

<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v5i8.558>

Consejo de participación ciudadana y control social transitorio del Ecuador: Destitución corte constitucional

Council of citizen participation and social transitory control of Ecuador: Dismissal constitutional court

Paúl Andrés Robles-Fernández
problesf@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0001-8121-3371>

Juan Carlos Erazo-Álvarez
jcerazo@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0001-6480-2270>

Diego Fernando Trelles-Vicuña
dtrelles@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-8466-7165>

Cecilia Ivonne Narváez-Zurita
inarvaez@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-7437-9880>

Recibido: 12 de noviembre de 2019

Aprobado: 15 de diciembre de 2019

RESUMEN

En este artículo de revisión se analizan las actuaciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, creado mediante Consulta Popular en el año

2018 en Ecuador. Pues en el ejercicio de éstas, la entidad indicada, extralimitó sus atribuciones otorgadas por la voluntad popular y la Constitución, en la evaluación y cese de autoridades, puntualmente de los miembros de la Corte Constitucional. Por lo anteriormente expuesto el objetivo es determinar cómo estas actuaciones vulneraron derechos constitucionales de las autoridades indicadas. La metodología científica investigativa parte del paradigma cualitativo. Se concluye que las actuaciones del CPCCST, vulneraron los derechos de los magistrados de la Corte Constitucional al Debido proceso, por ser juzgadas por una autoridad incompetente para hacerlo y a la seguridad jurídica por la falta de respeto a las normas previas de las que toda autoridad pública tiene la obligación de precautelar en el ejercicio de sus funciones.

Descriptores: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Corte Constitucional; Debido proceso; Seguridad jurídica; Constitución.

ABSTRACT

This review article analyzes the actions of the Council for Citizen Participation and Temporary Social Control, created through a Popular Consultation in 2018 in Ecuador. For in the exercise of these, the indicated entity, exceeded its powers granted by the popular will and the Constitution, in the evaluation and cessation of authorities, punctually of the members of the Constitutional Court. Therefore, the objective is to determine how these actions violated constitutional rights of the indicated authorities. The scientific research methodology starts from the qualitative paradigm. It is concluded that the actions of the CPCCST, violated the rights of the judges of the Constitutional Court to Due Process, for being judged by an incompetent authority to do so and legal certainty for the lack of respect for the previous rules of which any public authority It has the obligation to be cautious in the exercise of its functions.

Keywords: Citizen Participation and Social Control Council; Constitutional court; Due process; Legal security; Constitution.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador vigente en nuestro país desde el año 2008, constituye el fundamento y la fuente de la autoridad jurídica que sustenta la existencia del Ecuador y de su gobierno; la supremacía de este cuerpo legal la convierte en el texto principal dentro de la política ecuatoriana para la relación entre el gobierno y la

ciudadanía (Rodríguez, 2011). Precisamente, esta relación tuvo un giro en su orden, pues la creación de este nuevo cuerpo normativo, traía consigo varias novedades jurídicas y creaba dos Instituciones Estatales nuevas: Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social.

La carta magna del estado ecuatoriano, ponía sobre la mesa de los ciudadanos, nuevos derechos y nuevas garantías, reformando al antiguo Estado de derecho en un Estado Constitucional de derechos y justicia, que ya no contaba con únicamente tres funciones o poderes estatales: ejecutivo, legislativo y judicial, sino que innovó los mismos, añadiendo dos nuevas funciones en su organización estatal, entre ellas la Función de Transparencia y Control Social, para muchos única en las constituciones del mundo, y que reconoce al pueblo ecuatoriano como mandante y primer fiscalizador del poder público en todas sus actuaciones e instancias en la cual enfocaremos nuestro análisis en la presente investigación.

Con la creación de esta Función de Transparencia y Control Social, se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), como una entidad que venía a fomentar la participación ciudadana y a nombrar autoridades mediante la implementación de concursos de méritos y oposición; sin embargo con esta institución, lo que buscaba el Ejecutivo, era cambiar la percepción del Ecuador transformándolo en un Estado Constitucional de Derechos, en el que sea la ciudadanía a través de su participación, quien decida sobre aspectos fundamentales en la nación (Ávila, 2011).

Pese a esto, en el año 2018, surge en nuestro país, un suceso tan importante cuando entra en funciones el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPC CST), naciente de la Consulta Popular de febrero del año indicado, pues en esta consulta, cambian las reglas del juego, cuando a través de la voluntad popular, se concede a dicha Institución, mediante reforma constitucional, facultades adicionales a las establecidas en la Constitución de la República, entre ellas la facultad de evaluación y terminación anticipada de períodos de autoridades nombradas por el CPCCS cesado (Consejo Nacional Electoral, 2018). Estas facultades adicionales, se considera, no

fueron respetadas por el Consejo Transitorio en el ejercicio de sus funciones, las cuales cabe recalcar eran temporales al ser un período de transición.

En tal virtud, es necesario tomar en cuenta que toda institución o autoridad, debe respetar las atribuciones que la Constitución y la ley les otorgan, con un estricto apego a las mismas y sin sobrepasarlas (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Tal es el caso que en la presente investigación, se pretende dar a conocer como el CPCCST, sobrepasando sus facultades, vulneró los derechos constitucionales de las autoridades evaluadas y cesadas, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Es importante indicar que esta revisión de las actuaciones del CPCCST es un tema que si bien estuvo en boga entre el año 2018 e inicios del 2019, no ha podido ser estudiado a profundidad, pues los procesos que llevó a cabo la entidad indicada, no fueron del todo públicos, y en ese contexto no existe mayor jurisprudencia o antecedentes sobre este particular; sin embargo, se analizarán ciertos conceptos jurídicos sobre los derechos que se estima fueron vulnerados por las actuaciones del CPCCST, la forma en cómo se dio la consulta para nombrar a este Consejo, la falta de respeto a la democracia y a la participación ciudadana, para luego aterrizar en el análisis de las facultades del Consejo, y como la falta de límites a estas facultades, generó una inseguridad jurídica al país. Esto lleva a plantearse que el problema de la presente investigación consiste en: ¿Cómo demostrar la extralimitación de poderes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, en el cese de autoridades de la Corte Constitucional? Por lo anteriormente expuesto, el objetivo consiste en Fundamentar que la extralimitación de poderes del CPCCST en sus actuaciones vulneró la seguridad jurídica y el debido proceso de los miembros cesados de la Corte Constitucional.

DESARROLLO

Seguridad jurídica y debido proceso: derechos fundamentales en la estructura constitucional del estado Ecuatoriano

Dentro un Estado Constitucional de Derechos y Justicia como el Ecuatoriano, existen pilares fundamentales dentro del ordenamiento jurídico estatal, que forman parte esencial del constitucionalismo y son de obligatorio respeto y cumplimiento, entre estos, la Seguridad jurídica y el Debido proceso, derechos constitucionales que son inherentes a todos los ciudadanos y que su tutela efectiva le corresponde al Estado y a sus instituciones, para lo cual es necesario describirlos a fin tener un claro entendimiento de la importancia de estos.

Se entiende pues en líneas generales que la Seguridad jurídica, no es más que el respeto a la Constitución y a las normas claras, previas, públicas y aplicadas por autoridad competente (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). En este sentido, al existir normas previas, éstas dan la fuerza necesaria para que las autoridades competentes puedan prevenir y afrontar con un sustento claro y fuerte, las actuaciones o causas que lleguen a su conocimiento (Sagüés, 1997), pues son estas autoridades sobre quienes se asienta la confianza de hacer respetar las normas y sobre todo las disposiciones constitucionales.

Lo indicado deriva en que la ciudadanía al tener un derecho consagrado en la Constitución, ponga en éste, su confianza de que todo lo que se actúe, no solo por las autoridades judiciales, si no por toda autoridad competente, sea en beneficio y en apego a la ley (Sentencia No.- 016-13-SEP-CC, 2013). Dicho de esta manera, se puede entender que el alcance de la Seguridad jurídica como derecho constitucional y pilar fundamental del ordenamiento jurídico, es el de marcar la diferencia entre un Estado Constitucional de Derechos y un Estado Absolutista o que tenga un régimen totalitario, pues las actuaciones o decisiones de las autoridades públicas competentes, no están a la sujeción o voluntad del Mandatario, sino a lo que dispone la Ley (Masabanda Analuiza, Aman Llerena, Montero Solano & Analuiza 2019).

Se entiende así que un pueblo que conoce sobre sus derechos y obligaciones, entre ellos la Seguridad jurídica como garantía de respeto a los normas, no debe permitir que un gobernante o grupo de personas allegadas al poder, pasen por encima de lo dispuesto en la Constitución, garantizando así que la voluntad de uno o unos pocos, no esté por encima del cuerpo legal más importante del país, confiando en que sean las autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes, quienes realicen una efectiva aplicación de las mismas, en beneficio de la sociedad (Osorio, 1981).

Se indica asimismo, que otro de los pilares fundamentales dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, es el debido proceso, que en amplio contexto, consiste en aquellas garantías básicas de las que debe gozar una persona cuando se encuentra inmersa en un proceso no solo de carácter judicial, si no de cualquier índole, en el que se determinen derechos y obligaciones y en el cual debe existir una decisión apegada a los presupuestos constitucionales y legales (Sentencia No.- 004-16-SEP-CC, 2016). En concordancia con esto, la Carta Política del Estado Ecuatoriano, lleva a entender que la garantía del debido proceso, se constituye en aquellas directrices que debe tener un proceso para que se aseguren las condiciones necesarias a fin de que los ciudadanos puedan acceder a una justicia confiable y viable para la defensa de sus derechos (Hoyos, 2004).

Sin entrar a profundidad en materia, pues la presente investigación no se centra únicamente en este pilar fundamental, es importante dar a conocer el espíritu con el que este derecho nació, y para ello hay que remontarse a la Carta Magna del Rey Juan Sin Tierra -Rey de Inglaterra-, documento en el cual por primera vez en el mundo, se reconoce el derecho de los varones a no ser arrestados arbitrariamente, a no ser privados de sus propiedades sin un juicio que siga un proceso legal, limitando así al gobierno y permitiéndole a la persona ser juzgada por una autoridad del poder público (Hernández, 2017).

Este particular demuestra, que el Debido proceso no es algo novedoso dentro del mundo jurídico; por lo que desde esa perspectiva es menester hacer hincapié en que

dentro de un Estado Constitucional de derechos, esta garantía que no es nueva como se indica, se extiende a otros ámbitos diferentes al judicial o jurisdiccional, pues se constituye en una exigencia clara para todas las autoridades, y de manera puntual a las administrativas, para que velen por el cumplimiento de la forma, competencia y contradicción a fin de que se genere una decisión administrativa coherente, motivada y adecuada (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001).

Ha sido necesario hacer estas puntualizaciones, pues al tener claro el alcance de estos derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna, se permite una mayor comprensión sobre cómo la extralimitación de poderes del CPCST en sus actuaciones, vulneró directamente los derechos de las autoridades que fueron evaluadas y cesadas de manera injustificada, lo cual se permite desarrollar en los siguientes parágrafos.

Destitución de los miembros de la corte constitucional en Ecuador ¿Una historia repetida?

Para entender esta pregunta, es imperante la necesidad de dar las atribuciones entregadas al CPCST a través de la Consulta Popular llevada a cabo en el país en el año 2018, para lo cual es indispensable traer a colación el contenido de la pregunta No.- 3 de dicho referéndum, que textualmente indicaba: "¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el período 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 períodos de acuerdo al Anexo 3?". (Consejo Nacional Electoral, 2018)

Tomando la parte que importa a la investigación "el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde"; se podría entender que las autoridades

a las cuales el CPCCST tenía la facultad de evaluar, eran únicamente aquellas nombradas por el CPCCS cesado, que venía cumpliendo su período constitucional desde el 23 de julio de 2015; por lo que las autoridades que fueron nombradas por el Consejo de Participación anterior al de esta fecha, estaban exentas de ser evaluadas; sin embargo en la práctica este particular no fue así.

Ahora bien, es importante revisar lo que la parte pertinente del Anexo 3 de la pregunta indicada decía: “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 formado por siete miembros nombrados por la Asamblea Nacional de entre ternas enviadas por el Presidente de la República.” (El Comercio, 2019).

El contenido de este anexo, clarifica y delimita aún más las atribuciones del CPCCST, cuando indica que esta entidad tendrá las facultades que la Constitución de la República le otorga al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, más las indicadas en la pregunta No.- 3 de la Consulta Popular que fue citada en párrafos anteriores. Es decir que las atribuciones que se le daban al CPCCST, a más de las que la Carta Política le otorga en su artículo 208, eran la potestad evaluadora a las autoridades nombradas por el consejo cesado y, la nueva forma de integración del Consejo por medio de la voluntad popular.

Importa, y por muchas razones, señalar qué autoridades fueron las evaluadas por el CPCCST, porque en base a ello, se encamina el fundamento de la presente investigación hacia demostrar que dicha entidad abusó de sus atribuciones, evaluando a autoridades sobre las cuales no tenía la competencia para hacerlo. Las Autoridades a

ser evaluadas, de acuerdo al Mandato de Evaluación de Autoridades del CPCCST eran las siguientes:

- 1.- Procurador General del Estado (Rafael Parreño Navas – subrogante Enero 2017);
- 2.- Superintendente de Bancos (Christian Cruz Rodríguez – Febrero 2016);
- 3.- Superintendente de Compañías (Suad Manssur – 2011);
- 4.- Fiscal General del Estado (Carlos Baca Mancheno – Mayo 2017);
- 5.- Presidenta del Consejo Nacional Electoral (Nubia Villacís – Noviembre 2017);
- 6.- Defensor del Pueblo (Ramiro Rivadeneira – 2011 y renombrado en 2017);
- 7.- Pablo Celi (Contralor General del Estado – Subrogante 2017);
- 8.- Ernesto Pazmiño (Defensor Público - 2010);
- 9.- Superintendente de Control de Mercado (Christian Ruiz – Septiembre 2017);
- 10.- Superintendente de Economía Popular y Solidaria (Patricio Rivera– Diciembre 2017);
- 11.- Superintendente de Ordenamiento Territorial (Fernando Cordero – Julio 2017);
- 12.- Presidente del Tribunal Contencioso Electoral (Lenin Baca Mancheno – Junio 2012);
- 13.- Magistrados de la Corte Constitucional (2012- Renovados en 2015);
- 14.- Presidente del Consejo de la Judicatura (Gustavo Jalkh – 2013);
- 15.- Superintendente de Comunicación (Carlos Ochoa – 2013);
- 16.- Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua;
- 17.- Representantes de los afiliados y jubilados del IESS;
- 18.- Delegados a los consejos de igualdad;
- 19.- Defensores de Audiencias;
- 20.- Defensores del cliente de las Instituciones del Sistema Financiero Nacional; y,
- 21.- Miembros de la Conferencia de Soberanía Alimentaria (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, 2018).

Tomando este precepto, dentro de las autoridades que no podían ser evaluadas por el CPCCST se encontraban el Superintendente de Compañías nombrado en 2011, el Defensor Público nombrado en 2010, el Presidente del Tribunal Contencioso Electoral nombrado en Junio 2012, el Presidente del Consejo de la Judicatura nombrado en 2013, el Superintendente de Comunicación nombrado en 2013, el Defensor del Pueblo nombrado en 2011 y renombrado en 2017; y, los Magistrados de la Corte Constitucional nombrados en 2012 y renovados en 2015, pues como se puede evidenciar, las fechas en que fueron designada estas autoridades, eran anteriores al período 2015 – 2018,

que fue el periodo en el cual el CPCCS cesado ejerció sus funciones, incurriendo así el Consejo Transitorio en una extralimitación de las potestades que la enmienda constitucional, concedió a esta institución.

Zaidán (2018) refiere a que a pesar de que el CPCCST, al tener potestades normativas y nominadoras, asume una extra como la evaluadora, sin embargo tenía ciertas limitaciones en los ámbitos, temporal, personal y material, pues no podría exceder de seis meses sus evaluaciones, no podía evaluar a autoridades que no hayan sido designadas por el CPCCS cesado y debía realizar una evaluación sobre el desempeño de las autoridades. Este criterio, reafirma lo que se viene planteando, pues el CPCCST únicamente podía revisar las actuaciones de las autoridades nombradas por el Consejo Cesado, mas no de aquellas que fueron nombradas por el anterior a éste que ejerció sus funciones desde el 18 de marzo de 2010 hasta el 22 de julio de 2015.

Entrando en la parte medular de esta investigación, se debe indicar que los magistrados de la Corte Constitucional que fueron evaluados y cesados por el CPCCST, empezaron a ejercer sus funciones en el año 2012, cuando fueron designados mediante una comisión calificadora vigente en funciones a la época para el ejercicio de dicho cargo. Estas autoridades, tenían el período constitucional para ejercer sus funciones, de nueve años, y podían ser renovados cada tres años (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Si los magistrados de la Corte Constitucional conforme la Constitución indica, deben ser renovados, se entiende que se toma como punto de partida la fecha en la que iniciaron sus labores, año 2012, por lo que el CPCCST, no podía revisar las actuaciones de estas autoridades, pues esta Corte no fue designada por el Consejo cesado, sino por el anterior a este, por lo que el ámbito personal que debía respetar el Transitorio, no facultaba al mismo para hacerlo.

Se considera además de aquello, que el CPCCST, extralimitó sus funciones cuando evaluó a los magistrados de la Corte Constitucional, pues de las competencias asumidas en base a la pregunta 3 de la Consulta Popular del año 2018 y a los anexos de la misma, no tenía la potestad para hacerlo por lo indicado en el párrafo anterior; y,

pero es aún más visible este particular, pues en ninguna parte del artículo 208 de la Constitución de la República -atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social- se indica que dicha entidad tenga la potestad para cesar como lo hizo, en funciones a los miembros de la Corte Constitucional.

Desde la perspectiva que manejaba el CPCCST, la excusa con la cual fundamentaron su actuación, fue si eran competentes para evaluar y cesar a los magistrados de la Corte Constitucional, pues si bien ellos no nombran directamente a los miembros de esta entidad, si intervienen en la Comisión que los designa, conforme lo establece el artículo 434 de la Carta Política que en su parte pertinente indica: “Art. 434.- Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social.” (Jacho y Ronquillo, 2019).

Por lo indicado, se deduce que el CPCCST al igual que cualquier autoridad sea esta judicial o administrativa o de cualquier índole, debía en sus actuaciones, respetar a carta cabal, derechos fundamentales como el debido proceso y la seguridad jurídica, que recordando lo indicado en líneas anteriores, son pilares fundamentales en la estructura y ordenamiento jurídico de nuestra nación, y que están reconocidos en la cuerpo legal más importante de nuestro país. Empero de aquello, el Transitorio al evaluar a los miembros de la Corte Constitucional, incurre en la primera vulneración a los derechos constitucionales citados anteriormente.

Se indica que incurre en la primera vulneración del debido proceso, pues del contenido del artículo 76 numeral 3 de nuestra Constitución que indica: “Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Art. 76, Núm. 3), se deduce que el CPCCST, no era la autoridad competente para evaluar y mucho menos para cesar en funciones a los miembros de la Corte Constitucional, pues sus atribuciones no le facultaban para aquello.

La segunda vulneración del CPCCST, es aquella en la que incurre al no respetar la seguridad jurídica, que no es más que el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas y aplicadas por autoridad competente, pues esta entidad debía respetar las competencias que la Consulta y la Constitución de la República le otorgaban, ya que el texto de la Carta Política que fue enmendado por el referéndum para la creación y atribución de competencias del CPCCST, es una norma previa, clara y pública que debe ser respetada por toda autoridad en el ejercicio de sus funciones, más aún por una que representa al Quinto Poder Estatal.

Por último, se indica que fue tan brusca la falta de respeto a las atribuciones conferidas al Consejo Transitorio, pues dentro del mandato de evaluación que esta entidad tenía en su artículo 12, se indicaba que si una autoridad era cesada, el pleno del Consejo de manera inmediata debía iniciar el proceso para la selección y designación de una nueva autoridad, sin embargo y sin respetar este particular, el Transitorio se tomó un excesivo tiempo en nombrar nuevos miembros de la Corte Constitucional, pues el 23 de agosto de 2018, fueron cesados los magistrados de la Corte, y no fue sino hasta el 30 de enero de 2019, que el Transitorio designó a los nueve miembros que conformaría la nueva Corte.

Esta falta de respeto a uno de los ámbitos en los cuales dicha entidad debía basar sus actuaciones, el temporal; no solamente dejó al país sin el máximo órgano de control constitucional, causando noticia nacional e internacional, sino además vulnerando nuevamente el derecho constitucional a la seguridad jurídica, pues de acuerdo al mandato indicado, el CPCCST únicamente tenía 60 días para nombrar a los nuevos magistrados, y se tomó cinco meses, irrespetado la norma previa en la que debían basar su actuación.

Todo esto que se ha indicado, lleva a responder la pregunta ¿Se convierte esta destitución de los miembros de la corte constitucional en una historia repetida en el Ecuador? La respuesta es sí, y se fundamenta en lo siguiente. En el año 2004 el antiguo Tribunal Constitucional del Ecuador vigente en funciones a la época, fue

destituido por el Congreso Nacional, mediante la Resolución No. R25-181, pues a decir de ellos sus nombramientos eran ilegales, puesto que se los había elegido utilizando el método de votación en plancha, método que consideraron no era el establecido en la ley para designar a los vocales del Tribunal Constitucional (Veintimilla, 2014).

Posterior a esta destitución, se plantearon acciones de amparo por parte de los miembros del Tribunal Constitucional, las cuales fueron negadas por los jueces de instancia de Pichincha, ante lo cual se activaron las debidas acciones ante los tribunales internacionales, siendo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) quien sentenció en contra del Estado ecuatoriano la violación de derechos fundamentales de los magistrados del Tribunal por parte de la actuación del Congreso Nacional en el caso *Camba Campos y otros vs. Ecuador*.

Dicha entidad a decir de la Corte IDH, únicamente tenía competencia para cesar a los miembros del Tribunal Constitucional, cuando el período para el cual fueron electos haya concluido o por haber cometido faltas disciplinarias y existir previo a esto un juicio político en su contra; sin embargo de los hechos ocurridos el motivo principal que el Congreso tomó fue que los vocales no fueron designados de forma legal, lo que lleva a confirmar que el Congreso excedió sus funciones al destituir a los vocales del Tribunal Constitucional violando las garantías de estabilidad e independencia por no haberse contado con una causal determinada en la ley, para la separación de los cargos de las presuntas víctimas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

Es aún más notorio lo aseverado pues de la misma sentencia se colige que en las pruebas aportadas existe un peritaje realizado por el Dr. Ponce, en el cual se determina que en caso de una posible ilegalidad en el nombramiento de los vocales del Tribunal, la acción a plantear no era una destitución de los mismos, sino una acción de lesividad dirigida ante el Contencioso Administrativo, incurriendo de esta manera en una afectación arbitraria a la permanencia en el ejercicio de la función judicial y afectando la independencia judicial y la garantía de imparcialidad, por lo que la sentencia de la Corte IDH, obligó al Estado a pagar una suma exorbitante de dinero a los ex vocales del

Tribunal y dejó al país ante los organismos internacionales en una situación reprochable.

La situación descrita, lleva a concluir que la historia se repite en nuestro país, pues del caso análogo que brevemente se ha plasmado sobre lo sucedido con el Tribunal Constitucional, se evidencia que el Congreso Nacional, abusó de sus facultades, no siguió un debido proceso a los vocales del Tribunal, hicieron una interpretación extensiva y sin fundamento destituyeron por razones políticas a los magistrados, demostrando que el Estado ecuatoriano a través de sus funcionarios, en este caso congresistas, no respetaba los derechos fundamentales de sus ciudadanos y permitía que sean unos pocos quienes decidan sobre aspectos trascendentales de los que no tenían competencia para hacerlo.

Esto inclina el camino, y lleva a determinar que las actuaciones del CPCST fueron muy parecidas a las del Congreso Nacional, pues en primera instancia, el Transitorio fue una entidad que no tenía competencia para evaluar a los magistrados de la Corte Constitucional, como lo fue en su época el Congreso para evaluar a los vocales del Tribunal Constitucional; segundo, que la razón de fondo para destituir a los miembros de la Corte, no era otra sino política, pues la afinidad de dicha institución era claramente al Gobierno anterior y no al de turno, tal como sucedió en el 2004; y tercero, que abusó de las facultades entregadas por voluntad popular, extralimitándose en las mismas, tal como sucedió con el Congreso Nacional del 2004, que no respetó las atribuciones que la Constitución del 98 le otorgaba.

Si bien es cierto, hasta el momento no han llegado demandas en organismos internacionales sobre la destitución de los magistrados de la Corte Constitucional, sin embargo, no es menos cierto que en un período de tiempo no mayor, el Estado se verá nuevamente demandado por las indebidas actuaciones de sus funcionarios, caso puntual CPCST, y tendrá que ser el gobierno que esté de turno en la época, quien afronte con las cuantiosas sentencias desfavorables a nuestro país, por vulneraciones a

derechos fundamentales como el debido proceso, y la seguridad jurídica. Dentro de este orden de ideas es importante indicar lo que Paladin (2006) afirma:

Es ampliamente sabido y recalado por la doctrina constitucional de los Estados democráticos de derecho que, si bien el principio mayoritario es la base de la democracia, no debe ser entendido en sentido absoluto, puesto que tal entendimiento, en su límite extremo, daría lugar a una democracia totalitaria. (p. 263)

Pues este criterio se entrelaza con lo indicado anteriormente, ya que el Ecuador al ser un Estado democrático en el cual es el pueblo a través de su voluntad, quien decidió la creación y qué facultades entregar al CPCCST, dicha institución a través de sus vocales, debía respetar esta voluntad en sus actuaciones, y no la voluntad de unos pocos que hizo que nuestro país caiga nuevamente en lo sucedido en el año 2004, pues se evidenció que la voluntad popular quedó en segundo plano cuando la institucionalidad del Transitorio, dependió de la voluntad del gobernante para su propio beneficio y no en pro de la sociedad como se esperaba por parte de la población. En esta perspectiva Przeworski (1998) sostiene: “En una democracia directa, las decisiones de una mayoría son obligantes para todos, incluyendo a la minoría, que encuentra que estas decisiones son contrarias a sus opiniones o intereses” (p. 1).

Por último, y en base al tiempo que ha transcurrido, plantear una propuesta que prevenga violaciones por parte del Consejo Transitorio, el cual además ya no está en funciones en la actualidad, sería algo ilógico, pero determinar el daño que se causó a las autoridades que fueron evaluadas por dicha entidad sin tener la competencia es lo que se ha buscado en este artículo, entendiendo así que al no haberse respetado las garantías mínimas del debido proceso en los procedimientos llevados por el Transitorio, que inobservó además criterios de la Corte IDH, traerá al Estado ecuatoriano como se indicó, múltiples demandas, posteriores sanciones y pagos exagerados como medidas de reparación, repitiéndose así la historia, tal cual sucedió en el caso Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) vs. Ecuador.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio ¿Constitucional desde su creación?

Para iniciar este punto, se debe conceptualizar en primera instancia que es una consulta popular y qué características tiene, para delimitar si la creación del CPCCST fue o no constitucional. Entendiéndose así a la consulta popular como un elemento democrático en el cual el pueblo haciendo uso de su derecho a la participación ciudadana, asiste a las urnas y se manifiesta sobre temas de interés público (Pabon, Aguirre y Giraldo, 2019). Es así que este mecanismo no solo permite manifestarse al pueblo sobre asuntos de relevancia nacional, sino que a la vez se vuelve el mecanismo más representativo de la participación ciudadana.

La consulta popular tiene características que la hacen convertirse como se indicó en el párrafo anterior, en la herramienta que da al pueblo la fuerza de poder decidir sobre la estructura del estado en asuntos esenciales, como reformar, aprobar o rechazar leyes propuestas por el gobierno; permite de igual manera justificar las decisiones del gobierno a través de la participación política que pueda tener el ciudadano, entre otras cosas más (Peña, 2011).

Lo anteriormente expuesto sirve de base para indicar que, Ecuador, vivió una Consulta Popular en Febrero de 2018, que fundamentaba su razón de ser en varios factores (sanciones por actos de corrupción, alternabilidad en el poder, creación del CPCCST, no prescripción de delitos sexuales contra menores, prohibición de la minería en zonas protegidas, derogar la ley de plusvalía, incrementar la zona de protección del Yasuní) para que la ciudadanía de su aprobación favorable a esta propuesta del gobierno.

Sin embargo, es necesario indicar que esta Consulta Popular -que buscaba diferenciar al Gobierno de turno con el anterior- tuvo ciertas anomalías desde su inicio, las cuales son de gran importancia recordarlas y dar a conocer. El documento que contenía la Consulta Popular, fue enviado por parte del Presidente de la República a la Corte Constitucional, para que sea ésta entidad quien emita su pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del contenido de la misma, conforme lo

dispone la Constitución de la República en su artículo 104 inciso séptimo que manda “(...) En todos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Art. 104).

Este control debía ser realizado en el término que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé para el caso -24 días- sin embargo este particular no fue cumplido por la entidad indicada, tomándose un tiempo mayor para hacerlo e incumpliendo lo dispuesto por la Ley. Surge aquí un hecho particular, pues cuando el Ejecutivo tuvo conocimiento de que la Jueza sustanciadora de la Corte Constitucional, pretendía modificar el contenido de las preguntas mediante el análisis del control de constitucionalidad, el Jefe de Estado, aludiendo a que había transcurrido el término que se tenía para realizar el control por parte de la Corte, decidió saltarse este requisito indispensable.

El ejecutivo envió el documento de Consulta Popular al Consejo Nacional Electoral (CNE) para que éste convoque a las urnas y el pueblo decida sobre la propuesta planteada. CNE que había sido reestructurado el día anterior a que el Presidente, someta a través de su Secretaría Jurídica la convocatoria a consulta y referéndum, demostrando de esta manera, un total desapego a los procedimientos legales y constitucionales. Se indica este particular, pues el Presidente de la República, decidió que un Reglamento de sustanciación de procesos que maneja la Corte Constitucional, no era aplicable al caso en concreto, y decidió tomar los tiempos a conveniencia suya, solicitando se convoque a Consulta y Referéndum sin contar con el dictamen previo de la Corte Constitucional.

Una vez narrado este breve antecedente de cómo se convocó a esta Consulta Popular de 2018, es necesario indicar que el contenido de la pregunta No.- 3 del referéndum, la cual ya fue descrita con anterioridad y que permitió la creación del CPCCST, contenía tres preguntas dentro ella, particular que está prohibido por la Ley, conforme lo dispone el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional; pero lo más curioso es que dentro de esta pregunta, no se especificaban ciertos aspectos como que una vez que cesen a los miembros del Consejo, sea el Ejecutivo quien envíe las ternas para la elección del nuevo Consejo Transitorio, aspectos que no constaban como se indicó en la pregunta, sino en los anexos de la misma.

Lo indicado lleva a deducir, que si se buscaba que el pueblo decida sobre la reforma a la Constitución, en el sentido de eliminar un Consejo de Participación, para sustituirlo con otro, lo más viable hubiera sido, que de la misma manera se permita al pueblo decidir sobre quienes debían ser los miembros que formen parte del CPCCST, pues así no solo que se respetaba la independencia de poderes, si no también permitía que el Consejo que entrase en funciones luego de la aceptación de la Consulta Popular, sea un ente imparcial y no apegado al Gobierno de turno, pues la verdadera participación ciudadana, es permitir al pueblo decidir sobre aspectos de interés colectivo como lo era la designación de los miembros del Consejo Transitorio; y, vivir de esta manera una verdadera democracia (Martínez, 2003).

Democracia que como se conoce, no es más que el gobierno del pueblo. Borea (2000) afirma: “Hoy día podemos decir que el sistema democrático es el sistema de gobierno donde las decisiones sobre la marcha de la comunidad las toma el pueblo entendido como todos los habitantes con edad suficiente que forman parte de la sociedad” (p. 349). Anclando este concepto con lo narrado en párrafos anteriores, se puede reafirmar que si el Ecuador es un estado democrático, las decisiones sobre aspectos fundamentales las debe tomar el pueblo, como es el caso de la Consulta Popular en la que efectivamente el pueblo fue quien decidió aprobarla, pero de igual manera debía ser el pueblo quien democráticamente elija a los miembros del CPCCST.

Finalmente, cabe responderse a la pregunta planteada, y se ha demostrado y fundamentado que el CPCCST, es un ente que fue creado por un referéndum o consulta popular inconstitucional, por cuanto la misma, no pasó filtros de control de constitucionalidad, requisito indispensable para que esta herramienta pueda ser

aprobada y puesta sobre la mesa de los ciudadanos, no se respetaron procesos y tiempos para su promulgación, y lo que más llama la atención, fue el gobierno quien metió mano en que suceda todo lo narrado, jugando con la democracia e incumpliendo el deber que la administración debe tener con la sociedad, pues si los actos de esta, son más públicos, el Estado será más legítimo (Guillén, Sáenz, Badii y Castillo, 2009). A continuación, se presentará la Figura 1, en la cual constan los aspectos que el CPC CST debió considerar en su actuar a fin de que sus decisiones sean apegadas a los preceptos constitucionales y en el límite de las atribuciones conferidas por la consulta popular de febrero de 2018.

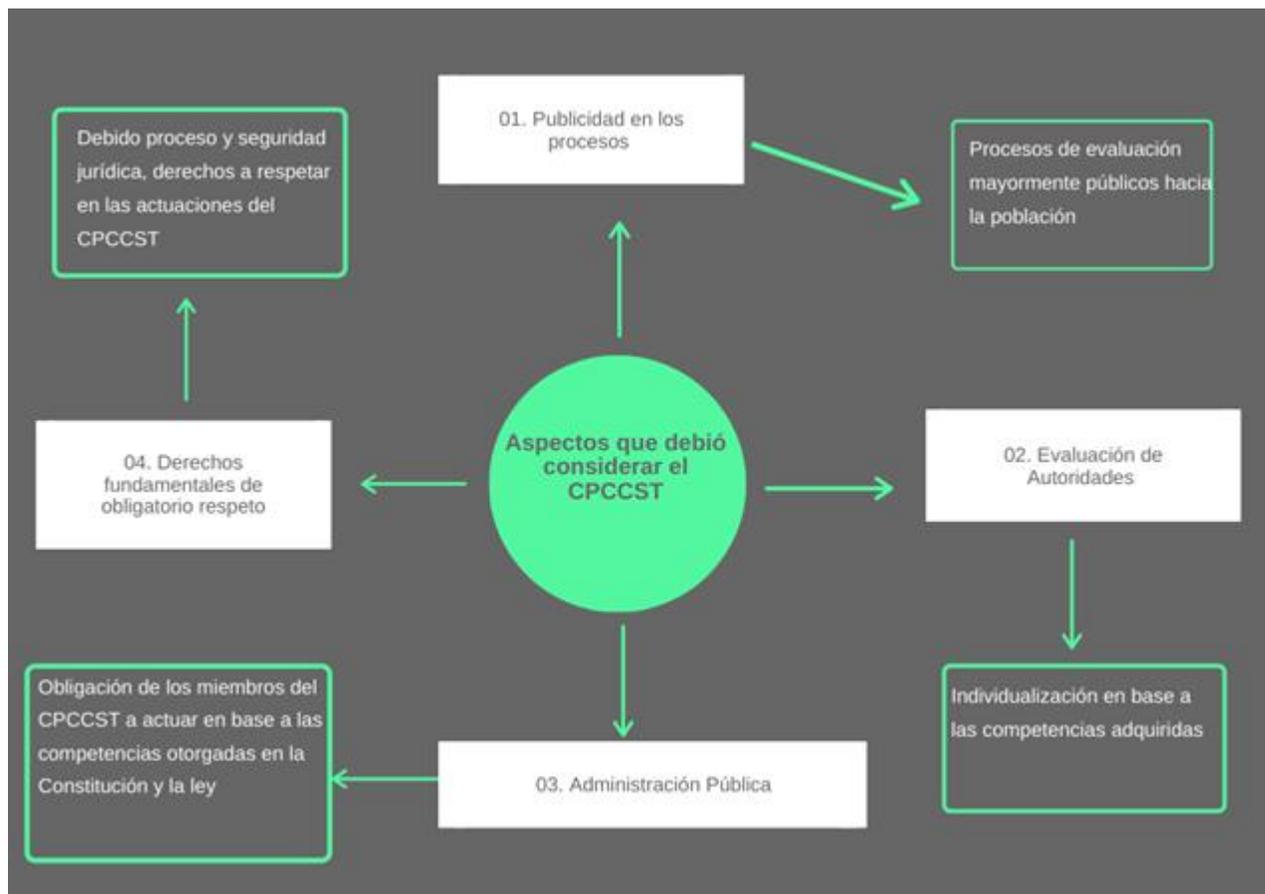


Figura 1 Consideraciones propuestas. Fuente: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional sección Ecuador (2018)

METODOLOGÍA

La metodología empleada en la investigación, se basó según el enfoque cualitativo utilizando la recolección y análisis en una tipología documental – bibliográfica, sostenida desde la perspectiva descriptiva en función a la determinación de las causas sobre el problema. Los métodos aplicados son: Inductivo-deductivo, entendiéndose como el razonamiento que, partiendo de casos particulares, se eleva a conocimientos generales. Histórico – Lógico, que está vinculado al conocimiento de las distintas etapas de los objetos en sucesión cronológica, para conocer la evolución y desarrollo del objeto o fenómeno de investigación se hace necesario revelar su historia, las etapas principales de su desenvolvimiento y las conexiones históricas fundamentales (Hernández, Fernández y Baptista, 2010).

Analítico – sintético separa el objeto del estudio en dos partes: el análisis, encargado de manejar los juicios, y por otro lado la síntesis que considera los objetos como un todo (Behar, 2018). La aplicación de todos estos métodos permitió analizar teorías, leyes, procedimientos judiciales, jurisprudencias, bibliografías, como parte de la población de estudio, generándose mediante el análisis documental jurídico, la construcción de aportes reflexivos teóricos en el campo del derecho constitucional (Erazo y Narváez, 2019)

APORTES

Sobre lo expuesto a lo largo de la presente investigación, se aporta lo siguiente:

La creación del CPCCST respondió a intereses propios de un gobierno que en su afán de demostrar la disgregación del anterior, sorteó los requisitos legales para que la consulta popular tenga validez, pues eludió un punto esencial para su plena validez, el Control de Constitucionalidad.

La consulta popular terminó con la división de poderes en el país, quitándole así la calidad de estado democrático como manda la Carta Democrática Interamericana en su artículo 3, pues permitió que el Presidente de la República sea quien proponga las

ternas para la conformación de los miembros del CPCCST, dando así la facultad a estos delegados del Primer Mandatario, para nombrar y remover a su plena voluntad, a autoridades de otras funciones del Estado.

El CPCCST se atribuyó competencias ajenas a las que les fueron asignadas a raíz de la voluntad popular, y en el ejercicio de sus actuaciones, realizó interpretaciones extensivas a conveniencia suya de la Carta Política, con el objetivo de justificar la voluntad de unos pocos que no compartían el espíritu con el que se formó la Constitución de Montecristi, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica conocida como aquella garantía a la existencia de normas previas de respeto de autoridad pública, establecida en el artículo 82 de la Carta Política.

La extralimitación en las competencias del CPCCST, causó vulneraciones graves al derecho constitucional del debido proceso de las autoridades que fueron indebidamente evaluadas y cesadas, derecho consagrado en la Constitución de la República en su artículo 76 numeral 3, pues sin ser la autoridad competente, juzgaron a beneficio del gobernante a quienes no podrían hacerlo, caso puntual, magistrados de la Corte Constitucional.

Las futuras demandas que tendrá que afrontar el Estado, no son una simple especulación que se plantea, pues es claro y como sucedió en el año 2004 con la demanda planteada por el ex Tribunal Constitucional, cuando la administración pública, no actúa en base a los principios constitucionales y en beneficio de la sociedad, los organismos internacionales de derechos, sin ningún reparo juzgan rigurosamente al país, disponiendo el resarcimiento de los derechos vulnerados e imponiendo exorbitantes cantidades de dinero que debemos pagar todos los ecuatorianos.

Una actuación en pro del desarrollo para el país, es a la que todos los ciudadanos deben apuntar, pues en un pueblo en que sus habitantes conocen sus derechos y obligaciones normadas en la Constitución como máximo cuerpo legal de la nación, el respeto a sus disposiciones se constituye en el eje principal de la confianza entre

estado y ciudadanía, por lo que esta responsabilidad debería ser cumplida con mayor fervor por quienes son funcionarios de la administración pública.

REFERENCIAS CONSULTADAS

1. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República. *Democracia directa*. Manabí, Montecristi, Ecuador: Registro Oficial No.- 449.
2. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República. *Supremacía de la Constitución*. Montecristi, Manabí, Ecuador: Registro Oficial No.- 449.
3. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República. *Derechos de Protección*. Montecristi, Manabí, Ecuador: Registro Oficial No.- 449.
4. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República. *Administración Pública*. Montecristi, Manabí, Ecuador: Registro Oficial No.- 449.
5. Borea, A. (2000). *Democracia. En diccionario electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
6. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. (2018). *Resolución No.- PLE-CPCCS-T-O-009-28-03-2018*. Quito.
7. Consejo Nacional Electoral. (14 de Febrero de 2018). Referéndum Consulta Popular 2018. *PLE-CNE-1-8-2-2018-R*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No.- 180. Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Constitucion_Enmiendas_Intepretaciones/2018-02-14_Referendum_y_Consulta_Popular.pdf
8. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (02 de Febrero de 2001). Caso Baena y otros Vs. Panamá. San José, Costa Rica.
9. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (28 de Agosto de 2013). Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. San José, Costa Rica.
10. El Comercio. (19 de Enero de 2019). *El Comercio*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/preguntas-consulta-referendum-leninmoreno-ecuador.html>

11. Erazo Álvarez, J. C., & Naváez Zurita, C. I. (2019). Conocimiento, capital intelectual y desarrollo como procesos sociales en el clúster cuero y calzado de la provincia de Tungurahua, Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 180-197.
12. Guillén, A., Sáenz, K., Badii, M., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 2.
13. Hernández Velásquez, B. I. (2017). *Sumario administrativo y debido proceso*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional.
14. Hoyos, A. (2004). *El Debido Proceso*. Bogotá: Temis S. A.
15. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional sección Ecuador. (2018). *La consulta popular y sus implicaciones*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
16. Jacho Rodríguez, P. F., & Ronquillo Riera, O. I. (2019). Consejo de participación ciudadana y control social transitorio en el Ecuador: facultades y atribuciones periodo 2018 - 2019. *Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento*, 667-688.
17. Martínez Jiménez, J. M. (2003). La participación ciudadana, una costumbre que no deberíamos haber dejado de lado. *Isagogé*, 4.
18. Masabanda Analuiza, G., Aman Llerena, A., Montero Solano, J., & Javier Analuiza, E. (2019). La evolución del derecho laboral de la mujer. Protección y fomento de la igualdad. *IUSTITIA SOCIALIS*, 4(7), 64-96. doi:<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v4i7.355>
19. Osorio, M. (1981). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
20. Oyarte, R. (2016). *Debido Proceso*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
21. Pabon, A. P., Aguirre Román, J. O., & Giraldo Torres, J. (2019). Tensiones entre soberanía y Estado de Derecho: Cajamarca y la consulta popular. *Reflexión Política*, 43.
22. Paladin, L. (2006). *Diritto costituzionale*. Padova: CEDAM.
23. Peña Carpio, P. (2011). *Mecanismos de Participación Ciudadana: la Consulta Popular en la Constitución de la República del Ecuador de 2008*. Cuenca: Universidad del Azuay.

24. Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia No.- 10*, 1.
25. Sagüés, N. P. (1997). Jurisdicción constitucional y Seguridad Jurídica. *Revista Pensamiento Constitucional*, 2.
26. Sentencia No.- 004-16-SEP-CC, 1469-12-EP (Corte Constitucional 06 de Enero de 2016).
27. Sentencia No.- 016-13-SEP-CC, 1000-12-EP (Corte Constitucional 16 de Mayo de 2013).
28. Veintimilla Romero, J. F. (2014). *Invio labilidad y Repetición en la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia y vocales del Tribunal Constitucional por parte del Congreso Nacional en el año 2004*. Quito: Universidad San Francisco de Quito.