los ciudadanos electores y los gobernantes, ya que los primeros se quedaron sin poder, la soberanía popular

¹³³ Ecuador, Asamblea Constituyente, Informe de mayoría Mesa No. 2 “Organización, Participación Social y ciudadana”, Acta. No. 53, 10.

solo quedo en letras, y los últimos concentraron el poder invisibilizando a la ciudadanía y haciendo uso de la participación ciudadana en beneficio de sus intereses.

La ausencia de independencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Constitucional cesado, y por lo tanto la falta de legitimidad de las autoridades designadas por la institución referida, ha generado una desinstitucionalización del Estado, esto significa que las instituciones estatales no han cumplido con sus atribuciones constitucionales y legales. Con base a lo mencionado, como consecuencia de la deficiencia del constituyente en el desarrollo de las funciones del Consejo de participación Cesado, y por el incumplimiento de las funciones de los miembros y la falta de independencia, esta institución no ha permitido alcanzar los objetivos de la participación ciudadana.

Por lo mencionado, con la finalidad de refundar las instituciones estatales, esto es revisar el funcionamiento de las entidades y adoptar las medidas necesarias para retornar a los principios constitucionales que deben orientar y regir las actividades de dichas instituciones, se propuso la realización de la consulta popular y referéndum que dio origen al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (en adelante CPCCS-T).

Capítulo tercero

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio

1. Origen

El pueblo, por medio de la consulta popular tiene el poder para expresar su voluntad sobre decisiones de trascendencia para el Estado. En ejercicio del derecho constitucional de participar en los asuntos de interés público, el pueblo ecuatoriano mediante la Consulta Popular y referéndum de 4 de febrero de 2018 expresó su voluntad sobre distintos temas. A continuación, se revisará el procedimiento seguido para la utilización de los mecanismos indicados.

Con fecha 2 de octubre el presidente de la República Mediante Oficio No. T.141-SGJ-17-0330 de remitió a la Corte Constitucional el *proyecto de enmiendas a la Constitución* con la finalidad de que el máximo órgano de justicia constitucional emita el dictamen sobre el procedimiento que se debe aplicar; así también para que emitan su pronunciamiento sobre las preguntas y sus anexos.

Los temas sobre los que versaron las preguntas son: 1. La inhabilitación para ser servidor público, contratar con el Estado, y la pérdida de los derechos políticos de las personas que han recibido sentencia condenatoria por delitos de corrupción; 2. Eliminar la reelección indefinida y establecer la reelección por una sola ocasión; 3. La terminación anticipada del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, conformar un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio; 4. La imprescriptibilidad de los delitos sexuales cometidos en contra de niños y niñas; y, 5. Prohibir la minería metálica en centros urbanas y zonas intangibles.

Una vez presentada la solicitud, la Corte Constitucional tiene veinte días para emitir su dictamen de control previo, conforme lo determina el artículo 105 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, si no lo hace en el término indicado se considera que existe una resolución favorable, es decir que el procedimiento indicado en la solicitud es constitucionalmente correcto; y, que el contenido de las preguntas y sus anexos son constitucionales.

El periodo para emitir el dictamen correspondiente de la Corte feneció el lunes 30 de octubre, los jueces constitucionales no emitieron su pronunciamiento en el tiempo correspondiente, por lo que el ejecutivo consideró que existía un dictamen ficto favorable a la solicitud. Por esta razón el 29 de noviembre de 2017 por medio de los decretos ejecutivos No. 229 y 230, el Presidente de la república convocó a referéndum y consulta popular.

El Consejo Nacional Electoral en resolución PLE-CNE-3-1-12-2017, en atención a los decretos ejecutivos referidos, convocó a los ecuatorianos a ejercer el voto sobre el referéndum y la consulta popular, señalando para el día 4 de febrero de 2018 la fecha para la realización del sufragio.¹³⁴

El tema que es objeto de análisis del presente trabajo es la pregunta 3 y su anexo. En dicha pregunta se planteó:

¿Está usted de acuerdo con emendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo al Anexo 3?

Sobre esta pregunta el ejecutivo expresó el siguiente argumentó:

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es una de las instituciones de mayor relevancia en la función de transparencia y Control Social, tiene como una de sus principales tareas la designación de varias de las más altas autoridades del Estado, entre ellas, al Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Procurador General del Estado y miembros del Consejo de la Judicatura.

Lastimosamente, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se ha limitado a cumplir un rol formalista que en varias ocasiones *ha sido cuestionado por la ciudadanía, principalmente en cuanto al grado de su intervención en los diversos procedimientos de selección bajo su cargo, atentando de tal manera contra la misma participación ciudadana que debía fortalecer*¹³⁵ (énfasis agregado).

El contenido de esta pregunta y su anexo, ha sido cuestionado, por varios sectores que son afines a Rafael Correa, cuestionamientos que han sido recogidos en las peticiones de

¹³⁴ Ecuador, Consejo Nacional Electoral, Resolución PLE.CNE.3-1-12-2017, en http://cne.gob.ec/images/d/2018/Consulta/CONVOCATORIA_CONSULTA_POPULAR_Y_REFER%C3%89NDUM_2018.pdf, Consulta: 01-24-2019.

¹³⁵ Presidencia de la República del Ecuador, Oficio No. T.141-SGJ-17-0330 de 2 de octubre, 7.

amicus curiae presentados ante la Corte Constitucional. Entre otros sujetos que presentaron su desacuerdo con esta pregunta, se encuentra el ex Superintendente de la Información y Comunicación,¹³⁶ Superintendente de Compañías, Valores y Seguros,¹³⁷ ex Defensor del Pueblo,¹³⁸ legisladores cercanos al ex presidente Rafael Correa,¹³⁹ consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,¹⁴⁰ y otras personas y organizaciones sociales.¹⁴¹

Así, sobre la forma de conformación del Consejo Transitorio, en el texto de amicus curiae presentado por dirigentes de ALIANZA PAIS se expresa que: “la enmienda propuesta tiene por objetivo nombrar un Consejo “propio, con todos los poderes omnímodos”. En el mismo sentido, en otro escrito de amicus curiae,¹⁴² se indica:

Es peligroso utilizar la voluntad popular para conseguir que el Presidente de la República elija a los nuevos miembros del Consejo -que van a reemplazar a quienes actualmente están ejerciendo el cargo-, lo que es despótico e inconstitucional, más aún, cuando este colegio tiene la disposición directa de evaluar y cambiar a otras autoridades cooptando las funciones del Estado.¹⁴³

De igual manera en otro escrito de amicus curiae,¹⁴⁴ en relación a la designación por ternas de los consejeros del organismo transitorio, en un acápite se titula “Designación unilateral y antidemocrática del CPCCS de transición”, y en su parte pertinente indica:

Esta propuesta afecta abiertamente al equilibrio de poderes, al dotar al presidente de la República de un poder superior al de la Asamblea Nacional y al de la Función de Transparencia y Control Social, y al someter a los miembros del Consejo de Transición a las influencias del Ejecutivo.

¹³⁶ Supercom presenta 'amicus curiae' a pregunta 3 de la consulta popular, 8 de noviembre de 2017, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/supercom-presenta-amicus-curiae-a-pregunta-3-de-la-consulta-popular>; y Corte Constitucional, Consulta Popular, Expediente 002-2017-RC, 938-41.

¹³⁷ Corte Constitucional, Consulta Popular, Expediente 002-2017-RC, 926-38.

¹³⁸ Defensor del Pueblo presentó observaciones a una pregunta de la consulta popular, 23 de octubre de 2017, <https://www.elcomercio.com/actualidad/defensor-pueblo-observaciones-pregunta-consultapopular.html>; Corte Constitucional, Consulta Popular, Expediente 002-2017-RC, 119.

¹³⁹ Oposición y ‘correistas’ chocan sobre la pregunta 3 de la consulta popular <https://www.elcomercio.com/actualidad/oposicion-correistas-asambleanacional-pregunta-consultapopular.html>; Corte Constitucional, Consulta Popular, Expediente 002-2017-RC, Asambleísta Andrés Melo 137-41, Marcela Aguiñaga 372-81, Franklin Samaniego 627-34.

¹⁴⁰ Corte Constitucional, Consulta Popular, Expediente 002-2017-RC, 708-21.

¹⁴¹ Ricardo Patiño llamó a movilizarse contra dos preguntas de la Consulta Popular <https://www.elcomercio.com/actualidad/ricardopatino-movilizaciones-preguntas-consulta-leninmoreno.html>; ver Corte Constitucional, Consulta Popular, Expediente 002-2017-RC.

¹⁴² Amicus curiae presentado por Gladys Narcisa Celi Armijos, 406-10.

¹⁴³ Amicus curiae presentado por Guido Fernando Grijalva Orquera, 343-7.

¹⁴⁴ Amicus curiae presentado por la Asambleísta Marcela Aguiñaga, 372-80.

La composición del CPCCS de transición solo responderá a la voluntad del Ejecutivo. [...] Y, puesto que el Presidente escogerá personas sumisas a sus fines para el CPCCS de transición, tendremos una excesiva concentración de poder, una desfiguración del Estado Constitucional y una anulación de los controles intraorgánicos.¹⁴⁵

De lo indicado, se puede identificar que, en contra de la forma de conformación del Consejo de Participación, se alegó que la designación por ternas remitidas por el presidente es arbitraria e inconstitucional y que se concentra el poder en el Ejecutivo lo cual afecta abiertamente el equilibrio de poderes.

En el mismo sentido, sobre la forma de conformación del Consejo Transitorio, en el texto de amicus curiae presentado por dirigentes de ALIANZA PAIS se expresa que: “la enmienda propuesta tiene por objetivo nombrar un Consejo “propio, con todos los poderes omnímodos”. En el mismo sentido, en otro escrito de amicus curiae,¹⁴⁶

Con ésta pregunta referente al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, junto a la destitución de los actuales miembros y la posibilidad de evaluación de las autoridades públicas, *se está desestructurando el conjunto de la institucionalidad del Estado de derecho, sin justificación alguna*, por ende, afectando a la Estructura del Estado. [...]

La enmienda propuesta tiene por objetivo nombrar un Consejo “propio”, con todos los delegados del Ejecutivo y con poderes omnímodos, puesto que se pretende entregar la capacidad de evaluar y destituir al resto de autoridades de control y otras que son nominadas por el CPC y CS, incluyendo la propia Corte. Esta pretensión contradice lo dispuesto en el Art. 120, numeral 9; 131 y 205 de la Constitución de la República que señalan que *le corresponde a la Asamblea fiscalizar los actos de las otras funciones del Estado y autoridades de control*; así como las condiciones en que deben realizarse dichos enjuiciamientos; además de la autonomía consagrada para diferentes instituciones por la propia Constitución.¹⁴⁷ (Énfasis agregado)

Otros argumentos en contra de la pregunta 3, presentes en todos los escritos de amicus curiae, son: la cesación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y el cambio de su forma de designación modifica la estructura del Estado; y, el otorgar al Consejo Transitorio la potestad de cesar a las autoridades designadas por el Consejo de

¹⁴⁵ *Ibíd.*

¹⁴⁶ Con un texto idéntico en otro escrito de amicus curiae se alega lo mismo. Amicus curiae presentado por Gladys Narcisa Celi Armijos, 406-10.

¹⁴⁷ Amicus Curiae presentado por Virgilio Hernández, en su calidad de representante del Colectivo PAIZ, 159-76.
http://www.virgiliohernandez.ec/index2/index.php?option=com_content&view=article&id=402:amicus-referendum-paiz&catid=54:blog-de-paso&Itemid=133

Participación Ciudadana se invade la competencia exclusiva de la Asamblea Nacional para controlar a las autoridades estatales.

Respecto a la inconstitucionalidad referida, se debe considerar que la forma de designación de los miembros del Consejo Transitorio surge por la voluntad del pueblo, en este sentido goza de la misma legitimidad de la Constitución, aspecto que se analizará más adelante. El fundamento para la conformación del Consejo de Participación y Control Social Transitorio fue contrarrestar la concentración del poder generado por el Consejo Cesado, por lo cual todo lo contrario de lo argüido se pretende recuperar el equilibrio de poderes que fue quebrantado.

En relación al cese de las autoridades como resultado de la evaluación, en ningún momento se está eliminando las instituciones, ya que hay que tener en cuenta que mientras las personas que ocupan los cargos públicos son temporales, las entidades permanecen en el tiempo, en este contexto la cesación de las autoridades no modifica la estructura del Estado.

En cuanto a la facultad de evaluar a las autoridades se ha señalado que es una atribución de la Asamblea Nacional, cabe indicar que por medio de la propuesta de la consulta en ningún momento se pretende privar al órgano legislativo de esta facultad, sin embargo por la inactividad en el ámbito de fiscalización se ha visto la necesidad de consultarle al pueblo ecuatoriano sobre la potestad extraordinaria de evaluación que se le otorgaría al CPCCS-T, por lo que si el mandante en ejercicio de su voluntad suprema autoriza a este órgano transitorio el ejercer estas atribuciones extraordinarias de ninguna forma se está contrariando la norma constitucional.

Ahora bien, una vez convocado a consulta popular y referéndum, una de las críticas fue que estos mecanismos no eran los constitucionalmente correctos, al respecto el análisis se centrará específicamente en la pregunta 3 y su anexo.

La primera parte de la pregunta 3 expresa: “Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana Control Social [...]”, sobre este aspecto el anexo 3 señala:

2.- Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador. Agréguese un inciso tercero al artículo 112 de la Constitución que disponga: "Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social."

Sustitúyase el inciso primero del artículo 205 de la Constitución por el siguiente texto: "Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo mandato será de cuatro años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación, salvo para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyo caso se principalizará el correspondiente suplente hasta la finalización de ese período. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo."

Sustitúyase el inciso tercero del artículo 207 de la Constitución por el siguiente texto: "Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento."

Agréguese un cuarto inciso al artículo 207 de la Constitución que disponga: "Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años." (Énfasis agregado)

El punto central de esta modificación en el texto constitucional radica en el cambio en la forma de designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En la Constitución del año 2008 en el artículo 207 se determinó que la designación de los consejeros de esta entidad se realizará por medio de un concurso de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral, mientras que el anexo presentó la propuesta de que sean designados mediante elección popular.

Esta reforma constitucional en ningún momento modifica la integración de este organismo, es decir mantiene el número de miembros, mucho menos suprime su existencia, por lo que no altera la estructura del Estado, tampoco conlleva la restricción de derechos o garantías, y mucho menos modifica el procedimiento de reforma a la carta constitucional, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 441 de la Constitución procedía realizar este cambio constitucional por medio de la enmienda constitucional, la misma que puede ser realizada por medio de referéndum convocado por el Presidente de la República, como sucedió en el presente caso.

La segunda parte de la pregunta 3 expresa:

“Está usted de acuerdo con. [...] así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al Anexo 3”.

Respecto a esta sección de la pregunta, el anexo 3 determina:

1.- Terminación anticipada de periodo: Se dan por terminados los periodos constitucionales de los consejeros principales y suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quienes cesarán en sus funciones el día en que se instale el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que llevará a cabo la transición conforme a este anexo. [...]

3.- Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: Se dan por terminados anticipadamente los periodos de las consejeras y consejeros del actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Hasta la instalación del nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social conforme al sistema establecido en la Constitución enmendada, se establece un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que asumirá transitoriamente todas las facultades, deberes y atribuciones que la Constitución y las leyes le otorgan al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y estará conformado por siete miembros nombrados por la Asamblea Nacional de entre ternas enviadas por el Presidente de la República... (Énfasis agregado)

Sobre este aspecto en el texto citado se puede identificar que no se trata sobre una modificación en el texto constitucional, sino un aspecto político y un cambio en los consejeros que integran el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por lo que esta parte de la pregunta 3 puede ser puesto a consideración del pueblo ecuatoriano, de conformidad con el artículo 104 de la norma constitucional, por medio de la consulta Popular.

Conforme lo indicado, la vía por la cual optó el ejecutivo para consultar a la ciudadanía sobre el cambio constitucional sobre la forma de designación de los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como la cesación de sus miembros, ha sido conforme a la Constitución.

Teniendo en cuenta este contexto, el pueblo ecuatoriano en la consulta popular y referéndum, de 4 de febrero, con el 63.08 % de los votos válidos se pronunciaron por la opción SI respecto a la pregunta 3 y su anexo, es decir el soberano decidió que los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sean designados por medio de elección popular, dar por terminado las funciones de sus actuales Consejeros; y conformar *un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio*.

2. Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Una vez determinado que la convocatoria a consulta popular y referéndum que dio origen al CPCCS-T ha sido realizada de acuerdo a la Constitución, en el presente acápite se analizará en que consiste el régimen de transición.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, presenta una característica única, de acuerdo al numeral 3 del anexo 3 de la pregunta 3, que le diferencia de todas las otras instituciones que conforman el poder constituido, esto es su transitoriedad, pero que significa que esta entidad presente esta cualidad.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Transitorio significa “Pasajero, temporal”; y se deriva del término transición que tiene las siguientes acepciones: “1. f. Acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto; 2. f. Paso más o menos rápido de una prueba, idea o materia a otra, en discursos o escritos; 3. f. Cambio repentino de tono y expresión.”

En el presente caso, se adopta la primera acepción esto es, transición entendida como la acción de pasar de una situación a otra. En este sentido es necesario identificar que significa que una institución sea de transición y cuáles son las situaciones en las que se transita.

Respecto al tipo de transición, Carlos Santiago Nino clasifica a la transición, de acuerdo a lo siguiente: por su modalidad la transición puede ser por la fuerza o por consenso; por su etiología endógenas y exógenas, es decir si se inició por factores internos o externos; y, por su estado jurídico puede ser de continuidad, el sistema normativo surge del anterior por medio de los procesos legales de creación de nuevas normas jurídicas; o, de ruptura la cual se base en una constitución nueva.

En el caso de Ecuador, la transición instaurada con la consulta popular, en cuanto a su modalidad es de consenso, en un primer momento existió la voluntad política para convocar a una consulta popular en la cual se consultaba a la ciudadanía sobre la conformación de un Consejo Transitorio, y en un segundo momento la mayoría de la ciudadanía con su voto aprobó la conformación de este órgano y del régimen de transición; respecto a la etiología, es endógena, debido a que las causas que la provocaron fueron estrictamente internas, como se puede observar en el presente trabajo; y, respecto al estado jurídico, no se trata de una transición de ruptura ya que no se basa en un nuevo régimen

constitucional, es de continuidad, pero con características propias como se indica más adelante.

Ahora bien, la transición puede tener distintas orientaciones, ya sea lograr la reinserción económica mediante la redefinición de alianzas regionales; o conseguir el cambio en el modelo de desarrollo que requiere la creación de nuevas instituciones y cambiar funcionamiento económico; o, conseguir la constitución de un nuevo orden político que necesita el cambio del sistema político, de las instituciones, que lleven a la reforma del Estado.¹⁴⁸

Respecto a la transición política, Enrique Bernal Ballesteros expresa que:

Una transición es más que un cambio de régimen, *es un proceso de reemplazo del marco institucional y normativo*. Es un proceso de transformación de las reglas y de los mecanismos de participación y competencia política. *Es común que estos cambios operen luego de un régimen autoritario, en la necesidad de democratizar el Estado y la Sociedad*. Siempre conlleva la sustitución de las normas, valores, reglas de juego e instituciones asociados al antiguo régimen.

Todos los estudios sobre las transiciones políticas dirigen su enfoque de análisis al modo en que un régimen político entra en crisis, colapsa y, finalmente, es sustituido por otro.¹⁴⁹

En el texto citado, se indica que el estudio de las transiciones políticas parte desde la crisis de un régimen democrático,¹⁵⁰ por lo cual la transición se puede definir como un “conjunto de fenómenos mediante los cuales surge la alteración en el funcionamiento de los mecanismos típicos de la democracia”,¹⁵¹ es decir las transiciones surgen en momentos de excepción.

En este sentido, en la crisis democrática existe una limitación arbitraria de los derechos, así como condicionamientos a la participación ciudadana y poca efectividad de la misma. Además, se puede identificar de un mal funcionamiento de algunas estructuras y mecanismos del modelo democrático y una indiferencia del gobierno y de los partidos

¹⁴⁸ José Luis Díaz Moll, “Transición Política y Gobernabilidad”, en, José González Parás y Armando Labra Manjarrez, *La gobernabilidad democrática en México* (México Df.: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000), 49.

¹⁴⁹ Enrique Bernal Ballesteros, “Aspectos constitucionales de la transición democrática”, en Comisión Andina de Juristas, *Las tareas de la transición democrática* (Lima: Comisión Andina de Juristas, 2001), 36.

¹⁵⁰ Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones* (México: Centro de Estudios y política comparada, 2005), 113.

¹⁵¹ *Ibíd.*, 107

políticos respecto a la sociedad. En este sentido, la transición persigue encontrar una salida a la crisis¹⁵² para lo cual se requiere un cambio institucional y normativo.

En el caso del Ecuador, en el año 2017, se produjo una crisis democrática producto de la hegemonía de una persona que concentró el poder de las instituciones las cuales orientaban sus actividades para beneficiar al ejecutivo. Los mecanismos de participación ciudadana eran empleados con la finalidad de legitimar las actuaciones, sin existir una real participación de la ciudadanía, por consiguiente, la voz del pueblo era ignorada.

En consecuencia, se generó la desinstitucionalización del Estado, ya que la mayoría de las instituciones guiaban su actividad, no con el fin de cumplir con el deber de garantizar los derechos, sino con el objeto de blindar a las decisiones adoptadas por el ejecutivo, es decir estas instituciones presentaban un mal funcionamiento. Esta desinstitucionalización es consecuencia del control asumido por medio del Consejo de Participación Ciudadana de la totalidad de las instituciones de control. En este sentido, toda transición está precedida por una experiencia autoritaria.¹⁵³

Además, en el caso ecuatoriano, se puede identificar estas dos características, por un lado, durante una década (2007-2017) existió un solo partido dominante, ALIANZA PAIS, cuyo líder fue Rafael Correa, invisibilizando a los partidos de oposición, que en ninguna de las votaciones realizadas en este tiempo tuvieron oportunidad de competir por el poder.

En el 2017, patrocinado por este grupo político llegó al gobierno Lenin Moreno, quien se distanció de las ideas y programa político de Correa, produciéndose una ruptura en ALIANZA PAIS, generando dos facciones dentro de ella: correistas y morenistas. En este momento, la facción morenista, con el apoyo de las organizaciones sociales y políticas comienza la pugna por obtener el control de las instancias del Estado que estaban bajo control del correísmo.

Entonces, claramente se puede evidenciar la existencia de las dos características de los procesos de transición: la existencia de coaliciones políticas contrapuestas al partido político que mantiene el dominio, y como consecuencia de la primera, la desarticulación de las estructuras del antiguo régimen.¹⁵⁴

¹⁵² *Ibíd.*, 113.

¹⁵³ *Ibíd.*, 62.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, 113.

Ante esta situación institucional, fue necesario buscar la forma de lograr un cambio en las instituciones, por lo cual ante la presión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía el presidente Moreno realizó la consulta popular, en la que el pueblo decidió dar paso a un régimen de transición que inició con la cesación de los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que sirvieron de instrumento para el control de las otras instituciones, y la conformación de un Consejo Transitorio que ejerce las facultades constitucionales y legales del Consejo cesado, así, también tiene la potestad de evaluar y de ser el caso terminar de manera anticipada los periodos a las autoridades designadas por el Consejo cesado.

Pero el régimen de transición, al ser un cambio político, requiere la obediencia de las reglas del juego por parte de las mayorías y la confianza de los ciudadanos en el gobierno.¹⁵⁵ Es decir, requiere por un lado del respeto al ordenamiento jurídico (juricidad) y por otro la aceptación de la mayoría de los ciudadanos (legitimidad).¹⁵⁶

El respeto, el orden jurídico limita los poderes del gobierno, por lo que únicamente pueden ejercer las atribuciones otorgadas por el mismo, en un estado constitucional, las otorgadas en la Constitución; y, en segundo lugar, la legitimidad del ejercicio de dichas atribuciones es atribuida por el pueblo, para lo cual requieren tener equidad en las oportunidades de incidencia en las decisiones públicas por medio de la acción colectiva mediante los mecanismos de participación ciudadana.

El régimen de transición instaurado por la consulta popular, se centra en una institución específica, esta es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Ahora bien, no existe una teoría de la transición,¹⁵⁷ por lo que la transición referida presenta sus propias características, que van a ser analizadas a continuación.

Para determinar en qué consiste este régimen de transición se debe considerar al texto de la pregunta 3 y su anexo de la consulta popular y referéndum de 4 de febrero de 2018, del que desprende las siguientes características de la transición:

1. Se trata de una transición de entidades desinstitucionalizadas a instituciones con institucionalidad.

¹⁵⁵ Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia* (México DF.: Alianza, 1989), 39.

¹⁵⁶ José Luis Díaz Moll, "Transición Política y Gobernabilidad", 46.

¹⁵⁷ Molineros, *Democracias y Democratizaciones*, 165.

Una entidad desinstitucionalizada es aquella que no cumple con las potestades y competencias a ellas atribuidas por la Constitución y la ley, y que su actividad se dirige a satisfacer intereses particulares de una persona o un partido político que ostenta el poder del Estado.¹⁵⁸

En este sentido, se afirma que durante el gobierno de Rafael Correa las entidades se encontraban desinstitucionalizadas, por cuanto las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana cesado no cumplieron a cabalidad con las facultades y competencias otorgadas por la Carta Magna, conforme se puede observar en los informes técnicos de evaluación realizados por el CPCCS-T.¹⁵⁹

Por lo que en virtud del mandato popular se persigue transitar de unas entidades que no cumplieron con sus funciones y estaban al servicio de intereses particulares, a un régimen institucional en el cual sus autoridades cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales de forma independiente, es decir el objetivo es democratizar el poder que se encontraba concentrado en una sola persona.

2. Se encuentra a cargo de un órgano transitorio.

De acuerdo al mandato popular la institución que debe dar cumplimiento a la voluntad popular expresada en la consulta es un Consejo de Participación Ciudadana Transitorio, órgano que será integrado por siete miembros designados por la Asamblea Nacional de ternas remitidas por el Ejecutivo y éste, por la convocatoria pública, escogió de las postulaciones realizadas por organizaciones sociales, gremiales y ciudadanía en general.

En cumplimiento del mandato popular la Asamblea Nacional el 28 de febrero y 1 de marzo de 2018, de las ternas enviadas por el Ejecutivo, posesionó como consejeros a: Julio Cesar Trujillo Vásquez, Luis Macas Ambuludi, Luis Hernández Peñaherrera, Pablo Dávila Jaramillo, Xavier Zavala Egas, Eduardo Mendoza Paladines, y Myriam Félix López.

Sobre la designación de los consejeros con base a ternas remitidas por el Ejecutivo, en los *amicus curiae* se argumenta que existe una clara interferencia de la Función Ejecutiva

¹⁵⁸ Juan Paz y Miño Cepeda, “El ciclo del Proceso Constituyente”, Boletín del Te-Taller de historia económica, Agosto-Septiembre 2008, <http://www.pazymino.com/juan/boletinAgoSet08-A.pdf>, 3. Consulta: 21-11-2018.

¹⁵⁹ Véase los informes de evaluación anexos.

en el Consejo de Participación Ciudadana, y por lo tanto se vulnera el principio de separación de poderes.

Al respecto, como ya se ha indicado, la finalidad del constituyente al crear la Función de Transparencia y Control Social, era que la misma ejerza un control por medio de sus instituciones de las otras Funciones del Estado, Función en la cual, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es de gran importancia por cuanto es el órgano que debe coordinar las actividades de la Función de Transparencia, fomentar en la ciudadanía la participación para que exista un control social; y, ejercer el control de todas las otras entidades estatales.

Sin embargo, la Función de Transparencia por su dependencia con la Función Ejecutiva no cumplió con ninguna de sus facultades. Es decir, en primer lugar, se evidencia que la Función de Transparencia no era independiente del Ejecutivo.

Ahora, si bien es el Ejecutivo que envió las ternas para la selección de los consejeros transitorios, no es aceptable el argumento de injerencia del Ejecutivo en el Consejo Transitorio, ya que la actuación del Presidente de la República no es arbitraria, puesto que tiene fundamento en la voluntad popular, es decir el pueblo le autorizó a que seleccione ciudadanos de la sociedad civil para la determinación de siete ternas en la que la Asamblea Nacional, depositario de la soberanía popular, designe a los consejeros transitorios de la forma antes descrita.

3. Es un proceso continuo.

La transición no se logra de un momento a otro, presenta fases que se tiene que cumplir de forma consecutiva. De acuerdo al mandato popular del 4 de febrero de 2018, las etapas del régimen de transición son:

1. Integración del Consejo de Participación y Control Social Transitorio.
2. Evaluación y Cesación de autoridades designadas por el Consejo de Participación y Control Social cesado.
3. Designación de las autoridades que no han superado la evaluación del Consejo Transitorio.

Se expresa que es un proceso continuo, en primer lugar, se rige por las normas determinadas por el propio Consejo Transitorio, y subsidiariamente por las otras normas que

conforman el ordenamiento jurídico. Si bien se autorregula, el soberano le impuso una limitación, el cual es el respeto al debido proceso; y, además, al ser Ecuador un estado constitucional, tiene como limitación los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.¹⁶⁰

4. Es temporal

El régimen de transición es un periodo en el cual se realiza todas las acciones necesarias para lograr el paso de un sistema autoritario a un sistema democrático, su duración puede variar de acuerdo a la complejidad de los cambios que se requiere para lograr llegar a un sistema democrático.

En el caso del presente régimen de transición, de acuerdo a la consulta popular su temporalidad será hasta la instalación del Consejo de Participación Ciudadana y Control social cuyos consejeros son designados por votación popular en las elecciones del 2019. Periodo transitorio que inició el 6 de marzo de 2018. Particularmente la evaluación y cese de autoridades debió realizarse dentro de los seis primeros meses. En este sentido se puede evidenciar que el régimen de transición instaurado es una etapa intermedia entre el cese de funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social conformado por disposición constitucional de Montecristi y la posesión del nuevo órgano conformado de acuerdo a la enmienda realizada el 4 de febrero de año 2018.

5. Es excepcional

El régimen de transición debe considerarse como “un momento de excepcionalidad política”¹⁶¹ que surge de una situación de excepción en la que, de acuerdo a Schmitt, el pueblo decide ejercer el poder como depositario del poder soberano y expresar su voluntad.

En el presente caso, el pueblo ecuatoriano frente a la desinstitucionalización de las instituciones estatales, decidió, de forma excepcional, por un periodo limitado, otorgar al

¹⁶⁰ Molineros, *Democracias y Democratizaciones*, 113.

¹⁶¹ César Montúfar, “Régimen de transición y excepcionalidad política; aproximación al tránsito político-constitucional post 2008”, Informe de Investigación 2019, Universidad Andina Simón Bolívar, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3815/1/PI-2010-02-Mont%C3%BAfar-R%C3%A9gimen%20de.pdf>.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio potestades extraordinarias que no se encuentra previstas en el marco constitucional, sin embargo, son legítimas por nacer de la voluntad popular.

Es decir, al ser excepcional, en el régimen de transición se presentan las siguientes características:

- a) La existencia de un órgano u órganos que hagan posible la transición. Como se ha indicado en líneas anteriores, este órgano es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio.
- b) La vigencia del ordenamiento jurídico determinado para el régimen de transición; y, la vigencia de la normativa aprobada. Es así que el Consejo Transitorio, por un lado, aplica las disposiciones normativas dictadas por este órgano; y, también, de ser necesario, dicta y observa la normativa jurídica preexistente que regula sus actividades.
- c) La existencia de prerrogativas. En el presente caso, el Consejo Transitorio goza de potestades exorbitantes de las cuales no gozan ningún órgano.

3. Limitaciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio.

Una vez identificadas las características del régimen de transición, a continuación, se identifica algunas limitaciones jurídicas, presupuestarias, e institucionales.

La irresponsabilidad de los jueces y juezas de la Corte Constitucional, al no cumplir con su obligación constitucional y legal, dentro de término de 20 días, de analizar el texto de la pregunta, propuestas de enmiendas y régimen de transición de la consulta popular y referéndum remitido por iniciativa del Ejecutivo, hizo posible la aplicación del último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y dar lugar al dictamen favorable ficto de constitucionalidad. Sin embargo, como se ha indicado la consulta popular fue realizada conforme la Constitución y la ley.

La principal limitación jurídica fue la falta de normativa para el ejercicio de las funciones del Consejo Transitorio, por cuanto las normas jurídicas vigentes al momento de la transición, tales como las normas de la Constitución, de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana,

regulaban las facultades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado. Empero, este obstáculo fue franqueado en virtud de la potestad normativa conferida al Consejo Transitorio, que será explicada en líneas posteriores,

En cuanto a las limitaciones presupuestarias, a continuación se presenta una tabla del presupuesto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y del Consejo de Transitorio, desde el año 2009 al año 2019:

Tabla 1
Presupuesto anual del CPCS y CPCST

AÑO	PRESUPUESTO
2009	3.662.376,54
2010	7.108.445,98
2011	14.158.069,74
2012	15.803.977,46
2013	15.843.428,13
2014	17.285.309,77
2015	14.409.993,01
2016	11.911.496,50
2017	11.920.375,02
2018	9.859.472,54
2019	2.284.560,26

Fuente: SIGEF (Sistema de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas)
Elaboración: propia

Del cuadro indicado se observa que para el ejercicio de las funciones el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio contó con un presupuesto inferior a los años anteriores. Del presupuesto del año 2018 el 87,7 (USD 8.651.229,93) se destinó para el pago de remuneraciones; y, el 13,3 % restantes para gastos de la administración (servicios básicos, materiales de oficina, mantenimiento de sistemas informáticos) y organización de talleres con la sociedad civil. Y para el periodo de funciones del Consejo Transitorio durante el año 2019, el 86,94 % del presupuesto se destinó para el pago de remuneraciones; y, el 13,06 % para gastos administrativos y organización de talleres. De lo expuesto, se evidencia que el Consejo Transitorio no contó con los recursos económicos suficientes para cumplir con las competencias constitucionales y las funciones extraordinarias, sin embargo, como se describe más adelante, el Consejo Transitorio cumplió con el mandato popular.

En cuanto a las limitaciones institucionales, se hace referencia a aquellas condiciones intrainstitucionales que podían dificultar el cumplimiento de las funciones, sobre todo el de

evaluación de las autoridades. En este sentido, la principal limitación para realizar la evaluación ha sido la falta de personal y unidades administrativas especialistas en las áreas de las instituciones evaluadas. Frente a esta situación el Consejo Transitorio para llevar a cabo la investigación el Pleno dispuso que la fase de investigación la realice una coordinación de evaluación, función que fue asumida por la Coordinación Técnica del Consejo de Participación Ciudadana,¹⁶² para lo cual ha conformado 8 equipos técnicos de especialistas, funcionarios contratados específicamente para esa actividad.¹⁶³

En resumen, si bien para el ejercicio de las funciones se han presentado limitaciones las mismas que han sido sorteadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio con el objetivo de cumplir con el mandato popular.

4. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio: el camino para la igualdad política.

Con base a lo indicado en líneas anteriores, el régimen de transición instaurado por la consulta popular tiene como objeto la transición institucional, el órgano encargado de realizarla es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, de este modo dejar sentado las bases para que haya una verdadera participación ciudadana en el Ecuador, y por lo tanto, se alcance los objetivos de la participación: el bien común, mayor incidencia en la toma de decisiones, garantía de los derechos; y, reducir la desigualdad. El primer paso, para alcanzar dichos objetivos, es lograr la democratización de las instituciones, procurando la igualdad política, de tal modo disminuir la brecha existente entre gobernantes y gobernados-

En la crisis previo al régimen de transición existía dos grupos que pugnaban por el control institucional, por un lado las máximas autoridades de la Función de Transparencia y Control Social (sujetos señalados en los literales a, b), las máximas autoridades de la Función Electoral (también designadas por el Consejo cesado), las máximas autoridades

¹⁶² Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Mandato de evaluación de las autoridades, Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-009-28-03-2018, art. 3. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/RESOLUCION-NO-PLE-CPCCS-T-O-009-28-03-2018.pdf/consulta> 22/11/2018.

¹⁶³ Ecuador, Coordinación Técnica de Transparencia, Lucha contra la Corrupción y Participación Ciudadana, Informe de Gestión marzo 2018-mayo 2019, 23.

administrativas de la Función Judicial (también designadas por el Consejo cesado), las autoridades de la Función Ejecutiva, los asambleístas de Alianza PAIS y sus partidarios, frente a los opositores del gobierno integrado por minorías de asambleístas y figuras políticas; mientras que la ciudadanía no tenía participación alguna.

En este sentido, se evidencia un control hegemónico de las funciones del Estado por un solo sujeto, por lo que en ningún momento funcionó el sistema de controles que debe existir entre las Funciones del Estado; mientras que el control político no existió debido a una oposición débil; y finalmente el control social fue totalmente ausente ya que el organismo encargado de fomentar mecanismos de participación y medios de control accesible a la ciudadanía se encontraba al servicio del exmandatario Rafael Correa.

Por lo indicado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio tiene el deber de democratizar el poder por medio de la evaluación de las autoridades designadas, y al determinar que las mismas no han cumplido con sus funciones constitucionales, dar por terminado sus periodos. De este modo, instalar el punto de partida para que, no solo las personas afines al gobierno, sino todos, en igualdad de condiciones puedan participar por ser las máximas autoridades de las distintas instituciones; así como también otorgar a la ciudadanía la real oportunidad de participar en la designación de las autoridades, sobre todo al momento de realizar las impugnaciones a las personas participantes. En consecuencia, recuperar el equilibrio entre las funciones del Estado, y sobre todo el control que deben ejercer las distintas instituciones de la Función de Transparencia y Control Social.

En este contexto, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio es el órgano encargado de cumplir y hacer cumplir la voluntad popular de acuerdo a lo ordenado en la consulta popular y referéndum de 4 de febrero de 2018, institución que conforme se ha descrito no presenta las características de una entidad del poder constituido, ya que ha sido conformado directamente por el pueblo que ostenta el poder constituyente, por lo cual cuenta con la misma legitimidad de la Constitución, y en consecuencia también las decisiones que adopte en ejercicio de las funciones previstas en el texto constitucional y en el mandato popular.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio surgió en virtud de la consulta popular y referéndum de 4 de febrero de 2018, con la finalidad de recuperar la

institucionalidad del Estado. Para lograr este objetivo el pueblo soberano, conforme lo determina el anexo 3 a la pregunta 3, le otorgó a este organismo transitorio las siguientes atribuciones: las determinadas en la Constitución y en la Ley (dentro de la cual se encuentra la facultad de designación de autoridades); y, de evaluación a las autoridades. Con el fin de cumplir sus funciones, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Transitorio cuenta con potestad normativa.

5. Alcance de la potestad normativa

El anexo 3 a la pregunta 3 del referéndum que dio origen al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, en su parte pertinente determina:

[...] Para el efecto, *expedirá una normativa que regule el proceso de evaluación* garantizando el debido proceso, con audiencia a las autoridades evaluadas e incluyendo los mecanismos de impugnación y participación ciudadana necesarios.
Del mismo modo, garantizará la mejora, objetividad, imparcialidad y transparencia de los mecanismos de selección de las autoridades cuya designación sea de su competencia [...]

Del texto citado se desprende que el pueblo ecuatoriano confirió al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio potestad normativa, esto es el poder de crear normas jurídicas, con la finalidad de que cumplan con el mandato popular. En este sentido, este órgano transitorio tiene la potestad de auto regular el ejercicio de las competencias extraordinarias asignadas, estas son la de evaluación y designación de autoridades.

Ahora bien, está claro que el Consejo Transitorio tiene potestad normativa, pero la inquietud surge respecto a cuáles son las características de dichas normas. Para ello en primer lugar es necesario analizar de donde surge la potestad normativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio.

5.1. Legitimidad de los mandatos del Consejo Transitorio

La potestad normativa de esta institución transitoria, no surge de ninguna norma prevista en el ordenamiento jurídico, como es común a toda entidad del poder constituido,

surge de la voluntad del pueblo. Entonces se tiene un primer elemento que diferencia a la competencia normativa del órgano transitorio, es que la misma es exorbitante, es decir que no se enmarca dentro de las competencias determinadas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya que es una atribución conferida de forma expresa y directa por quien es el titular de la soberanía.

Entonces, es necesario identificar la diferencia entre poder constituyente y poder constituido, el primero, siguiendo a Carl Schmitt, se entiende como “la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política”,¹⁶⁴ esta decisión se plasma en la Constitución que es la norma jurídica que regirá al Estado; y, segundo, esto es el poder constituido el cual está conformado por todos los órganos creados por la Constitución y a los que se le confiere competencias en la misma norma constitucional.

Ahora bien, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social fue creado por el constituyente en la Constitución del año 2008, por lo tanto, forma parte del poder constituido, empero con la consulta popular y referéndum de 4 de febrero de 2018, el pueblo decidió crear un Consejo Transitorio, institución cuyas competencias extraordinarias nacen directamente del pueblo, que es el titular de la soberanía y del poder constituyente.

Una vez recalcado, el origen del Consejo Transitorio y su calidad de extraordinario, es necesario regresar al análisis de la potestad normativa de esta institución, a cuyos documentos normativos lo han denominado como “mandatos”.

En derecho privado el mandato es un contrato por el cual una persona –mandante- confía la gestión de uno o más negocios a otra -mandatario, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera, de tal manera que el mandatario se obliga a realizar el acto jurídico de conformidad con las condiciones estipuladas en el documento contractual.¹⁶⁵ Mientras que, en derecho público, en especial en derecho constitucional, mandato es la representación que otorgan los ciudadanos –mandantes- a sus gobernantes –mandatarios-,

¹⁶⁴ José Barragán y otros, *Teoría de la Constitución* (México: Porrúa, 2003), 111

¹⁶⁵ Ecuador, Código Civil, art. 2020.

con la finalidad de que ejerzan el gobierno en nombre del pueblo¹⁶⁶. Al respecto Antonio Tello en su Diccionario Político define al mandato como:

Voto o título de representación que, en virtud del contrato social por el cual ceden parte de su soberanía en un sistema democrático, los ciudadanos otorgan a sus representantes en la asamblea parlamentaria o el que ésta confiere a una o más personas... / Representativo. El que deja en libertad de acción y decisión al diputado. Este tipo de mandato, inherente al sistema representativo, equivale a la cesión que hace el ciudadano de su soberanía a su representante para que éste la ejerza por él.¹⁶⁷ (Énfasis agregado)

Otras definiciones indicadas por el autor referido son: “*Orden o precepto que el superior da a sus súbditos o subordinados.* / Palabra o escrito con que se manda. /Ejercicio del mando por una autoridad.” (Énfasis agregado).

Al respecto, Rodrigo Borja coincide en que el término mandato en derecho civil y mercantil es un contrato, es así que manifiesta: “En todo caso, el mandato entraña el otorgamiento de un poder al mandatario para que actúe en nombre y en representación del mandante, de modo que los actos de aquél sean imputables a éste, como si los hubiera realizado personal y directamente.”¹⁶⁸ De igual manera determina que mandato en derecho público presente otro significado, el cual es:

De manera que en el Derecho Público el mandato es, dentro del régimen democrático de organización estatal, *el poder que otorgan los ciudadanos*, a nombre propio y en representación de la masa social, *para que sus mandatarios gobiernen el Estado durante un período determinado y bajo condiciones específicas*. Esta ficción jurídico-política supone: primero, que el mandatario —que es el gobernante— *actúa en nombre y representación de la colectividad*; segundo, que *sus actos en el ejercicio del poder son imputables a los mandantes*; tercero, que el mandatario debe rendir cuenta de sus actos a los mandantes; y, cuarto, que el mandato le puede ser eventualmente revocado.¹⁶⁹ (Énfasis agregado)

En este sentido, se define al mandato como: el documento normativo por el cual el Consejo de Participación Ciudadana y Control Transitorio, en ejercicio de las atribuciones

¹⁶⁶ Javier Orozco Gómez, “Mandato constitucional” en Francisco Berlin Valenzuela, coord., *Diccionario universal de términos parlamentarios*, ed., 2da, (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1998), 432.

¹⁶⁷ Antonio Tello, *Diccionario político. Voces y locuciones*, (España: El viejo topo, 2012).

¹⁶⁸ Rodrigo Borja, <http://www.encyclopediadelapolitica.org/mandato/> Consulta: 15-01-2019.

¹⁶⁹ *Ibíd.*

otorgadas por el pueblo en su calidad de mandante, emite sus normas jurídicas a fin de cumplir con la voluntad popular expresada en referéndum y consulta popular de 4 de febrero de 2018.

Entonces, los mandatos promulgados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio gozan de la misma legitimidad de la Constitución, por cuanto tanto las normas de este órgano transitorio como la norma constitucional creada por una Asamblea Constituyente surgen de la voluntad directa del pueblo. En este sentido, la Corte Constitucional ha expresado que los actos aprobados por medio de referéndum tiene la misma legitimidad democrática de la Constitución, y en virtud de lo referido goza de eficacia normativa sobre el resto del ordenamiento jurídico.¹⁷⁰

5.2. Características de los mandatos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio

a) Jerarquía constitucional.

Partiendo de lo indicado, esto es, que las normas del Consejo Transitorio tienen la misma legitimidad de la Constitución, se puede afirmar que estas normas tienen jerarquía constitucional, por cuanto, al igual que la Constitución, surgen de forma directa la voluntad popular.

Para determinar la jerarquía y validez de una norma jurídicas es necesario identificar cuando una norma es válida. De acuerdo a Luis Prieto Sanchís “una norma jurídica es válida cuando cumple todas las condiciones que el sistema establece a las normas como pertenecientes al mismo”¹⁷¹, en el mismo sentido Ricardo Guastinni expresa: “Se llama válida a toda norma, disposición o fuente normativa que hay sido creada observando todas las normas –formales y sustanciales- que disciplinan su creación y circunscriben su posible contenido, y que por lo tanto, sea: a) conforme a las normas sobre la producción jurídica estructuralmente supraordenadas a aquella, y b) compatible con las normas materialmente supraordenadas a aquella”.¹⁷²

¹⁷⁰ Ecuador, Corte Constitucional. Sentencia Interpretativa No. 001-08-SI-CC.

¹⁷¹ Luis Prieto Sanchís, *Apuntes de teoría del derecho* (Madrid: Editorial Trotta, S.A., 2006), 75.

¹⁷² Guastinni, *La sintaxis del Derecho*, 231.

De lo indicado, se desprende que una norma es válida cuando ha sido creado conforme a las normas que regulan su creación y no contradicen el contenido de la norma jerárquicamente superior a ella. En este sentido para determinar la validez, es necesario identificar si existen normas superiores que determinan ¿cómo? se debe crear los mandatos; y, ¿qué? norma determina su contenido.

La potestad normativa que regula las competencias extraordinarias del Consejo Transitorio fue otorgada por el pueblo ecuatoriano de forma directa por medio de referéndum y consulta popular de 4 de febrero de 2018, sin embargo, no se estableció el procedimiento por medio de cual se debe ejercer dicha potestad, por lo que se colige que es el propio órgano el que debe regular el procedimiento para la creación de sus normas.

De las normas emitidas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio se determina dos condiciones básicas: 1. Las resoluciones del Pleno, dentro de las cuales se encuentra aquellas mediante las cuales se expide los mandatos, se adoptarán por mayoría absoluta;¹⁷³ y, 2. Su vigencia inicia desde su aprobación, es decir no es necesario la publicación en el registro oficial. De lo expuesto, se puede determinar que no existe una norma formalmente superior que determine condiciones formales de validez de los mandatos, por lo tanto, la producción de los mandatos tienen que observar las normas de creación que el propio órgano productor de las normas determinó, esto es que hayan sido adoptados por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana.

Ahora bien, respecto a la condición de validez material, tampoco se puede identificar la existencia de una norma materialmente superior al contenido de los mandatos, de acuerdo a lo ordenado por el soberano en el referéndum y la consulta popular. Sin embargo, teniendo en cuenta que Ecuador tiene como máxima norma la Constitución y Tratados Internacionales de derechos humanos, y valorada frente a los mandatos los primeros tienen mayor valor que los segundos, se puede afirmar que si bien los mandatos no tienen norma que le sea formal o materialmente superior, desde el ámbito axiológico tanto la Constitución como los Tratados Internacionales de Derechos Humanos tiene mayor valor a las normas emitidas por el

¹⁷³ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, Reglamento de sesiones del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y control social Transitorio, Resolución No. PLE.CPCCST-T-O-002-13-03-2018. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/RESOLUCION-NO-PLE-CPCCS-T-O-002-13-03-2018.pdf> consultado 17/01/2019

Consejo Transitorio, por lo estas últimas deben respetar los valores desarrollados en las primeras.

Con base a lo expuesto, se expresa que los mandatos tienen igual jerarquía formal y material que la Constitución, sin embargo, desde el punto de vista axiológico los mandatos no deben contradecir los valores reconocidos en la carta constitucional y en los tratados internacionales de derechos humanos.

b) Obligatoriedad

Los mandatos son de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones públicas y sus funcionarios, de esta manera ratificando la característica de normas superiores. Así, por ejemplo, en el “Mandato de evaluación de las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” determina que en el caso de que las autoridades evaluadas no de cumplimiento a la entrega de la información solicitada en virtud del mandato indicado, el Pleno procederá a ejercer sus potestades extraordinarias, esto es cesar en las funciones a dichas autoridades.

c) Especialidad

Al respecto, una norma es especial cuando esta sustrae elementos de una norma general para someterlos a una reglamentación distinta, en este sentido Bobbio señala que es “el paso de una regla más amplia (que abarca cierto genus) a una regla derogatoria menos amplia (que abarca una especie del genus)”.¹⁷⁴

Con base a lo expresado, las normas promulgadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Transitorio, gozan de esta característica ya que son creadas específicamente para reglas las competencias extraordinarias otorgadas por mandato popular, esto es la potestad de evaluar y de designación.

¹⁷⁴ Bobbio, *Teoría General del Derecho*, 195.

Capítulo cuarto

Alcance y finalidad de la potestad de evaluación del CPCCS-T

En capítulo precedente se revisó la naturaleza del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio y el alcance de su potestad normativa. En la presente parte se analizará la competencia extraordinaria de evaluación, denominada de esta manera por cuanto está no es una atribución común a las instituciones que conforman el poder constituido, sino que ha sido atribuida a este órgano transitorio con la finalidad de cumplir con el mandato popular.

1. Procedimiento de evaluación

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio con el fin de dar cumplimiento a la disposición ciudadana emanada el 04 de febrero de 2018, resolvió expedir el “mandato de evaluación de las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, cuyo objetivo es regular los procesos de investigación administrativa, evaluación, impugnación y resolución. Este proceso consta de tres etapas: 1. Investigación administrativa; 2. Audiencia pública y evaluación; y, 3. Impugnación.

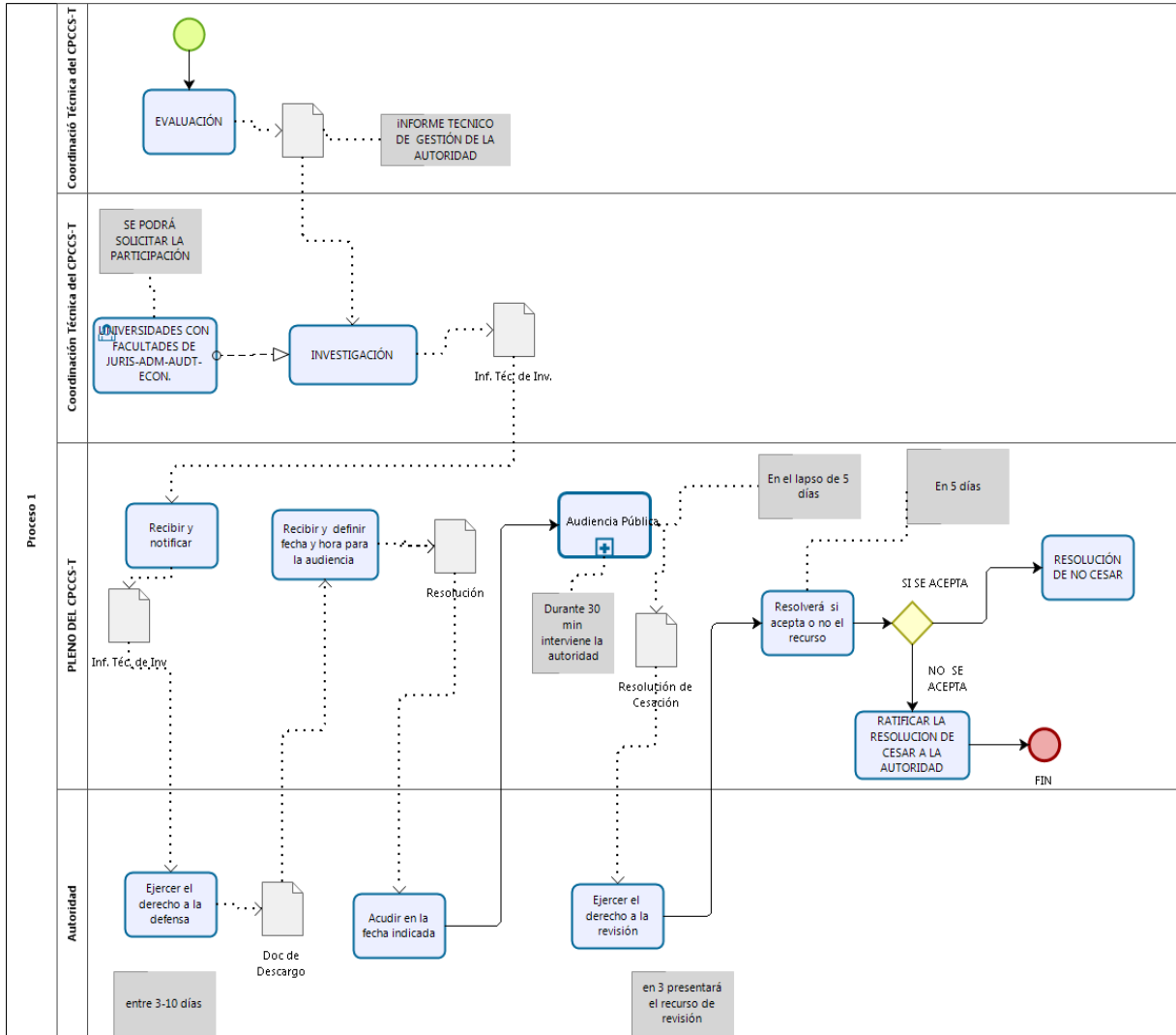


Ilustración 1. Proceso de Evaluación

Fuente: Mandato de evaluación.

Elaboración propia

1. Investigación Administrativa

Esta fase de evaluación inicia con la resolución en la cual el Pleno decide iniciar el proceso de evaluación y solicita el informe de gestión de la autoridad evaluada, el mismo que deberá ser presentado en el plazo otorgado por el Pleno del Consejo para cada caso. Además, al momento de emitir la resolución de inicio, el Pleno abrirá un término de 5 días para la

recepción de las denuncias ciudadanas, conforme el artículo 2 del “Mandato de evaluación de las autoridades designadas por el CPCCS” (en adelante el mandato de evaluación).

La investigación administrativa es efectuada por la Coordinación de Evaluación (Coordinación Técnica del Consejo de Participación y Control Social). Para cumplir con la evaluación en el Mandato de Evaluación estableció el Anexo 1, el cual describe los “parámetros de evaluación”, es decir se determina indicadores que se toman en cuenta para la evaluación de la gestión de las autoridades. Sin embargo, de acuerdo al artículo 8 del mandato de evaluación estos parámetros se aplicarán una vez finalizada la etapa de la audiencia, es decir no existe disposición normativa que prescriba su aplicación en la investigación administrativa.

Es decir, a primera vista, los criterios a aplicarse en la investigación administrativa quedaría a consideración de la Coordinación Técnica de Investigación, empero para que la investigación y su resultado sean objetivos es necesario la existencia de parámetros que orienten su actividad, por lo cual si bien existe una ausencia de una norma que determine estos elementos, en los procesos de evaluación se ha observado que han aplicado los parámetros determinados en el anexo 1 del mandato de evaluación.

Parámetros de evaluación

El Anexo 1 al Mandato de Evaluación contiene los parámetros de evaluación con los cuales el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio valoró la gestión de las autoridades designadas por el Consejo Cesado, pero lo cual ha considerado y adaptado a las competencias constitucionales de cada una de las entidades.

Dichos parámetros se dividieron en 5 grupos, los cuales contienen una derivación de indicadores. Así, los parámetros de evaluación se dividen en:

i. Legitimidad del Cargo.

Este parámetro, pretende identificar si en la designación de la autoridad evaluada hubiere existido alguna injerencia o parcialidad del órgano nominador para nombrar a dicha autoridad. Lo relevante de este parámetro es establecer si la designación fue realizada con

base a estándares de legalidad, racionalidad y méritos, caso contrario indicaría que existió nepotismo, conflicto de intereses y falta de probidad en la designación de la autoridad evaluada.

Es decir, se examina que en los distintos procedimientos de designación de autoridades, por un lado que no se haya vulnerado el derecho de participación a “desempeñar empleos y funciones públicas con base a méritos y capacidades”;¹⁷⁵y, que los concejeros cesados hayan cumplido con su función de designación dando observancia estricta a los procedimientos de selección y designación de autoridades conforme lo determinan las disposiciones constitucionales.¹⁷⁶

En este sentido, evaluar la legitimidad del cargo implica determinar si la autoridad evaluada acredita: a) haber sido designada después de una valoración objetiva de sus capacidades mediante un proceso debidamente sustanciado y b) que el referido proceso haya sido realizado con objetividad y con ausencia de conflictos de intereses para ocupar el cargo. Por lo cual, con la aplicación de este parámetro se ha pretendido identificar si la autoridad se encuentra capacitada formalmente para ejercer el cargo y que la ejecución de sus funciones no obedezca a intereses particulares.¹⁷⁷ Así, el parámetro “Legitimidad del cargo” se encuentra integrado por los indicadores siguientes:

a) Independencia e imparcialidad de la autoridad que designa. Este parámetro se centra en torno a la autoridad que designa, para ello se verifica su facultad nominadora; la forma de su constitución; y, la existencia de conflicto de intereses.

b) Aptitud del funcionario evaluado para cumplir con la designación. Este indicador analiza los siguientes elementos respecto a la autoridad designada: Si al momento de su designación se encontraba incurso en prohibiciones; el cumplimiento de los requisitos de capacidad profesional y probidad e integridad; y que la capacitación en temas de democracia y participación.

c) Cumplimiento del proceso de designación. En este indicador se verifica si existen normas jurídicas que regulen el proceso; y, que se haya respetado las mismas.

¹⁷⁵ Ecuador, “*Constitución del Ecuador*”, art. 61.

¹⁷⁶ Ecuador “*Constitución del Ecuador*”, arts.: 205, 209, 210, 213, 224, 236.

¹⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Resolución 58/4 de la Asamblea General de 31 de octubre de 2003, artículo 7. En esta disposición normativa se determina entre otros elementos que los procesos de selección y designación de funcionarios públicas deben observar los principios de eficiencia, transparencia, respetar criterios de méritos, equidad y aptitud.

- d) Motivación de la resolución de la designación;
- e) Participación ciudadana y transparencia en el proceso de designación de autoridades; y, f) Publicidad de información sobre posible conflicto de intereses.

Estos dos indicadores versan sobre el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad básicos en estos procesos de designación de autoridades, por lo cual se verifica que haya existido publicidad de los antecedentes de los candidatos, así como de sus relaciones personales a fin de evidenciar que no existe conflicto de intereses, la publicidad del proceso, así como la existencia de mecanismo para la formulación de impugnaciones y alegaciones respecto a las personas a ser designadas como autoridades.

ii. Cumplimiento de Funciones.

Este parámetro se enmarca en identificar si la autoridad evaluada ha incumplido sus obligaciones constitucionales y legales, además de identificar posibles violaciones a la ley, abusos del derecho o actos arbitrarios que pudieron suceder mientras la autoridad evaluada hacía uso de sus atribuciones en las funciones relativas a su cargo.

El cumplimiento de las funciones por parte de la autoridad, conlleva desempeñar cabalmente lo prescrito en el artículo 226 de la Constitución de la República, así, cualquier acto relacionado con el accionar público deberá enmarcarse dentro de los principios de legalidad, seguridad jurídica y respeto por los derechos constitucionales.¹⁷⁸

Bajo este marco, los indicadores que se tomaron en cuenta para la evaluación de las autoridades de control fueron cinco, estos son: a) Cumplimiento normativo: donde se evaluó si la autoridad ha cumplido con sus facultades, obligaciones y procedimientos; b) Cumplimiento de planes, programas y política pública: el objetivo es establecer si la autoridad acreditaba o no servicios para satisfacer el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 280 de la Constitución), en virtud del cual las instituciones públicas deben elaborar su Programa Anual de Planificación; c) Abuso de funciones: determinar si la autoridad realizó algún acto que sobrepase el límite de sus atribuciones; d) Implementación de un subsistema de control sancionatorio confiable: bajo este parámetro se pretende evaluar

¹⁷⁸ Anexo 1 del Mandato De Evaluación De Las Autoridades Designadas Por El CPCCS, en file:///C:/Users/Hp/Downloads/resolucionyanexo1%20(2)%20(1).pdf. Consulta: 14/11/2018.

si la autoridad cumplía o no con la garantía del debido proceso respecto de sumarios administrativos, e implementación de sistemas que aseguren la presentación de denuncias y reclamos ciudadanos; y, e) Seguridad jurídica: bajo este parámetro se intenta identificar si la autoridad pública ha garantizado este derecho reconocido en el artículo 82 de la Constitución, esto es la existencia de normas claras dictadas por la autoridad evaluada.

En este sentido, la evaluación hace referencia no solamente a la verificación del cumplimiento de funciones por parte de la autoridad, sino del supuesto no consentido en la que la autoridad pudo haberse atribuido funciones que no le competen. Lo referido, bajo la determinación de que las actuaciones de la autoridad evaluada se encuentran enmarcadas en la Constitución y la ley.

Además, en este parámetro se analiza si las decisiones tomadas por la autoridad evaluada en ejercicio de sus atribuciones fueron resueltas con independencia y autonomía respecto de las demás funciones del Estado. Por otro lado, en este parámetro también se tomó en cuenta si tales decisiones han vulnerado o no derechos constitucionales. Igualmente se observa si las decisiones fueron tomadas dentro de un plazo razonable, lo referido, en concordancia con los términos y plazos previstos en las normas jurídicas que regulan la entidad de la autoridad sometida a evaluación.

iii. Debida gestión de recursos público

Con el desarrollo de este parámetro, la Comisión Técnica de Investigación evalúa la correcta utilización y manejo de los recursos públicos, pues, estos deben ser manejados con integridad, eficiencia, responsabilidad y transparencia.¹⁷⁹

Este elemento ha sido determinado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, con base a lo expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución No. 1/18 sobre corrupción y Derechos Humanos, que expresa:

Al respecto, el Consejo de Participación Ciudadana Transitorio en razón de las evaluaciones presupuestarias concuerda con la preocupación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que:

¹⁷⁹ *Ibíd.*

La falta de transparencia de la gestión pública facilita la corrupción e impide el control ciudadano y el escrutinio de la prensa sobre asuntos críticos como la contratación pública y la gestión del presupuesto, en particular sobre gastos en infraestructura y programas sociales; las actividades de lobby; el conflicto de interés (...).¹⁸⁰

En tal sentido, se examina si se ha determinado un plan operativo anual, y de haberlo, establecer si este se encuentra acorde con el plan anual de política pública. Además, se deberá comprobar si la autoridad ha dado cumplimiento con el cronograma del plan de gestión, conjuntamente con una utilización eficaz de los recursos de acuerdo al mismo plan.

Con respecto a la integridad en procesos de contratación pública, el Anexo 1 establece que se evaluará la existencia de un plan anual de contratación pública,¹⁸¹ documentación de respaldo de los procesos, así como la observación de irregularidades en los procesos de contratación pública,¹⁸² los mismos pueden ser: malversación, peculado, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito o prácticas de sobornos. De igual manera será objeto de evaluación la existencia de informes de gestión y la difusión de los mismos.

iv. Transparencia.

Este parámetro de evaluación tiene como objetivo verificar que la autoridad evaluada no haya vulnerado el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el artículo 18 numeral 1 de la Constitución, que dispone: “Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: [...] acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”, a nivel legal se encuentra garantizado y protegido por medio de la Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública.

¹⁸⁰ Lo referido se encuentra en la resolución de evaluación de la Corte Constitucional, en file:///C:/Users/Hp/Google%20Drive/Consejo%20de%20Participaci%C3%B3n/Dr.%20Robinson/RES-CORTE%20CONST.

¹⁸¹ El artículo 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública determina la obligación de la elaboración del Plan Anual de Contratación Pública, el mismo que de conformidad al artículo 25 del reglamento de la ley referida, debe contener “las obras, bienes o servicios incluidos los de consultoría que se contratarán durante ese año, en función de sus respectivas metas institucionales”.

¹⁸² Es decir se observará que la autoridad evaluada en los procesos de contratación pública haya observado la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su reglamento, las Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública; y demás normas aplicables de acuerdo al tipo de contratación.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Claude Reyes contra Chile, ha señalado:

La Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla.¹⁸³

Para el efecto, se examina si la autoridad evaluada ha implementado mecanismos tecnológicos de acceso a la información, integridad de los contenidos, disponibilidad de informes, tiempo de respuesta a requerimientos ciudadanos, además de revisar la relación entre la autoridad y los medios públicos o privados, este último, es decir, verificar una publicidad oportuna de la información, pues, carece de toda relevancia jurídica las buenas o malas relaciones que tenga un individuo con un determinado medio de comunicación.

Por otro lado, se analiza si la institución de la autoridad evaluada ha contribuido con la elaboración de programas, campañas y la creación de espacios que permitan a las organizaciones civiles monitorear la gestión de la autoridad. Además, en la consecución del presente parámetro también se evalúa la implementación de mecanismos inclusión, socialización y participación de los grupos afectados por la gestión de la autoridad. Finalmente, el parámetro se cierra con la determinación o no del equipo técnico de investigación sobre la existencia de normas de carácter ético dentro de la institución de la autoridad a ser evaluada.

V. Evaluación Ciudadana

La Constitución en el artículo 204 reconoce que el pueblo es el mandante, y en dicha calidad es primer fiscalizador del poder público. Teniendo en cuenta el mandato constitucional, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio estableció como un elemento de evaluación las denuncias ciudadanas presentadas en contra de la autoridad

¹⁸³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia caso Claude Reyes vs Chile, 19 de septiembre de 2006, párrafo 77.

evaluada; así como también se considera la percepción de la ciudadanía respecto a la legitimidad y cumplimiento de funciones.

Esta etapa, de acuerdo al artículo 3 del mandato de evaluación, concluye con la emisión de un Informe Técnico de Investigación, el mismo que debe ser puesto en conocimiento de la autoridad evaluada para que en un término dictaminado por el Consejo, ejerza su derecho a la defensa y presente sus argumentos y elementos de descargo.

2. De la audiencia pública y resolución de evaluación

Uno de los derechos garantizados dentro del derecho a la defensa, se encuentra el derecho a ser oído, por lo cual el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, establece que una vez fenecido el tiempo para la presentación de la contestación al informe de evaluación, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia en la cual la autoridad evaluada de forma oral presente sus alegatos. En esta diligencia los consejeros pueden realizar preguntas con la finalidad de aclarar aspectos sobre los argumentos de defensa de la autoridad evaluada.¹⁸⁴

Una vez concluida la audiencia el Pleno en el término de 5 días emitirá la resolución respectiva, en la cual resolverá sobre si la autoridad evaluada ha cumplido con los parámetros de evaluación, de ser el caso que no lo ha hecho, se dispondrá el cese de funciones de la autoridad.¹⁸⁵

3. Impugnación

Frente a la resolución en la cual el Pleno dispone el cese de las funciones, la autoridad cesada, conforme lo determina el artículo 9 del mandato de evaluación, tiene derecho a solicitar la revisión de la resolución respectiva

Esta etapa plantea la oportunidad de que la autoridad evaluada una vez conocida la resolución del CPCCS-T respecto del cese anticipado de sus funciones, pueda en un término

¹⁸⁴ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, Mandato de Evaluación de autoridades, artículos 6 y 7.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, artículo 8.

de tres días contados a partir del día siguiente de la notificación de cese, presentar un Recurso de Revisión, recusando las razones que llevaron al CPCCS-T al cese anticipado de funciones. El Pleno del Consejo de Participación Ciudadana dentro de un término de 5 días decidirá si acepta o rechaza el mentado Recurso de Revisión. Rechazado el recurso se confirma el cese anticipado de las funciones de la autoridad evaluada.

2. Alcance de la competencia

Como se ha señalado anteriormente, la atribución de evaluar y cesar a las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado fue otorgada por mandato popular.

En este sentido, teniendo en cuenta lo previsto en la Constitución, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, por cuanto participa en el proceso de selección y designación de la Constitución, tiene competencia para evaluar a las siguientes autoridades: 1. Primera autoridad de la Procuraduría General del Estado; 2. Primera autoridad de las Superintendencias; 3. Primera autoridad de la Defensoría del Pueblo; 4. Primera autoridad de la Defensoría Pública; 5. Primera autoridad de la Fiscalía General del Estado; 6. Primera autoridad de la Contraloría General del Estado; 7. Miembros del Consejo Nacional Electoral; 8. Miembros del Tribunal Contencioso Electoral; 9. Miembros del Consejo de la Judicatura; 10. Un delegado de los afiliados activos y un delegado de los jubilados al Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (artículo 8 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social); 11. Representantes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (artículo 33 de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria); y, 12. Los jueces de la Corte Constitucional –Sobre la competencia de evaluación de las autoridades del máximo organismo de justicia constitucional se analizará infra.

Prima facie, no existe duda sobre la competencia para evaluar a las autoridades que, de acuerdo a lo previsto en los numerales 10, 11 y 12 del artículo 208 de la Constitución fueron designados por el Consejo de Participación Ciudadana Cesado.

Sin embargo varias de las autoridades evaluadas han cuestionado la competencia de evaluación del Consejo Transitorio alegando que el mandato popular al mencionar Consejo

de Participación Ciudadana y Control Social Cesado, hace referencia a las autoridades y no al organismo, en este sentido afirman que las autoridades designadas por los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del periodo 2010-2015 no pueden ser evaluadas, ya que el mandato popular de 4 de febrero de 2018 hace referencia al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Cesado, es decir el Consejo Transitorio solo tendría la potestad de evaluar a las autoridades designadas por los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designados para el periodo 2016 -2021.¹⁸⁶

Al respecto, es necesario determinar si el pueblo ecuatoriano al disponer que sean evaluados todas las autoridades designadas por Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Cesado, hace referencia al órgano o los funcionarios. Para absolver esta duda se debe determinar que es un órgano.

Para ello se debe partir, teniendo en cuenta que el Estado tiene como uno sus deberes principales el “respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”, además de los previstos en el artículo 3 de la Carta Constitucional. Con la finalidad de cumplir con estos deberes el Estado otorga un conjunto de atribuciones a las instituciones que conforman el poder constituido, estas entidades “manifiestan su actividad y su voluntad a través de sus órganos; el concepto de órgano sirve, pues, para imputar a la entidad de que el órgano forma parte el hecho, la omisión o la manifestación de voluntad de que se trate”,¹⁸⁷ esta voluntad estatal la ejerce una persona física.

Se puede hablar de un órgano institución o jurídico y de un órgano individuo, el primero hace referencia a la entidad a la cual se le atribuye competencias y el segundo caso hace referencia a la persona física por medio del cual actúa el órgano, sin embargo en ambos casos se trata de construcciones jurídicas, en “virtud de las cuales imputamos a la asociación o corporación o entidad estatal, la voluntad de un ser humano manifestada dentro de un marco determinado, propio del ente”,¹⁸⁸ es decir la voluntad del órgano jurídico se expresa por medio de los actos de la persona humana, en este sentido la voluntad humana no se diferencia de la voluntad de la organización a la cual pertenece.

¹⁸⁶ Al respecto véase párrafo 15 de la Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-064-17-07-2018 y Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-037-04-06-2018 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio.

¹⁸⁷ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas*, 1ed. 11 (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2007), XII-I.

¹⁸⁸ *Ibíd.* XII-2.

Las personas que forman parte del órgano jurídico y mediante las cuales se expresan no son permanentes, constantemente varían, pero se mantiene el órgano jurídico. Es decir, las personas que sirven como medio para expresar la voluntad del órgano jurídico están en constante cambio, pero eso no significa que el órgano jurídico cambie o deje de existir, ya que la única forma de extinguir la existencia de un órgano jurídico es por medio de la misma manera e instrumento jurídico que lo creó.

En este sentido al momento que el mandante expresó que el Consejo Transitorio evalué a las autoridades designadas por el Consejo de Participación y Control Social Cesado, hace referencia no a los funcionarios designados por los consejeros que finalizaron su periodo por mandato popular, sino a todas aquellas autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social desde su inicio de funcionamiento constitucional.

Ahora bien, es necesario hacer referencia a la competencia del órgano transitorio para evaluar a la máxima institución de interpretación, justicia y control constitucional. Frente a la decisión de la mayoría del Consejo Transitorio de iniciar la evaluación a la gestión de la Corte Constitucional, varios sujetos políticos y académicos se opusieron alegando que no tiene competencia para evaluar a la Corte. Entre las personas que expresaron su oposición se encuentra el consejero Xavier Zavala, es así que en la Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-026-09-05-2018 voto en contra de iniciar el proceso de evaluación.

El principal argumento que se esgrime ante la evaluación de la Corte Constitucional, es que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no es el órgano nominador de los jueces constitucionales, ya que alegan que el artículo 208 de la Constitución determina taxativamente cuales son las autoridades que son designadas por el Consejo de Participación, dentro de las cuales no se encuentran los integrantes de la Corte Constitucional.

En el mismo orden de ideas, la entonces juez Alfredo Ruiz y jueza Pamela Martínez, argumentaron que el proceso de designación de los miembros de la Corte Constitucional se encuentra claramente determinado en los artículos 432 y 434 de la Constitución, en el artículo 25 del Régimen de Transición. De acuerdo a las disposiciones normativas indicadas, señalan que inicialmente la competencia de designación le corresponde a la Función Ejecutiva, Legislativa, y de Transparencia y Control Social, por medio de una Comisión Calificadora

integrada por dos representantes de las funciones antes indicadas. E indican, que la única competencia del Consejo de Participación es la posesión de los miembros de la comisión.¹⁸⁹

El anexo 3 a la pregunta 3 determina la competencia del Consejo Transitorio de evaluar y cesar a los jueces y juezas, para el efecto se debe analizar en medida el Consejo de Participación y Control Social Cesado fue la autoridad nominadora de los jueces y juezas constitucionales.

El Artículo 434 de la Constitución determina, que los jueces y juezas de la Corte Constitucional serán designados por una Comisión Calificadora integrada por seis miembros designados por las funciones ejecutiva, legislativa y de transparencia, por medio de un concurso de méritos, veeduría ciudadana e impugnación ciudadana. Para la conformación de la primera Corte Constitucional el constituyente de Montecristi, en el artículo 25 del Régimen de Transición determinó:

Una vez constituidas las nuevas funciones Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social, se organizará la comisión calificadora que designará a las magistradas y magistrados que integrarán la primera Corte Constitucional. Cada función propondrá al menos nueve (9) candidatos.

*Las normas y procedimientos del concurso serán dictadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...]*¹⁹⁰ (Énfasis agregado)

De la normativa citada, se desprende que el Consejo de Participación cesado tuvo la competencia normativa que regule el concurso de designación de los jueces y juezas de la Corte Constitucional.

Para el proceso de designación de los jueces y juezas en el año 2012, promulgó:

1. La Resolución No. 02-149-CPCCS-2011, que contenía el “Reglamento para el proceso de conformación de la Comisión Calificadora que seleccionará y designará a las y los miembros de la primera Corte Constitucional” (en adelante referido como “Reglamento de la Comisión Calificadora”); y,
2. La Resolución No. 01-183-2012-CPCCS, que contenía el “Reglamento para la calificación y designación de las juezas y jueces que integrarán la primera Corte Constitucional” (en adelante referido como “Reglamento de selección de los jueces”).¹⁹¹

189 Ecuador, Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-089-23-08-2018, párr., 4-5.

190 Ecuador, Registro Oficial No. 449, del 20 de octubre de 2008.

191 Ecuador, Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-089-23-08-2018, párr., 17.

De las disposiciones normativas indicadas, se desprende que el Consejo de Participación Ciudadana interviene en los siguientes momentos del concurso de jueces y juezas:

Tabla 2 Atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana en el concurso de la Corte Constitucional

Procedimiento	Facultades
Designación de la Comisión Calificadora (Resolución No. 02-149-CPCCS-2011)	Organizar el proceso de conformación de la Comisión Calificadora; Conformar el equipo técnico que revisó el cumplimiento de los requisitos de los miembros de la Comisión Calificadora. Convocatoria, inscripción y conformación de las veedurías para la selección de la Comisión Calificadora; ¹⁹² Conocer y resolver los informes presentados por el equipo técnico; Absolver las consultas propuestas sobre la aplicación de las normas y resolver sobre situaciones no previstas; Posesionar a la Comisión Calificadora; y, Vigilar los actos de la Comisión Calificadora dentro del proceso de selección. ¹⁹³
Designación de los jueces de la Corte Constitucional (Resolución No. 01-183-2012-CPCCS)	Vigilar la transparencia de la Comisión Calificadora; Absolver consultas propuestas por la Comisión Calificadora sobre la aplicación de las normas emitidas con efecto obligatorio; y, Conocer el informe final de los resultados del concurso público, remitido por la Comisión. ¹⁹⁴

Fuente y elaboración: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-089-23-08-2018, 23 de agosto de 2018¹⁹⁵

De lo indicado, se desprende que el Consejo de Participación Ciudadana cesado participó de forma directa en este proceso, iniciando con la promulgación de las normas que rigieron en el proceso, verificación de cumplimiento de requisitos de los postulantes a la Comisión Calificadora, y posteriormente los posesiono, también, actuó como la máxima autoridad en cuanto a la interpretación y de la normativa aplicable.

En cuanto al proceso de designación de los jueces y juezas en el año 2015, se debe tener en cuenta tanto lo dispuesto en el artículo 25 del Régimen de Transición, que en su parte pertinente determina:

Cuando corresponda la renovación del primer tercio de las magistradas y magistrados que integran la Corte, se escogerán por sorteo quienes deban cesar en sus funciones. Cuando se renueve el segundo tercio el sorteo será entre las seis (6) magistradas y magistrados restantes

¹⁹²Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, Resolución No. 02-149-CPCCS-2011, arts., 4-5.

¹⁹³ *Ibíd.*, 11.

¹⁹⁴ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, Resolución No. 01-183-2012-CPCCS. art. 5.

¹⁹⁵ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-089-23-08-2018, párr., 20.

de los designados la primera vez. Cuando corresponda la renovación del primer tercio de las magistradas y magistrados que integran la Corte, se escogerán por sorteo quienes deban cesar en sus funciones¹⁹⁶.¹⁹⁶ (Énfasis agregado)

Sobre este proceso el artículo 179, numeral 3, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Social, dispone:

Los miembros de la Comisión Calificadora se posesionarán ante la máxima autoridad de la Función de Transparencia y Control Social en el término de cinco días desde su designación, e inmediatamente iniciará el proceso de selección de juezas y jueces.

En este sentido, en primer lugar, de la norma transitoria, se colige que el procedimiento de renovación parcial se rige por dicha disposición normativa, por lo tanto le correspondía al Consejo de Participación cesado emitir la reglamentación necesaria para el proceso de renovación del año 2015, normativa que es inexistente, en este sentido le correspondía también aplicar las normas previstas en los artículos 177 a 184 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Social; y en virtud de la norma legal citada ut supra, quien debía posesionar a la comisión calificadora es la máxima autoridad de la Función de Transparencia y Control Social, de la cual forma parte el Consejo cesado.

Entonces, de lo expuesto, se desprende que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Cesado, tuvo un rol relevante en los procesos de designación de la primera Corte Constitucional, así como la renovación, en primer lugar con su facultad normativa respecto a estos, luego al ser el órgano nominador de la Comisión Calificadora, y ser el órgano al cual deben recurrir en caso de duda sobre las normas aplicables al proceso, y finalmente al integrar la comisión calificadora por medio de 2 delegados, en este sentido, el proceso del concurso lo lleva la Comisión Calificadora, que es un órgano operativo, es el Consejo de Participación el que dirige el proceso. En conclusión, el Consejo de Participación cesado participó en la designación de los jueces de la Corte Constitucional y Control Social.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que las disposiciones aprobadas por el pueblo soberano tienen igual legitimidad de la Constitución, las mismas deben ser interpretadas a la luz de lo previsto en el 427 de la Constitución, que determina que en caso de duda las normas

¹⁹⁶ Registro Oficial No. 449, del 20 de octubre de 2008.

se interpretarán de la forma que más favorezca a los derechos, y que *respete la voluntad del constituyente*.

Por lo tanto, el texto del anexo 3, debe ser interpretado en el sentido de que otorga la potestad extraordinaria de evaluar y cesar a todas las autoridades en las que el Consejo de Participación ciudadana ha intervenido, como es el caso de la designación de los jueces y juezas de la Corte Constitucional. Una vez realizado el proceso de evaluación de las autoridades, en el caso de resolver la cesación de las mismas, por mandato popular el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio tiene la potestad de designar a las máximas autoridades de las instituciones evaluadas, para lo cual el pueblo ecuatoriano, le ha otorgado la potestad de establecer las normas necesarias para los procesos de selección y designación.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador mediante dictamen No. 2-19-IC/19 se ha pronunciado sobre la normativa aplicada para la selección y designación de autoridades por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio.

EPÍLOGO: La vigencia de las decisiones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio a la luz del dictamen No. 2-19-IC/19 de la Corte Constitucional del Ecuador

De conformidad con el Art. 436 numeral 1, la Corte Constitucional ejerce la facultad de intérprete supremo de la Constitución, y a través de dictámenes y/o sentencias interpretativas resuelve sobre la disposición constitucional (*significante*) objeto de la interpretación y la norma (*significado*) que es el resultado hermenéutico de observancia y cumplimiento obligatorio.

De conformidad con lo previsto en el Art. 159 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el dictamen interpretativo tiene *carácter vinculante general*, es decir, es norma constitucional de cumplimiento obligatorio tanto más que debe publicarse en el Registro Oficial para que surta los efectos jurídicos y sanción en caso inobservar su aplicación.

En el desarrollo del presente trabajo se ha indicado, que el anexo 3 y el régimen de transición tienen valor y jerarquía constitucional, por lo que la Función de Transparencia y Control Social solicitó la interpretación de las referidas disposiciones a la luz de los artículo 208 numerales 10, 11 y 12 y 209 de la Constitución. En el escrito de la acción de interpretación plantean las siguientes preguntas a la Corte:

1°. ¿Cuál es el alcance de la potestad normativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio para la regulación del proceso de selección y designación de autoridades durante el régimen de transición?

2°. ¿Cuál es el alcance de la facultad establecida en el Art. 208 numerales 10, 11 y 12 de la Constitución a la luz de la enmienda constitucional y su régimen transitorio, durante el régimen de transición?

3°. ¿Cuál es el alcance de la facultad establecida en el Art. 208 numerales 10, 11 y 12 de la Constitución a la luz de la enmienda constitucional y su régimen transitorio, una vez que haya concluido el régimen de transición?

4°. ¿Cuál es el alcance del procedimiento determinado en el Art. 209 de la Constitución a la luz de la enmienda constitucional y su régimen transitorio, durante el régimen de transición?

5° ¿Cuál es el alcance del procedimiento determinado en el Art. 209 de la Constitución a la luz de la enmienda constitucional y su régimen transitorio, una vez que haya concluido el régimen de transición?

En definitiva el legitimado activo, presidente de la Función de Transparencia y Control Social¹⁹⁸, solicita a la Corte Constitucional interprete el alcance de la potestad normativa para la selección y designación de autoridades del Consejo Transitorio (Pregunta 3 y anexo 3) en contraste con los artículos 208 numerales 10, 11, 12 y 209 de la Constitución de la República.

Ahora bien, previo a revisar el dictamen de la Corte, se debe indicar que la interpretación constitucional tiene como fin dar solución a los problemas que surge de la interpretación de la norma constitucional, para ello existen métodos y principios específicos.

Así, tenemos el método formalista que emplea elementos hermenéuticos formales, como por ejemplo la interpretación literal; el método de interpretación material que parte del concepto de constitución material entendida como un sistema de valores que va a fundamentar la interpretación constitucional; la interpretación sistemática que conlleva a comprender la Constitución como un sistema de normas coherente, orgánico y finalista; y finalmente la interpretación evolutiva que se basa en considerar como un elemento para la actividad interpretativa de las normas constitucionales (de finalidad) los contextos económicos y socio políticos.¹⁹⁹

En cuanto a los principios que se debe observar en la interpretación constitucional son: unidad constitucional, que determina que la actividad interpretativa debe tener en cuenta que la Constitución es un sistema, por lo que la interpretación debe captar la unidad del sistema; el principio de funcionalidad o de corrección funcional que determina al interprete la obligación de respetar la distribución de funciones determinadas en la Constitución; y, el principio de eficacia o efectividad que dispone al interprete optar por la interpretación que optimicen y maximicen la eficacia de las normas constitucionales.²⁰⁰

¹⁹⁸ Las disposiciones aplicables a la acción de interpretación: Arts. 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la Republica, Arts. 154 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹⁹⁹ Enrique Pérez Luño, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9 ed. (Madrid: TECNOS, 2005), 277-80.

²⁰⁰ *Ibíd.*, 282-84.

Además, respecto a la interpretación constitucional, el artículo 427 determina los siguientes elementos: interpretación literal que más se ajuste a la constitución en su integralidad; interpretación que más favorezca a los derechos; e, interpretación teniendo en cuenta la voluntad de constituyente que se basa en los debates, argumentos y razonamientos para producir las normas constitucionales, claro que no necesariamente determina parámetros para proceder en casos particulares.²⁰¹ Pero como señala Paúl Córdova, no se puede aplicar estos métodos de forma homogénea, sino considerando otros aspectos conceptuales como prácticos.²⁰² Una vez determinado de forma breve los elementos que deben considerar los jueces en la actividad hermenéutica de la constitución, se va a revisar el dictamen de la Corte Constitucional.

En primer lugar, conforme se ha indicado en capítulos anteriores y en el escrito de la acción de interpretación, la Corte Constitucional coincide en que el Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene “igual jerarquía y fuerza normativa de la Constitución” por lo que puede ser interpretado por la Corte por medio de la acción de interpretación.²⁰³

Respecto al método de interpretación aplicado por la Corte, se puede observar que parte del método literal, sin embargo emplea con mayor amplitud el método de interpretación sistemática, por cuanto tiene como base para su interpretación la fundamentación, la pregunta 3 y el anexo 3 como un conjunto ordenado de normas constitucionales; y, además las considera e interpreta en conjunto con otras normas constitucionales como son el artículo 208 numerales 10, 11, y 12 y 209 de la Constitución; y, además se constata que dichos métodos se ven matizados por elementos prácticos y el contexto político.²⁰⁴

Ahora bien, para dar respuesta al problema de la interpretación planteado por la acción de interpretación, la Corte Constitucional se planteado los siguientes problemas jurídicos: 1. ¿Cuál es la naturaleza del régimen de transición? y ¿del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio?; 2. ¿Cuál es el alcance de la potestad normativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio; 3. ¿Cuál es el alcance de

²⁰¹ Paúl Córdova Vinueza, Derecho procesal constitucional: estudios críticos de doctrina, dogmática, argumentación y jurisprudencia (Quito: CEP, 2016), 51.

²⁰² *Ibíd.*, 53.

²⁰³ Corte Constitucional, Dictamen No. 2-19IC/19, párr. 27.

²⁰⁴ *Ibíd.*, párr. 30 -46.

las facultades establecidas en el artículo 209 numerales 10, 11 y 12 y artículo 209 de la Constitución a la luz de la enmienda constitucional y su régimen transitorio, durante el periodo de transición?; y, 4. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio la enmienda constitucional y su régimen transitorio, una vez que haya concluido el periodo de transición?.

Respecto al primer problema, se determina que el régimen de transición es un periodo que se encuentra entre la terminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social integrado de acuerdo a la disposición constitucional del texto original de la Constitución y la posesión del Consejo conformado de acuerdo a la enmienda constitucional del año 2018; y, confirma, lo analizado en el presente estudio, esto es que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, en virtud de la voluntad del pueblo ecuatoriano, ostentaba potestades ordinarias y extraordinarias.

En relación a la potestad normativa, la Corte Constitucional ha expresado que el ejercicio de esta potestad del Consejo Transitorio debe ser ejercida “teniendo en cuenta los fines generales de la transición, las características del funcionamiento del órgano transitorio, sus competencias extraordinarias y los criterios de mejora (objetividad, imparcialidad y transparencia)”.²⁰⁵

En cuanto al tercer problema, esto es respecto a ¿cuál es el alcance de las facultades establecidas en el artículo 208 numerales 10, 11 y 12 y artículo 209 de la Constitución a la luz de la enmienda constitucional y su régimen transitorio, durante el periodo de transición?. En relación a este punto la Corte Constitucional ha referido que para dar respuesta a esta pregunta se debe tener en cuenta: 1. Que el periodo de transición se encuentra limitado temporalmente y es improrrogable, 2. Las consecuencias de la evaluación de autoridades son concatenadas y sucesivas; y, 3. El funcionamiento adecuado del diseño institucional previsto en la Constitución, para lo cual es necesario que las instituciones no carezcan de la máxima autoridad. Con base a estos elementos, la Corte Constitucional ha señalado que el cumplimiento irrestricto de las normas previstas en el artículo 208 (numerales 10, 11 y 12) y 209 afectaría el cumplimiento de los fines de la transición, entre estos la transparencia y el combate a la corrupción. En este punto se puede observar, como toma relevancia la voluntad del constituyente al momento de la interpretación, ya que las normas constitucionales

²⁰⁵ *Ibíd.* párr. 57.

referidas son interpretadas de tal forma que permita cumplir con la voluntad del pueblo, es decir aquí se puede apreciar con claridad la aplicación del principio de eficacia o efectividad ya que la actividad interpretativa ha maximizado la eficacia de las normas que rigen el régimen de transición.

En cuanto al cuarto problema, esto es respecto a la aplicación de las normas del régimen de transición una vez fenecido el mismo. Sobre este tema, de acuerdo a lo expuesto en varias partes del presente trabajo, la Corte Constitucional señala que el Consejo Transitorio ejerce potestades extraordinarias en un periodo excepcional, por lo que dichas competencias no pueden ser “no pueden ser asumidas, homologadas ni desconocidas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social definitivo”,²⁰⁶ por lo que el órgano definitivo está sujeto a las normas constitucionales previstas en el artículo 208 y 209 de la Carta constitucional.

Con base a los argumentos señalados la Corte Constitucional, dictaminó que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio tenía competencia normativa para regular los procesos de evaluación y designación de autoridades en las que ha participado directa o indirectamente el Consejo, que los artículos 208 (numerales 10, 11 y 12) y 209 de la Constitución de 2008 no son aplicables en el régimen de transición en la medida que permitan el cumplimiento de los fines generales del régimen de transición; que las decisiones del Consejo Transitorio tienen efectos materiales y temporales de acuerdo con la Constitución, y por último el Consejo definitivo no goza de autotutela sobre las decisiones del Consejo Transitorio, por cuanto este último órgano actuó con base a competencias extraordinarias.

Ahora bien, respecto a la interpretación de las normas de transición y de la interpretación en el régimen de transición, se debe tener en cuenta que durante este periodo extraordinario por un lado ha continuado vigente la Constitución del año 2008; y, por otro para el cumplimiento de las funciones del Consejo Transitorio, además, estaban vigentes las normas de transición, por lo cual la interpretación de estas normas era necesario, y así lo ha realizado el Consejo Transitorio. Empero el contexto político y jurídico del Ecuador, en el que el ejercicio del poder político se encuentra en constante pugna, y varios actores consideran al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como un instrumento

-IC/²⁰⁶ *Ibíd.*, párr. 77.

para captar el poder, han visto necesario que la Corte Constitucional, al ser el máximo intérprete de las disposiciones constitucionales, se pronuncie sobre la interpretación de las normas constitucionales y de las normas del régimen de transición, a fin de otorgar seguridad jurídica a la población.

En este contexto, lo que más ha producido debate es respecto a la potestad normativa de los procesos de selección y designación de las autoridades del Consejo Transitorio. La Corte Constitucional en su dictamen manifestó:

- a. Mediante el “Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, el pueblo ecuatoriano dotó de competencias ordinarias y extraordinarias al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio. *Las competencias extraordinarias de dicho ente comprenden: a. la evaluación de autoridades y cese anticipado; y, b. la selección y/o designación de sus reemplazantes. Estas se ejercen en relación a las autoridades en cuya selección y/o designación el Consejo tiene participación directa o indirecta.*
- b. *El alcance material de la potestad normativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio incluye la regulación de los procesos enmarcados en las competencias extraordinarias ya mencionadas.*
- c. En el ejercicio de las competencias extraordinarias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio, no son aplicables las reglas constantes en el artículo 208 numerales 10, 11 y 12 y artículo 209 de la Constitución, en la medida en que se respeten los fines generales de la transición.

De la lectura de los antes referido párrafos, la Corte ha ratificado los mandatos de los procesos de selección y designación de autoridades, es decir, que el Consejo Transitorio tenía competencias extraordinarias para dictar las normas de selección y designación de autoridades. Lo cual inhabilita al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social definitivo, aplicar o interpretar las reglas de los artículos 208 numerales 10, 11, 12 y 209 de la Constitución, con el objeto revisar las decisiones o resoluciones extraordinarias del Consejo Transitorio para dejarlas sin efecto.

En este mismo sentido la Corte enfatiza en su dictamen que:

Como regla general, las administraciones públicas y entidades estatales tienen la atribución de revisar sus decisiones, bajo los criterios de control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Empero, las decisiones tomadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio, no responden a un régimen común, sino que pertenecen a una

etapa extraordinaria que por sus especiales condiciones y finalidades imponen excepciones a esta regla general.²⁰⁷

De lo transcrito se colige que las normas aplicables en la etapa extraordinaria del 6 de marzo de 2018 hasta el 11 de junio de 2019,²⁰⁸ tanto para el proceso de evaluación como de selección de autoridades y todo lo que de aquello se deriva, son las emitidas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, ninguna otra regla constitucional y peor otra de menor jerarquía puede aplicarse. Emplear una norma distinta para declarar nulidades, revisar lo actuado y desconocer lo resuelto en este periodo, sería violar las normas del Régimen de Transición de valor y jerarquía constitucional con consecuencias de responsabilidad personal.

Adicionalmente la Corte Constitucional interpretó que una vez fenecido el periodo de transición, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social definitivo, está sujeto a las disposiciones constitucionales de selección y designación y a las decisiones adoptadas de manera extraordinaria por el Consejo Transitorio²⁰⁹; es decir que el Consejo definitivo, no solo que no puede revisar lo resuelto para cambiar su sentido, sino que además, debe sujetar a aquellas resoluciones y muestra de aquello es que la Corte expresamente determina que al “no tener competencias extraordinarias –el Consejo definitivo-, no goza de la autotutela para revisar las decisiones tomadas por el Consejo Transitorio”²¹⁰.

Por otro lado, tampoco un órgano jurisdiccional de justicia ordinaria puede conocer y resolver sobre las competencias, facultades y decisiones extraordinarias del Consejo Transitorio, puesto que la Corte Constitucional ya resolvió su contenido y alcance, cuyo dictamen es de carácter vinculante general desde el momento de su publicación en el Registro Oficial.

En definitiva, el dictamen de la Corte Constitucional, en esencia respeta el principio de soberanía popular, en cuanto a los efectos jurídicos otorga seguridad jurídica por cuanto las decisiones adoptadas por el Consejo Transitorio han sido tomadas con base a normas vigentes y válidas por lo que no pueden ser removidas o invalidadas por otro órgano, y porque

²⁰⁷ *Ibíd.* párr.79

²⁰⁸ El 6 de marzo es la fecha en la cual se instaló el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio y el 11 de junio de 2019 emitió el mandato de cierre del periodo extraordinario No PLE-CPPCS-T-C-422-11-06-2019

²⁰⁹ *Ibíd.* párr.82

²¹⁰ *Ibíd.* párr.83

se tiene la seguridad de que el Consejo definitivo ejercerá las competencias determinadas en la Constitución.

Conclusiones

La participación es un proceso de deliberación entre los ciudadanos interesados en un determinado asunto, con la finalidad de incidir en las decisiones públicas, en todos los ámbitos ya sean normativos o de políticas públicas, y en todo nivel nacional o local. En este sentido, la participación ciudadana, es el medio por el cual el pueblo puede ejercer su soberanía, por tanto, es necesario que el ordenamiento jurídico reconozca distintos mecanismos que permitan al ciudadano poder participar en el ámbito público.

La democracia representativa tiene como eje central la representación, reduciendo la participación ciudadana estrictamente al ámbito electoral, es decir, el ciudadano participa al momento de ejercer el voto; por lo que en este modelo se identificó los siguientes problemas; Existe una pérdida de representatividad de los partidos políticos; invisibiliza a la sociedad diversa y plural; y, no incorpora mecanismos que permitan participar a la ciudadanía en la toma de decisiones.

Frente al modelo hegemónico de democracia representativa, ha sido necesario repensar sus instituciones y la forma de lograr incrementar la incidencia del ciudadano en el poder público, ante esta situación el constitucionalismo latinoamericano la participación ciudadana como un elemento esencial en la organización del Estado, en consecuencia, ha incorporado al sistema representativo mecanismos de participación ciudadana.

Bajo la perspectiva del pensamiento del constitucionalismo latinoamericano, la Constitución del Ecuador ha reconocido la trascendencia de la soberanía del pueblo. Para tornar realidad la voluntad popular, el constituyente estableció como uno de los principios de la actividad pública la participación ciudadana, así también reconoció derechos específicos que permitan a los ciudadanos participar, y creó una Función que facilite la participación. El compromiso constitucional con la participación ciudadana persigue alcanzar el bien común, aumentar la incidencia en la toma de decisiones, garantizar los derechos constitucionales, y reducir la desigualdad social y política.

La creación de la Función de Transparencia y Control Social modificó la clásica división de poderes, poniendo en el juego de los pesos y contrapesos al poder ciudadano, con el fin de que pueda ejercer el control social a la actividad del Estado, de este modo, pretende

crear un equilibrio entre el gobierno y el soberano. Lo referido, con la finalidad de promover y facilitar la participación y el control ciudadano el constituyente, dentro de esta función, creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social posee funciones de promoción de la participación; de control y lucha contra la corrupción; y, de designación. Sin embargo, se ha determinado que el Consejo Cesado no fue independiente, por cuanto, los consejeros y consejeras fueron funcionarios con estrechos lazos de confianza con la Función Ejecutiva. En este sentido no cumplieron a cabalidad con sus atribuciones constitucionales, y por medio del ejercicio de sus potestades, con la designación de autoridades, coadyuvaron a la concentración del poder.

Frente a la desinstitucionalización de las entidades públicas, el pueblo ecuatoriano mediante la Consulta Popular y referéndum de 4 de febrero de 2018 decidió crear un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, e instauró un régimen de transición institucional, en el cual, el referido Consejo que tiene potestades extraordinarias y temporales, entre ellas, la facultad de evaluar y de ser el caso cesar a las autoridades designadas por el Consejo Cesado.

El pueblo ecuatoriano, con la finalidad de que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio ejerza sus funciones, le otorgó potestad normativa, normas que tienen jerarquía constitucional, con carácter de obligatorias, creadas específicamente para cumplir con el mandato del pueblo. En este contexto, el Consejo Transitorio entre sus textos normativos, expidió el “Mandato de evaluación de autoridades” que determinó las siguientes etapas del procedimiento: 1. Investigación administrativa; 2. Audiencia pública y evaluación; y, 3. Impugnación.

En cuanto al ámbito de competencia de evaluación del Consejo Transitorio, algunas autoridades evaluadas, entre ellas los vocales del Consejo de la Judicatura y los jueces y juezas de la señalaron que el órgano transitorio no podía evaluar a las autoridades designadas por los consejeros y consejeras del periodo 2010 a 2015. Respecto a este tema, quedó claro que la voluntad del pueblo fue el evaluar a las autoridades designadas por el Consejo Cesado, entendiendo que hace referencia al órgano no a las personas que lo integraban. Sobre este aspecto, los jueces y juezas constitucionales argumentaron que ellos no fueron designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, sin embargo, conforme

ha quedado demostrado este organismo tuvo participación directa en los procesos de designación, es así que determinó las normas que regulan dicho concurso, designó a la Comisión Calificadora, y era el órgano de supervisión y vigilancia de la misma.

Ante la situación de desinstitucionalización del Estado y concentración del poder en una sola función, el Consejo Transitorio ha permitido que la participación ciudadana recupere su rol en la organización del poder, por cuanto por un lado ha cumplido con la voluntad popular, ha logrado establecer instituciones independientes y ha dejado sentado las bases para un control social de la administración pública.

Finalmente, se puede indicar que el régimen de transición ha dejado las siguientes lecciones:

1. La voluntad popular es determinante. El pueblo es el titular de la soberanía, por lo que, en momentos de crisis, en momentos de excepción, por medio de los mecanismos directos de participación, puede crear mecanismos con la finalidad de superar la crisis,
2. Las transiciones se basan en el consenso. Los periodos de transición, surgen y funcionan, siempre y cuando exista el acuerdo político de todos los actores, tanto de los partidos políticos, del gobierno y sobre todo de la ciudadanía.
3. El régimen de transición debe respetar sus fines. Un periodo de transición tiene objetivos específicos, por lo que quienes están a cargo del mismo deben orientar sus actividades para el cumplimiento de los mismos, caso contrario en lugar de encontrar una salida para la crisis, se puede generar mayores problemas.

Bibliografía

Fuentes doctrinarias

Barragán, José, y otros. *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa, 2003.

Bernal Ballesteros, Enrique. “Aspectos constitucionales de la transición democrática”. En *Las tareas de la transición democrática*, editado por Comisión Andina de Juristas. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2001.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

----- “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”. En *Crisis de la democracia*, editado por Norberto Bobbio, Giuliano Pontara y Salvatore Veca. Barcelona: Ariel, 1985.

Borja, Rodrigo. *Enciclopedia Política*. <http://www.encyclopediadelapolitica.org/ciudadano/>. Consulta: 06/09/2018.

Camillieri, Joseph, y Falk Jim. *The End of Sovereignty? The politics of Shrinking and Fragmenting World*. Inglaterra: Ed. Edward Elgar, 1992.

Carre De Malberg, Raymond. *Teoría general del Estado*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.

Cebrián Zazurca, Enrique. *Sobre la democracia representativa: un análisis de sus capacidades e insuficiencias*, 22-27. <http://www.digitaliapublishing.com.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/visor/42776>

Córdova Vinuesa, Paúl. *Derecho procesal constitucional: estudios críticos de doctrina, dogmática, argumentación y jurisprudencia*. Quito: CEP, 2016

Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: PAIDOS, 1991.

-----*La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

De Sousa Santos, Boaventura. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

-----Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa. <http://181.112.151.230:8081/attachments/download/359/Democratizar>

% 20la%20 Democracia_Los%20caminos%20de%20la%20democracia%20participativa.pdf.

Días Moll, José Luis. “Transición Política y Gobernabilidad”. En José González Parás y Armando Labra Manjarrez, *La gobernabilidad democrática en México*. México Df.: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

Fenichel, Pitkin Hanna. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

Fioravanti, Maurizio. *Constitución de la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Trotta, 2007.

González Granda, Piedad. *Independencia del juez y control de su actividad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1993.

Grijalva, Agustín. “Nuevo Constitucionalismo, democracia e independencia judicial”. *Cálamo I, revista de estudios jurídicos*, Quito Num., 3. (Julio, 2015).

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas*, 1ed. 11. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2007.

Guastini, Ricardo. *La sintaxis del Derecho*. Barcelona: Marcial Pons, 2014.

Held, David. *Modelos de democracia* (Madrid: alianza Editorial, 2001).

Joan Font, Pau Alarcón, y Enrique Madrid. “Participación ciudadana y desigualdad”, Informe de Investigación de OXFAM Intermón, Octubre 2015. <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe%20de%20investigaci%C3%B3n%20Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20y%20desigualdad.pdf>

Linero, Yebraíl Haddad. *La democracia deliberativa: perspectiva crítica*. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2006.

López Borja de Quiroga, Pedro. “Aristóteles: el gobierno de los mejores”. En Laura Sancho Rocher, compiladora, *Filosofía y democracia en la Grecia Antigua*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009.

Matteucci, Nicola, Norberto Bobbio y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*. Turin: Siglo XXI, 1991.

Mujica, Pedro. *Igualdad política: el significado actual de la participación ciudadana* Santiago: Ril editores, 2010.

- Montúfar, César. “Régimen de transición y excepcionalidad política; aproximación al tránsito político-constitucional post 2008”. Informe de Investigación 2019. Universidad Andina Simón Bolívar, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3815/1/PI-2010-02-Mont%C3%BAfar-R%C3%A9gimen%20de.pdf>.
- Morlino, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios y política comparada, 2005.
- Noguera Fernández, Albert. “Participación, Función electoral y función de control y transparencia social”. En Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Dalmau, ed., *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia del Ecuador, 2008.
- Orozco Gómez, Javier. “Mandato constitucional”. En Francisco Berlin Valenzuela, coord., *Diccionario universal de términos parlamentarios*, ed., 2da. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1998.
- Ortiz C. Santiago. *Participación Ciudadana Análisis y propuestas para la reforma del Estado*. Quito: Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador, 1998.
- Organización de las Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Resolución 58/4 de la Asamblea General de 31 de octubre de 2003
- Patajalo Villalta, Robinson. “La Necesaria Redefinición del Control de Constitucionalidad en el Ecuador: razones para la defensa de un control mixto”. Tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2016. <http://hdl.handle.net/10644/4807>.
- Pásara, Luís. *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana* Massachusetts: Fundación para el debido proceso, 2014.
- Paz y Miño Cepeda, Juan. “El ciclo del Proceso Constituyente”, Boletín del Te-Taller de historia económica, Agosto-Septiembre 2008, <http://www.pazymino.com/juan/boletinAgoSet08-A.pdf>, 3. Consulta: 21-11-2018.
- Pérez Luño, Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9na. ed. Madrid: TECNOS, 2005.
- Prieto Sanchís, Luis. *Apuntes de teoría del derecho*. Madrid: Editorial Trotta, S.A., 2006.
- Rawls, John. *El liberalismo político*. Barcelona: Romanya/Valls S.A., 2004.

-----*Teoría de la Justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Roth Deubel, André-Noël. “Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 56 (Junio-2013), Caracas.

Rousseau, Jean Jacques. *Contrato Social*. Madrid: Espasa, 2007.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la Democracia*. México DF.: Alianza, 1989.

Sanin Restrepo, Ricardo. *Teoría Crítica Constitucional*, Quito: CEDDC, 2011

Solano Paucay, Vicente Manuel. *El diseño de las funciones del Estado en la Constitución ecuatoriana del 2008*, Quito, 2015, Tesis. (Maestría en Derecho. Mención en Derecho Constitucional). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho.

Suárez Crothers, Christian. “La Igualdad Política”, *Revista IUS ET PRAXIS*, vol. 15, Talca (2009) <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122009000200018>.

Schmitt, Carl. *Teología de la Política*. Madrid: TROTTA, 2009.

Stuart Mill, John. *Del Gobierno Representativo*. Madrid: Tecnos, 1985.

Tello, Antonio. *Diccionario político. Voces y locuciones*. España: El viejo topo, 2012.

Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*.
<https://mrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>.

Trujillo, Julio Cesar. “Poder, constitucionalidad, democracia y participación social”. En Fernando García, compilador. *Cuatro años de revolución ciudadana entre la propuesta y la realidad*. Quito, Universidad Central del Ecuador, 2011.

Yamunaqué Parra, Dolores Mabel. “El error judicial inexcusable y la independencia judicial interna”. Tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2016.
<http://hdl.handle.net/10644/5625>.

Zinn, Howard. *A people´s history of the United States*. Harlow: LONGMAN, 1994.

Fuentes normativas e institucionales

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/18, Bogotá, 2 de marzo de 2018. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf> Consulta: 24-01-2019.

----- *Situación de derechos humanos en Venezuela*, 2017.

Corte Constitucional. Sentencia Interpretativa No. 001-08-SI-CC.

-----Consulta popular, Expediente 002-2017-RC.

-----Dictamen 2-19-IC/19

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Quintana Coello Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013.

-----Claude Reyes vs Chiles, sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, Resolución No. 02-149-CPCCS-2011.

-----Resolución No. 01-183-2012-CPCCS.

-----*Informe de rendición de cuentas marzo 2010-marzo 2011*, <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/2010-2011.pdf>. Consulta: 24-01-2019.

-----*Informe de rendición de cuentas 2012*, <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/2011-2012.pdf> Consulta: 24-01-2019.

-----*Informe de rendición de cuentas 2014*, <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/RC-CPCCS.pdf> Consulta: 24-01-2019

-----*Informe de rendición de cuentas 2015* <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/rendicion-de-cuentas.pdf> Consulta: 24-01-2019.

-----*Informe de rendición de cuentas 2016*, <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/Informe-de-rendicion-de-cuentas-CPCCS-2016.pdf> Consulta: 24-01-2019.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. Reglamento de sesiones del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y control social Transitorio, Resolución No. PLE.CPCCST-T-O-002-13-03-2018.

-----Resolución N0. PLE-CPCCS-T-O-28-03-2018. Mandato de evaluación de las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

-----Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-017-12-04-2018.

-----Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-037-04-06-2018.

-----Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-064-17-07-2018.

-----Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-089-23-08-2018

-----[http://www.cpcps.gob.ec/resoluciones-cpcps-transitorio-2018/?_page=1&num=50
&sort=field_numeracion.](http://www.cpcps.gob.ec/resoluciones-cpcps-transitorio-2018/?_page=1&num=50&sort=field_numeracion)

Consejo Nacional Electoral, Resolución no. PLE.CNE.3-1-12-2017.

Contraloría General del Estado. Informe No. DAAC-0070-2016.

Presidencia de la República del Ecuador, Oficio No. T.141-SGJ-17-0330 de 2 de octubre.