



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

**ANÁLISIS DEL DICTAMEN CONSTITUCIONAL NRO. 2 -19-/19 Y SUS
IMPLICACIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
ECUADOR**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO (A)**

AUTORES: ANGELO JOSUÉ PANAMÁ PALACIOS

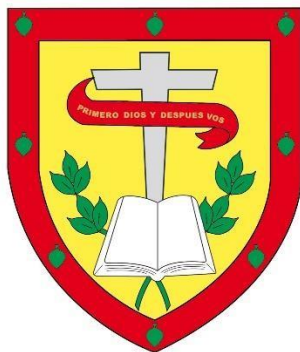
BÁRBARA ISABEL ASTUDILLO ROMERO

DIRECTOR: DR. JUAN JOSÉ CARDENAS SANTACRUZ

CUENCA - ECUADOR

2024

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO

ANÁLISIS DEL DICTAMEN CONSTITUCIONAL NRO. 2-19-/19 Y SUS
IMPLICACIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
ECUADOR

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO (A)**

AUTORES: ANGELO JOSUÉ PANAMÁ PALACIOS

BÁRBARA ISABEL ASTUDILLO ROMERO

DIRECTOR: DR. JUAN JOSÉ CARDENAS SANTACRUZ

CUENCA - ECUADOR

2024

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

Barbara Isabel Astudillo Romero portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 0705227338. Declaro ser el autor de la obra: **"ANÁLISIS DEL DICTAMEN CONSTITUCIONAL NRO. 2-19-/19 Y SUS IMPLICACIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR"**, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, 10 de abril de 2024

F: 

Barbara Isabel Astudillo Romero

C.I. 0705227338



Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

Angelo Josué Panamá Palacios portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **1401186562**. Declaro ser el autor de la obra: **"ANÁLISIS DEL DICTAMEN CONSTITUCIONAL NRO. 2-19-/19 Y SUS IMPLICACIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR"**, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, **10 de abril de 2024**


F: 

Angelo Josué Panamá Palacios

C.I. 1401186562

CERTIFICO

Certifico que el presente Trabajo de Investigación fue desarrollado por: **BÁRBARA ISABEL ASTUDILLO ROMERO** con el tema “**ANÁLISIS DEL DICTAMEN CONSTITUCIONAL NRO. 2-19-/19 Y SUS IMPLICACIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR**”, bajo mi supervisión.

F:


DR. JUAN JOSÉ CÁRDENAS SANTACRUZ, MGS.
Docente - Tutor

CERTIFICO

Certifico que el presente Trabajo de Investigación fue desarrollado por: **ANGELO JOSUE PANAMA PALACIOS** con el tema “**ANÁLISIS DEL DICTAMEN CONSTITUCIONAL NRO. 2-19-/19 Y SUS IMPLICACIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR**”, bajo mi supervisión.

F:

DR. JUAN JOSÉ CÁRDENAS SANTACRUZ, MGS.

Docente - Tutor

DEDICATORIA

Con gratitud infinita, dedico este trabajo de titulación a mis seres queridos los cuales han sabido guiarme en este largo camino, es cierto no fue un camino fácil, sin embargo, gracias a sus consejos y apoyo inquebrantable han sido mi mayor fortaleza en esta travesía académica.

Dedico este trabajo a mis queridos padres, Janira y Franklin, su amor incondicional, apoyo constante y sacrificios incansables han sido la fuerza que me impulsó a alcanzar esta meta. Cada página de este trabajo lleva impreso su amor, sabiduría y ejemplo inspirador. Gracias por ser mis guías.

A mis abuelitos, Luis y Mercedes, cuya sabiduría y cariño han iluminado mi camino en cada paso que he dado en mi vida, A través de sus consejos, historias y cariño incondicional, han sido faros de luz en mi camino.

A mis hermanos Jhoelya, Josué y Ema, gracias por todas las risas, los momentos vividos y por siempre apoyarme en cada etapa de mi vida.

A mis tíos Danny, Moni, Poli y Jhonny, Desde los recuerdos de la infancia hasta los momentos más significativos de mi vida, han estado ahí, siempre apoyándome con su cariño incondicional y sabios consejos. Cada charla en la mesa familiar, cada abrazo reconfortante, cada sonrisa compartida, ha dejado una huella imborrable en mi corazón.

Con todo mi cariño y admiración, les dedico este logro como un gesto de amor y reconocimiento hacia las personas extraordinarias que siempre han estado ahí para mí, gracias por ser parte de mi vida.

Angelo Josué Panamá Palacios

DEDICATORIA

Dedico mi trabajo de titulación a mi eje de fortaleza y carácter, alguien que hoy ya no está aquí conmigo físicamente, pero que siempre ha estado presente en mi corazón y en mi mente, todo el esfuerzo que he hecho, te lo envío como un regalo al cielo, para ti papito Justo Alberto Astudillo Segarra.

Asimismo, dedico este trabajo a mis padres, ya que, sin el apoyo de ellos, esto jamás hubiese sido posible; a ti mami Luz por ser mi ángel terrenal.

A mis tías queridas: María, Domitila, Gladis, Yolanda, Gladys Romero, Patricia Romero por haber siempre estado pendiente de mis avances y quererme sin restricción alguna.

A mis tíos queridos: Carlos, Pablo, Cesar, Vicente, José; los quiero mucho
Alexys ñaño, esto también es tuyo, te amo.

A mi prima Dennise por ser siempre mi lugar seguro.

A mis primos, Jamil, Francisco y Pablito, mis protectores.

Kenia, Ariana, Kris y Maite, por siempre apoyarme.

Edi Aguilar, siempre partícipe en todo lo mío, gracias por creer en mí.

Soraya, Kianny y Fernanda, mis amigas queridas.

Finalmente, a mis sobrinos que los amo con todo mi corazón: Matías, Alessandro, Isabella, Alessia, Jamila, Jamil, Alberto, Emma, Ollie y Maxito.

Este trabajo, es nuestro.

Bárbara Isabel Astudillo Romero

AGRADECIMIENTO

En primer lugar, quiero agradecer a Dios, por ser mi fortaleza y por guiarme en este camino académico y sobre todo por brindarme la inspiración necesaria para poder lograr mis metas y todos los objetivos que tenga en mi vida como profesional.

Agradezco a mis padres, Janira y Franklin, por su amor incondicional, por su apoyo siempre que los necesité, y por todo el sacrificio que han realizado para brindarme la oportunidad de poder estudiar y crecer como persona, no hay palabras suficientes para expresar mi gratitud por todo lo que han hecho por mí, pero desde lo más profundo de mi corazón, quiero que sepan que les estaré eternamente agradecido. Este logro no solo es mío, sino también de ustedes, mis queridos padres.

Gracias a mis A mis queridos abuelitos, Luis y Mercedes cuyo amor y apoyo han sido el pilar de mi vida desde el día en que nací. Vuestra presencia ha sido una bendición constante, llenando mis días de calidez, amor y sabiduría, Cada historia compartida, cada consejo y cada abrazo han sido tesoros que atesoro en lo más profundo de mi corazón.

Gracias a mis hermanos, Jhoelya, Josué y Ema por ser esa inspiración que necesitaba en momentos difíciles, por siempre estar dispuestos a ayudarme con lo que necesitaba y sobre todo por brindarme su amor y cariño.

A mis amigos que hice en la universidad en especial, Barbara, Sergio y Nicolas es claro que el hombre que soy hoy en día también es gracias a cada uno de ellos, gracias, Barbara por ser siempre esa buena amiga que esta en las buenas y en las malas, por siempre apoyarme y brindarme tu cariño, y sobre todo por tu paciencia.

A mi tutor, Juan José Cárdenas, gracias ya que en cada paso de este trabajo de titulación siempre estuvo dispuesto a brindar de su conocimiento, de su paciencia y por siempre decirme las cosas claras y siempre aconsejarme a realizar cada cosa que haga en la vida de una manera correcta y alentarme a conseguir mis objetivos.

Que cada nombre mencionado, cada gesto de bondad recibido y cada apoyo brindado permanezcan grabados en el corazón de todos aquellos que han sido parte de este viaje. Que la luz ilumine nuestro camino hacia el futuro, recordándonos siempre la importancia de la generosidad, la amistad y el amor.

Angelo Josué Panamá Palacios

AGRADECIMIENTO

Como mi principal agradecimiento, quiero agradecerle a Dios, por darme la oportunidad de seguir adelante en todo lo que se me ha presentado dentro de mi vida personal y estudiantil, además por haberme rodeado de personas que sin duda alguna marcaron mi corazón, pero sobre todo por haberme brindado sabiduría y prudencia a largo de este trayecto.

Agradezco a mis padres Alberto y Rosa, por estar siempre a mi lado, por ser mi apoyo fundamental para cada paso dado, por escucharme, animarme y claramente por confiar en mí; gracias papis por el esfuerzo y por el amor brindado. Asimismo, agradecer a mi familia en general, por cada palabra de aliento, por llenarme siempre de confianza, gracias a mi abuelita Luz Castro, gracias mamita, a mi hermano por siempre respaldarme, a mis tías que se que siempre han estado para mí, a mis primos, primas y cuñada que han jugado un papel de hermanos; y a mis sobrinos que han sido motor para todo.

Gracias, Dr. Juan José Cárdenas, por el tiempo brindado y los conocimientos impartidos, por esa paciencia y esa nobleza infinita, mil gracias querido tutor. Agradezco también a todos los docentes con los que tuve la dicha de ser su alumna, me llevo los mejores recuerdos de todos ustedes.

Como no agradecer, a mis amigos universitarios, mi energía del día a día, gracias por tan linda experiencia, por tantos lindos momentos que sin duda los voy a guardar como tesoro. Gracias Angelo, por cuidarme la espalda desde el día uno y ser mi mejor amigo y mi mejor compañero, por siempre haberme brindado la mano y apoyarme en todo, gracias.

Bárbara Isabel Astudillo Romero

Resumen

La investigación que se presenta tiene como finalidad comprobar si las decisiones que fueron tomadas por el Consejo Transitorio a raíz del Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 emitido por la Corte Constitucional, afectan el derecho de participación ciudadana. Los objetivos específicos del presente trabajo consistieron en determinar el desarrollo de manera conceptual y normativo de la participación ciudadana en el contexto propio de la República del Ecuador; así como analizar las competencias y atribuciones que tiene la Corte Constitucional Ecuatoriana, y también examinar a profundidad el Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 en cuanto a sus ejes de naturaleza, fines, potestad normativa y aplicación en el periodo de transición. Para lograr la materialización de los objetivos propuestos se empleó una revisión documental, a la que se incorporó el análisis de contenido de los principales instrumentos legislativos relacionados con el Dictamen, a fin de coleccionar y recabar información fidedigna y responder a la pregunta de investigación.

PALABRAS CLAVE: *Participación ciudadana, corte constitucional, dictamen interpretativo, seguridad jurídica.*

Abstract

This research aims to verify whether the decisions made by the Transitional Council as a result of Interpretative Opinion No. 2-19-/19 issued by the Constitutional Court affect the right to citizen participation. The specific objectives of this work consisted of determining the development of citizen participation in the context of the Republic of Ecuador conceptually and normatively, analyzing the competencies and attributions of the Ecuadorian Constitutional Court, and examining in depth the Interpretative Opinion No. 2-19-/19 in terms of its nature, purposes, regulatory power, and application in the transition period. A documentary review was used to achieve the proposed objectives through the content analysis of the main legislative instruments related to the Interpretative Opinion to collect and gather reliable information and answer the research question.

KEYWORDS: *Citizen participation, constitutional court, interpretive opinion, legal certainty.*

**ANÁLISIS DEL DICTAMEN CONSTITUCIONAL NRO. 2-19-/19 Y SUS
IMPLICACIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR**

ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL OPINION NO. 2-19-/19 AND ITS
IMPLICATIONS ON CITIZEN PARTICIPATION IN ECUADOR

INTRODUCCIÓN:

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 introdujo la creación de una nueva función del Estado denominada Función de Transparencia y Control Social (en adelante FTCS), la cual incluyó como sus órganos institucionales al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS), las Superintendencias, la defensoría del Pueblo y la Contraloría General del Estado. El CPCCS se erigió como una entidad cuyo fin radicaría en otorgarle a la ciudadanía un medio por el cual fiscalizar el ejercicio de la potestad pública de los agentes gubernamentales, garantizando así los ideales democráticos del Estado.

En cumplimiento del Artículo 207 de la Constitución, este Consejo transitorio adopta como objetivo principal, promover y fomentar la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público, designando a ciertas autoridades de acuerdo con la Constitución y la normativa vigente. Es decir, la entidad referida permite a los ciudadanos contar con una institución que cumpla el rol de pesos y contrapesos que promovieron Locke y Montesquieu (Ospina, 2021) en asuntos inherentes a funciones estatales, a fin de garantizar una debida fiscalización en el ejercicio del poder público.

La historia del CPCCS en Ecuador, durante los periodos presidenciales del Economista Rafael Correa Delgado (2008-2017) y Lic. Lenin Moreno Garcés (2017-2021), manifiesta un complejo entramado de desafíos y contradicciones en relación con el propósito fundamental de promover la participación ciudadana. Según Torres (2020), durante el inicio del mandato de Rafael Correa se pudo evidenciar que el diseño normativo del nuevo sistema de participación pretendía institucionalizar el protagonismo del pueblo en los asuntos públicos como elemento integrador de las diferentes estructuras sociales; razón por la cual el autor referido indica que la implementación real de dicha entidad se vio afectada por la recentralización del poder en favor del poder ejecutivo.

Como resultado, el control del CPCCS se convirtió en un instrumento clave para extender la influencia presidencial sobre las demás funciones estatales, a fin de que las entidades de control estuvieran en consonancia con el mandatario, debido fundamentalmente a que, la designación de consejeros que debía realizarse mediante

un procedimiento supuestamente meritocrático, en realidad respondió a intereses de los políticos de turno. Este proceso permitió al gobierno consolidar su control sobre las cinco funciones del Estado que señala torres (2020). Es importante destacar que este modelo era relativamente nuevo en el entorno estructural de los poderes de la estructura del Estado, por lo tanto, su prematura implementación generó diversos retos y polémicas. La relación entre el CPCCS y el ejecutivo, así como su deferencia mutua, será explorada más adelante en este artículo, con el respaldo de argumentos concretos que sustenten esta afirmación y eviten caer en juicios de valor y criterios sesgados.

Además, debe indicarse que la conformación de la tecnocracia en la FTCS estuvo marcada por tensiones internas y falta de claridad en cuanto a la misión y estructura organizativa de dicha función estatal, por lo que la institución quedó subordinada al mando presidencial, quien a su vez determinaba el conjunto de directrices que deberían desempeñar las entidades encargadas el debido control estatal. (Torres, 2020).

Por consiguiente, esta distribución generó dificultades para implementar políticas efectivas de participación ciudadana y control social, a fin de que el pueblo pudiera ejercer debidamente sus derechos constitucionales en los asuntos públicos. Dichas dificultades se exteriorizaron principalmente en los conflictos de roles desarrollados por los consejeros, atendiendo sobre todo a sus funciones, organización, estructura y relación con el público. (Gutiérrez, 2017). Estas fricciones revelaron la existencia de pugnas por el poder y dejaron al descubierto la falta de experiencia en temas de participación ciudadana, a tal punto que se creó un sistema burocrático débil en el periodo comprendido entre los años 2008.2012, y bajo la subordinación del presidente Correa. (Torres, 2020).

En otro orden, para la segunda nominación de consejeros en el año 2014 se profundizó en mayor medida en la ya referida influencia presidencial dentro de dicho órgano, evidenciando un reduccionismo instrumental de la participación ciudadana, gravemente afectada por los intereses políticos del gobierno. (Torres, 2020). De manera que la participación en lugar de constituir un elemento central en la FTCS se

convirtió en un mecanismo esporádico y endeble con el cual la sociedad civil se mostraba sus falencias, y las organizaciones sociales eran estigmatizadas mientras menguaba su capacidad de acción colectiva. (Sorj, 2013).

Con la llegada de Lenin Moreno Garcés a la primera magistratura de la nación en el años 2017, se produjo un cambio significativo en la forma de selección del CPCCS, generando que se produjera la consulta popular en el año 2018 con la cual determinó, vía enmienda constitucional, la destitución de los consejeros designados en el periodo gubernamental anterior y la instauración de un consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (en lo posterior CPCCST) con competencias extraordinarias. (Páez y Rodríguez, 2018).

Consecuentemente con lo planteado en el párrafo anterior, el proceso tenía como objeto una recomposición del sistema político ecuatoriano a fin de presentarle una vigorosa lucha al virus de la corrupción. El mismo CPCCST en su informe de rendición de cuentas denominaba se refería como la década encubierta a los procesos viciados ejecutados por el Consejo durante la vigencia del gobierno anterior. (CPCCST, 2019).

Para tales efectos, la Corte Constitucional emitió el Dictamen interpretativo Nro. 2-19-/19, con el cual determinó el alcance de las atribuciones del CPCCST, estableciendo a través de un órgano de justicia que dichas competencias le permiten al Consejo, emitir la regulación del proceso de evaluación de las autoridades de control que son designadas por este nivel; además de regular el cese anticipado de funciones de autoridades en cuya designación el consejo tenga participación directa o indirecta, así como designar nuevas autoridades. Además, dentro del mencionado Dictamen se procedió a limitar la capacidad del CPCCS para revisar las acciones del CPCCST, por lo que se generó una especie de candado a las facultades del CPCCS definitivo poniendo en entredicho la participación de la ciudadanía. (Casado y Sánchez, 2020).

Los argumentos enunciados justifican la presente investigación, pues de acuerdo con el criterio de este trabajo, parece ser que el derecho a la participación ciudadana se vio tensionado por los mandatos emitidos por la Corte Constitucional en el Dictamen Nro. 2-19-/19. Esta aseveración se sustenta en la facultad que se le

otorgó al CPCCST para que procediera a desvincular a altas autoridades de las estructuras del Estado de forma extraordinaria sin la existencia de una norma clara, previa y establecida que posibilitara un proceso legal a seguir; además de que se impidió que el CPCCS definitivo pudiera examinar las actuaciones llevadas a cabo por el CPCCST.

Por ende, se evidencia como el Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 terminó blindando las actuaciones efectuadas por el CPCCST, lo que produjo como resultado que, a pesar de las modificaciones en el marco jurídico de selección de los consejeros de dicho órgano, la participación ciudadana quedara todavía supeditada a los intereses de los políticos conforme su forma de organización y estructura.

Tomando en consideración los antecedentes descritos, se procede a la elaboración de la pregunta de investigación de este estudio: ¿Hay una afectación real a la participación ciudadana en las decisiones públicas del Ecuador, con el bloqueo de la autotutela para revisar las decisiones tomadas por el Consejo Transitorio a raíz del Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 emitido por la Corte Constitucional?

Con el propósito definido de dar respuesta a esta interrogante, se han planteado los siguientes objetivos específicos que se relacionan a continuación: Determinar el desarrollo conceptual y normativo de la participación ciudadana en la Republica del Ecuador; analizar las competencias y atribuciones de la Corte Constitucional Ecuatoriana; y examinar el Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 emitido por dicha Corte de acuerdo a sus ejes de naturaleza, fines, potestad normativa y aplicación de la Constitución en el periodo de transición en relación con la participación ciudadana. Una vez establecidas las pautas de este proyecto de investigación, se propone demostrar que el Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 emitido por la corte constitucional, afecta a la participación ciudadana dentro en la Republica del Ecuador.

METODOLOGÍA:

Para acometer la presente investigación se realizó una revisión documental profunda, que no solo permitió el examen de fuentes diversas provenientes de libros y artículos publicados en revistas, además, fueron examinados los instrumentos legales que coadyuvaron al mejor entendimiento de las alteraciones de los procesos de participación ciudadana en el Ecuador. Otro de los métodos empleados, con el fin de garantizar una pluralidad de enfoques que contribuyera notablemente al enriquecimiento de los resultados, fue el análisis de contenido. Este instrumento metodológico se aplicó para propiciar una aproximación crítica al Dictamen Constitucional Nro. 2-19-/19 y sus posibles implicaciones en la participación ciudadana en el contexto ecuatoriano.

La metodología empleada estribó casi exclusivamente en la obtención e interpretación de datos cualitativos, aportados por la exhaustiva revisión bibliográfica del estado de la cuestión. Como justificación para la elección de la ya referida metodología se podría argüir que, los datos cualitativos colectados permiten por medio de los comentarios de acreditados estudiosos del tema, realizar una selección de información que apunte al esclarecimiento del problema de investigación.

Este método se vincula directamente con la localización de fuentes bibliográficas que posibiliten sostener un análisis histórico de los problemas que afectan al CPCCS, además de especificar sus elementos conceptuales con respecto a la participación ciudadana, su naturaleza y su alcance en el orden jurídico y político. Los aportes que representan las normas jurídicas y la jurisprudencia constitucional proporcionan los elementos teóricos suficientes para responder la pregunta de investigación y dar cumplimiento a los objetivos específicos.

Criterios de búsqueda y selección:

La recopilación de literatura relevante se llevó a cabo valiéndose de la utilización de criterios específicos de búsqueda, razón por la cual se procedió a acceder a diversas bases de datos académicos como: *Scopus*, *Google Scholar*, y *Aranzadi*. También fueron consultados numerosos paneles de datos relacionados con

el Derecho Constitucional y la participación ciudadana. Entre los paneles que mayores cuotas de resultados tributaron al presente estudio se pueden citar, La gaceta jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador y la plataforma Lexis que viabiliza el acceso a documentos jurídicos indispensables como la Constitución y los diferentes anexos de la Consulta Popular del año 2018.

Para establecer comparaciones efectivas y ejecutar las necesarias síntesis luego de intensas jornadas de lectura, se establecieron los siguientes pasos:

1. Identificación de temas clave: Fueron examinados a profundidad los documentos recopilados para lograr distinguir los temas principales relativos al Derecho Constitucional y a la participación ciudadana en la República de Ecuador, partiendo de la estructura y funciones del CPCCS, los procesos de selección de consejeros, la relación con el Ejecutivo y los organismos de control, entre otros.
2. Análisis de contenido: Se procedió a analizar detalladamente el contenido de cada documento para extraer información significativa sobre los temas previamente identificados. Entre los documentos analizados se incluyeron leyes, informes de instituciones públicas y de jurisprudencia, artículos académicos, actas y otros recursos pertinentes.

Con el objeto de localizar con exactitud los materiales necesarios durante la revisión bibliográfica se insertaron en los distintos buscadores términos como incluyeron términos como: Dictamen Constitucional 2-19-/19, participación ciudadana en Ecuador y Consejo de Participación Ciudadana. Asimismo, se establecieron limitaciones temporales para incluir únicamente estudios y documentos publicados a partir de la creación del CPCCS, asegurando así la relevancia y actualidad de la información recopilada.

Criterios de inclusión y exclusión:

Los criterios de inclusión se basaron en la relevancia temática y la calidad metodológica de los estudios, garantizando que los documentos escogidos provinieran de fuentes fidedignas de investigación y de publicaciones debidamente indexadas. Por lo tanto, los documentos finalmente seleccionados abordan todo lo

referido a particularidades del CPCCS, el Dictamen Constitucional Nro. 2-19-/19 y su relación con el derecho a la participación ciudadana.

De igual forma, se excluyeron aquellos documentos que no abordaban específicamente el tema de participación ciudadana en relación con el Dictamen constitucional, así como otros donde no se pudo establecer un vínculo directo con el Consejo y su funcionabilidad a partir del año 2008, cuando este órgano comenzó a estar vigente.

Métodos de análisis:

Como ya se ha referido, se realizó una lectura crítica de la bibliografía seleccionada, priorizando el enfoque cualitativo. En este punto debe indicarse que para realizar el análisis crítico del Dictamen Interpretativo 2-19/19 emitido por la Corte Constitucional, se empleó un enfoque metodológico que combinó diferentes estrategias debido a la complejidad del documento. En primer lugar, se llevó a cabo una lectura detallada y exhaustiva del dictamen, con el objetivo de comprender en profundidad su contenido y alcance. Posteriormente, se emplazó en un marco analítico que incluyó matices como los aportados por los fundamentos jurídicos y las conclusiones emitidas por la Corte Constitucional. Este marco analítico permitió identificar las principales categorías temáticas presentes en el dictamen, así como las relaciones y discrepancias entre ellas.

A su vez, se prestó especial atención a los argumentos y razonamientos empleados por los magistrados en la emisión del dictamen, evaluando su coherencia interna y su fundamentación legal frente a los efectos jurídicos que dicha resolución podría generar frente al derecho de participación ciudadana. Adicionalmente, se empleó el método histórico para explorar en detalle los antecedentes que condujeron a la elaboración del Dictamen, comprendiendo los eventos que llevaron a la creación del CPCCST y la resolución interpretativa, objeto también de esta investigación.

En el ámbito doctrinal, se estableció una correspondencia entre el análisis del dictamen interpretativo y sus implicaciones en la participación ciudadana, a través de un marco teórico sólido que abordó diferentes perspectivas sobre la democracia y la participación política. Para tales efectos, se seleccionaron varios autores notables, como Marshall, Rawls, Dahl, Roth, Herrera, entre otros.

Por tanto, esta metodología proporcionó la recopilación, selección y análisis crítico de un amplio espectro de las fuentes disponibles. Su objetivo fue proporcionar una comprensión profunda de las implicaciones del Dictamen Constitucional Nro. 219-/19 en la participación ciudadana en la República de Ecuador.

REVISIÓN DE LA LITERATURA:

1. Desarrollo conceptual, normativo y jurisprudencial de la participación ciudadana en el contexto ecuatoriano.

1.1. La participación ciudadana.

A fin de comprender a cabalidad la participación ciudadana, es menester indicar la relación entre los conceptos de democracia representativa y los derechos de participación a lo largo de la historia desde una visión doctrinal argumentada. Primero, la democracia directa ha tenido una evolución trascendente con el paso de los años, pues desde los fundamentos de la democracia en la antigua Grecia hasta las teorías contemporáneas de pensadores como Rawls (2004) y Fenichel Pitkin (2014), se han ido configurando postulados destinados a mejorar el modo de materialización de esta forma de participación en el orden social imperante. (Seraquive, 2020).

La razón por la cual la democracia debía ser mejorada, se encuentra en el hecho de que la misma no otorga a los ciudadanos un modelo perfecto de participación en los asuntos públicos, sino que esta forma de organización social siempre fue de naturaleza perfectible debido a la imposibilidad de que toda la población se pusiera de acuerdo de manera unánime en la adopción de decisiones políticas. (López, 2009).

Según Vidal (1992) en la Grecia antigua la institución de la democracia era concebida como un ideario de participación que se consagraba en la configuración de un gobierno dirigido por la población, donde la igualdad ante el ordenamiento jurídico y los derechos de participación eran considerados como preceptos de raigambre fundamental.

Dahl (1991, p.22) explica debidamente dicha afirmación al indicar que: “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*), el pueblo (*el demos*) era la

única autoridad legítima para gobernar”. Sin embargo, a pesar de que los ideales griegos se determinaban en base a estos lineamientos, se debe hacer hincapié en que esta participación era exclusiva y limitada para ciertos ciudadanos, por lo que se terminaba excluyendo a mujeres, metecos y esclavos. (López, 2009).

Con los antecedentes expuestos, se indica que, a pesar de las consideraciones teóricas referidas, la representación política en la sociedad griega se ejercía únicamente por quienes conformaban los parlamentos y se excluía a ciertos grupos sociales. Entonces, con la complejidad creciente de los estados modernos, surgió la necesidad de repensar la democracia, propiciando el desarrollo de una nueva estructura la democracia representativa, por lo que, algunos pensadores comenzaron a manejar los conceptos de participación frente a la democracia. Rawls (2004) procedió a destacar la importancia de la posición original como un mecanismo de representación; postulado en el cual los representantes terminan definiendo el cúmulo de términos en los cuales se va a ir concretando la cooperación social para la estructura básica de la sociedad.

Por su parte, la autora Fenichel (2014) se encarga de ahondar en el concepto de 'representación' como elemento de un régimen democrático, indicando que este término implica resaltar algo que no se encuentra literalmente presente en la esfera gubernamental de turno, por lo que, la representación, en este contexto, adquiere un significado más amplio, donde la cosa o persona representada está presente en la acción más que en las características mismas del sujeto social.

Por su parte, tanto Bobbio (1996) como Ferrajoli (2011) comentan que la participación es un atributo de la democracia. Bobbio menciona incluso que la comprensión de la democracia desde una perspectiva formal debe observarse concediéndole la debida importancia a las reglas que establecen quién está autorizado a tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos podría hacer uso de este derecho. Mientras que Ferrajoli comenta que una democracia formal es un camino metodológico mediante el cual se conforman las decisiones de interés público a través de reglas e instituciones que permiten la participación de la población en el ejercicio del poder para la toma de decisiones.

A pesar de que la participación ciudadana es un elemento de la democracia formal, no queda duda que para que la misma pueda ser aplicada se necesita hacer trascender el concepto democrático a la materialidad social, a fin de que la misma no quede en meras consideraciones teóricas, sino que se aplique en la vida real. Por consiguiente, surge la democracia de raigambre constitucional, como necesidad de reconocer a la misma dentro de la norma fundamental de los Estados, hecho que permite ir incorporando diversos elementos que engloban tanto dimensiones formales como materiales en cuanto a la conexión de presupuestos que garantizan la constitucionalización frente a la participación social de los sujetos. (Guastini, 2016).

Una vez determinado que la constitucionalización de la democracia es vital para trascender el concepto de participación de la esfera formal al ámbito material, es indispensable indicar que la soberanía es el núcleo mismo de la participación ciudadana. En este contexto, se comenta que la soberanía según Carre de Malberg (1998), emerge como un componente central en la participación ciudadana ya que se vuelve un elemento no divisible y necesario para unificar a los miembros de la sociedad en los asuntos públicos, trascendiendo así todo tipo de limitante supranacional. Por tales razones, Schmitt (2009) cita al tratadista Bodino quien destaca que la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la república, otorgando al soberano (población) la facultad de decidir, especialmente en casos de necesidad para aquellos que precisan la intervención de los agentes gubernamentales.

El análisis de los conceptos planteados anteriormente admite la relación entre la democracia representativa y la participación ciudadana dentro de la esfera social poblacional, pues si se analiza el término ciudadanía, se puede encontrar que, según la antigua Grecia, implica la capacidad de decidir y guiar el destino de la ciudad, participando activa y colectivamente en la política (Ortiz, 1998). De esta manera, Seraquive (2020) afirma que el concepto de participación ya era reconocido como un derecho individual del sujeto social dentro de la población griega en base a su ciudadanía, justificándose la estrecha relación que ha existido entre participación y democracia desde sus inicios.

De los párrafos precedentes se infiere que, la democracia ha ido evolucionando, teniendo siempre a la participación ciudadana como un elemento central dentro de su visión formal y material en el funcionamiento de una sociedad.

Sin embargo, Merino (1997) es enfático al referir que la representación de los funcionarios electos fue evolucionando con el tiempo por el hecho de que los mismos empezaron a defender sus intereses personales por encima de los de sus representados. Consecuentemente, la formación de parlamentos democráticos con votación fue una forma de restringir los mandatos imperativos de los intereses políticos de unos pocos para garantizar que la sociedad participara mediante sus representantes en la toma de decisiones.

Al tratadista Marshall (1997), corresponde la introducción de la idea de derechos sociales como parte constitutiva de la ciudadanía dentro del tan discutido Estado liberal, asegurando que dichos preceptos colectivos constituyen un mínimo social y económico para la satisfacción de necesidades de la población mediante la participación.

Desde esta perspectiva se puede inferir que la participación ciudadana sería de naturaleza pasiva, ya que la garantía de ciertos derechos reduce la necesidad de participar en decisiones institucionales a los gobernados en la esfera estatal. Sin embargo, Rawls (2000) añade un elemento crucial al proponer mecanismos de redistribución social con el propósito de aumentar la participación de aquellos con menos recursos, transformando este protagonismo en un proceso político que se da en condiciones de igualdad para todos. De esta forma, se comprende que la evolución de la participación ciudadana dejó de ostentar una perspectiva netamente individual y trascendió a una esfera colectiva, encontrando dicho derecho una aplicación desde el punto de vista grupal y no solo individual, como lo concebía la sociedad griega.

A su vez, Ferrajoli (2011) como parte de sus postulados en los cuales analiza la denominada democracia de índole constitucional, aboga por una ciudadanía más sustantiva, reconociendo los derechos de participación que permiten a los ciudadanos actuar frente al Estado para exigir la debida observancia de los derechos de naturaleza constitucional. Por tales consideraciones, el referido enfoque refuerza la idea de que la participación ciudadana no solo implica derechos, sino también la capacidad de ejercerlos de manera activa en la esfera pública, criterio bajo el cual se va comprendiendo la participación ciudadana en la actualidad.

Lo mencionado guarda relación con lo que propone Carlos Herrera (2015) al indicar que el protagonismo de la ciudadanía en el presente es uno de los 5 pilares indispensables para la materialización de una agenda que incorpore derechos para las personas a lo largo del tiempo, promoviendo así un verdadero pacto en las élites gubernamentales que garantice una mejor vida para los ciudadanos.

Es evidente que estas diversas posiciones en torno a la ciudadanía enmarcan la participación dentro de un esquema representativo. Tanto Rawls como Ferrajoli reconocen la importancia de la representación, ya sea a través de actores políticos o del respeto de los derechos en un marco democrático. Aunque se busca ampliar la participación, la realidad es que, debido a limitaciones prácticas, la toma de decisiones sigue recayendo en un pequeño número de personas, cuestión por la cual suele inferirse que el protagonismo de los ciudadanos mediante una vía democrática no es perfecto sino perfectible. (Mujica, 2010).

En un orden similar, Yebrail (2006) destaca la idea que aporta Santiago Nino, para quien, el tema crucial de todo este marco teórico radica en comprender que la participación ciudadana no solo implica actuar y decidir, sino también adquiere naturaleza de derecho y como tal requiere de un proceso deliberativo para garantizar su aplicabilidad. Entonces, este proceso implica la interacción racional en el espacio público para la toma de decisiones políticas, donde se limita la parcialidad y se enriquecen las perspectivas a través de la deliberación entre la pluralidad de personas.

Una vez establecido el marco conceptual sobre democracia y participación ciudadana, es indispensable examinar el recorrido histórico de la misma en Latinoamérica para entender su aplicación en la República de Ecuador. Primero, debe indicarse que el cuestionamiento a la legitimidad y proximidad de las instituciones del modelo representativo ha sido una constante desde el siglo XX, específicamente a partir del año de 1970, siendo la participación un derecho que ha ido desarrollándose a lo largo del tiempo descrito.

Es así como, desde los años 80, las democracias latinoamericanas comenzaron a experimentar un cambio significativo al incorporar instituciones de representación ciudadana en sus textos constitucionales, determinando a esta figura

de participación como un principio clave en la incorporación ciudadana de los seres sociales. (Roth, 2013). Por ejemplo, la Constitución de Colombia define la participación ciudadana como un derecho innato de quien ostenta la calidad de ciudadanía dentro del país (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 95.5). Similar situación pasa con la Constitución de Venezuela (1999) la cual en su Artículo 65 determina el derecho a la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos de dicho Estado.

Paulatinamente, la participación ciudadana se convirtió en un elemento clave que terminó permeando la institucionalidad de los Estados de la región, al punto que esta modificación se vio reflejada en el lenguaje constitucional de los Estados latinos, donde términos como participar y participación aparecen de manera recurrente en las cartas magnas de varios países del continente como Colombia, Venezuela, Perú y en especial el caso de la Constitución de Ecuador de 2008. El fenómeno vinculado a la adopción terminológica de las derivaciones del infinitivo participar por las letras constituciones, se debe en gran medida al sentimiento de ilegitimidad que experimentaba la ciudadanía frente a la institucionalidad gubernamental, a partir sobre todo de las experiencias que comenzaron a vivirse en la década de 1970, cuando las juntas militares que ostentaban el poder bloquearon las vías idóneas de participación para que la población no pudiera inmiscuirse en los asuntos públicos. (De Sousa Santos, 2006)

Sin embargo, a pesar de haber incluido el concepto de participación dentro de varias de las constituciones de los Estados latinoamericanos, los problemas en el ejercicio de dicho derecho parecen haber perdurado. Según el Latinobarómetro (2011), en el año 2010 la confianza promedio de la población en las instituciones democráticas de la región alcanzó apenas el 30.80%, lo cual para Roth (2013) revela los desafíos de la democracia representativa, aludiendo a la pérdida de representatividad de los partidos políticos, la indiferencia a la diversidad y las dificultades para incorporar medios efectivos de participación ciudadana.

Esta situación, empezó a generar cuestionamientos en el seno del constitucionalismo latinoamericano, específicamente en cuanto a la efectividad de sus mecanismos de participación social para garantizar la materialización de una democracia representativa. Frente a este modelo hegemónico, se propuso una

democracia contra-hegemónica que reconociera y valorara la pluralidad y diversidad de la sociedad, incorporando en el reconocimiento constitucional de la participación ciudadana un marco jurídico estatal que promoviera el fortalecimiento de dicho derecho. (Grijalva, 2015).

En el caso particular de Ecuador, la Constitución de 2008 marca un hito importante al establecer un modelo de democracia participativa asentado en la idea de construir el poder gubernamental partiendo desde el ciudadano, tal como queda expresado en la carta magna:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 95).

Del artículo citado se puede inferir que la participación entraña siempre una conducta humana de igualdad, respeto a la diferencia, solidaridad, decisión pública y control popular, pues sus efectos trascienden a la sociedad, y ningún individuo debería reclamar su participación en algún asunto sin que su actuación genere un cambio dinámico en el ámbito de lo colectivo, o que sus intereses se circunscriban únicamente a la esfera privada o personal. La siguiente definición doctrinal, trae expresa en apretada síntesis los elementos que se han expuesto a lo largo de los párrafos precedentes:

La participación ciudadana es un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva en la toma

de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el desarrollo de la comunidad en la que se desenvuelve. (González citado por Camacho, 2010, p. 33).

Lo primero que se debe establecer es que la participación ciudadana consiste en una categoría genérica de derechos que se plasman dentro de un proceso concatenado, que debe a su vez cumplirse de manera imperativa para obtener un resultado o aporte dentro de la vida política del Estado, garantizando así la condición humana y el desarrollo de los derechos fundamentales de la vida en comunidad.

Por tanto, la norma fundamental ecuatoriana ha ordenado en su Artículo 95 que el derecho a la participación ciudadana se ejerza tanto de manera personal como colectiva, o ambas inclusive. El Artículo 96 reconoce las diversas maneras de organización del conglomerado poblacional dentro del Estado, demostrándose que la asociación es un factor determinante para la participación. En adición, el Artículo 100 de la Constitución estipula que, en la función pública, deben estar creados los mecanismos idóneos para que los ciudadanos puedan ejercer su participación activa y reflejar sus intereses en las formas de expresión del poder político.

1.2. Regulación jurídica.

Según Oyarte (2016) en la Constitución ecuatoriana del año 2008, la participación ciudadana se ha traducido en la creación de un CPCCS, al cual se le han otorgado diversas atribuciones que, hasta antes de esta nueva carta magna, les competían a otras entidades estatales. Lo descrito por el autor resulta acertado, pues históricamente era el órgano legislativo el que se encontraba encargado de la elección de diversos funcionarios en base a la votación de las fuerzas legislativas del Congreso Nacional de la República. No obstante, con la aparición del CPCCS se buscó eliminar la discrecionalidad legislativa y establecer un órgano con representación ciudadana que decidiera quienes iban a ser los funcionarios encargados del control del poder gubernamental del Estado, a través de un cuerpo institucional integrado por la Contraloría, CPCCS, las Superintendencias y la Defensoría del Pueblo.

Jacho y Ronquillo (2019) coinciden que se ha criticado la conformación del CPCCS, puesto que la misma consiste en una adecuación de lo que ha determinado la Constitución venezolana en su Artículo 273, en el cual se describe la existencia de un poder ciudadano que se encuentra conformado por instituciones que poseen las mismas obligaciones que la Función de Transparencia y Control Social en Ecuador (en adelante FTCS). Sin embargo, a pesar de las semejanzas con la norma constitucional venezolana, debe comentarse que la voluntad de los constituyentes ecuatorianos radicaba en eliminar mediante la acumulación de poder en la Función Legislativa, la designación de autoridades que se encargaban de controlar el ejercicio del poder público, a fin de otorgarle transparencia y veeduría ciudadana a dichos procesos de selección.

La Constitución del año 2008 configuró en su Artículo 204 la creación de una nueva Función del Estado, dando nacimiento al denominado FTCS, en el cual precisa el rol de la población como elemento del Estado; esta función determinará la fiscalización del ejercicio del poder político usando como medio su derecho a la participación ciudadana. La norma en su segundo inciso enuncia textualmente: La Función de Transparencia y Control Social promoverá e Impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y el cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 204).

Esta nueva función estatal requiere de entidades públicas que faciliten el cumplimiento de los objetivos previstos en la cita precedente, pues el inciso tercero del artículo citado determina que la FTCS está conformada por la Defensoría del Pueblo, el CPCCS, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.

Para el correcto desarrollo de las líneas argumentales de este trabajo, se impone el análisis del CPCCS dentro del marco jurídico constitucional. El Artículo 204

de la Constitución estipula que el órgano en mención consiste en una persona jurídica del Derecho Público, la cual posee independencia en el ámbito financiero, presupuestario, organizacional y administrativo, encontrándose reglada su actividad y estructura en la Constitución y la Ley Orgánica del CPPCS.

El Artículo 204 también subdivide las atribuciones del CPCCS en cuatro esferas fundamentales:

1. La debida promoción del derecho a la participación ciudadana, más el fomento de todos los procesos que tengan por objeto el debate social y la formación de la población.
2. La determinación de instrumentos para la debida rendición de cuentas de las entidades del Estado.
3. La regulación de los procesos destinados a la investigación, creación de informes, participación ante conductas positivas o negativas que menoscaben el ejercicio de la participación ciudadana, o produzcan escenarios de corrupción.
4. La designación de autoridades.

Como se mencionó a inicios del trabajo, el CPCCS era designado por miembros de organizaciones ciudadanas que procedían a postularse a un concurso de méritos y opción, cuya organización y selección estaba sometido a la competencia del Consejo Nacional Electoral. El objetivo de dicha conformación radicaba en el hecho de garantizar que el órgano encargado de elegir a las autoridades de control se encontrara libre de presiones legislativas o judiciales que pudieran afectar la imparcialidad y objetividad de la selección. (Morales, 2013).

Sin embargo, como acertadamente menciona Ospina (2012), dicha conformación del CPCCS fue todo menos objetiva y apolítica, pues la mayor parte de consejeros resultaron sujetos afines al gobierno de turno, quienes como consecuencia, designaron autoridades de control que mantenían también afinidades con la administración del presidente Rafael Correa, generando así mayores adeptos para justificar las teorías hiperpresidenciales de la Constitución ecuatoriana, que empezaron a surgir en los primeros años de vida jurídica de la de la carta magna.

Por tales razones, con posterioridad a las elecciones presidenciales que arrojaron como ganador a Lenin Moreno Garcés en el año 2017, se decidió reformar la manera de designación de los miembros del CPCCS, promoviendo al presidente para que, mediante consulta popular, se aprobara que dichas autoridades fueran designadas por sufragio popular bajo las modalidades de la democracia representativa.

Para tales efectos, en dicha consulta popular se creó como institución transitoria el CPCCS (en adelante CPCCST), el cual, en base al Anexo número 3 tenía por objeto enmendar la Constitución, a fin de que el CPCCS actual diera por terminadas sus funciones y quedara creado el escenario para el surgimiento del CPCCST, a fin de proceder con la respectiva evaluación de todas las autoridades del Estado, otorgándole incluso el poder para concluir de manera anticipada los periodos funcionales de dichas autoridades, y posteriormente, elegir a nuevas. A continuación, se expone la pregunta formulada durante la consulta popular:

¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la Republica 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? Consulta Popular, 2018).

La interrogación expuesta a la ciudadanía procedía a reformar los artículos 112, 205 y 207 de la norma constitucional vigente, dando paso a una nueva forma de estructuración del CPCCS y provocando el surgimiento del CPCCT. Como se puede apreciar en la pregunta formulada, las funciones básicas del CPCCST eran evaluar, y de darse la necesidad, hacer cesar a autoridades de control nominadas por el antiguo CPCCS. No obstante, en el Anexo 3 se hace extensiva la cuestión, pues también se reforman los artículos 112, 205 y 2007 de la Constitución. Es en este punto cuando

se advierta la configuración del tema central de esta investigación, pues en conformidad con la Consulta Popular (2018) efectuada, el CPCCST tenía por objeto las siguientes facultades:

- a. Fortalecer las vías para la participación ciudadana.
- b. Prevenir la corrupción.
- c. Evaluar el desempeño y la labor de las autoridades de control dentro de un plazo máximo de 6 meses a partir de la instalación del CPCCST.
- d. En caso de destituciones, convocar de manera inmediata a la selección de autoridades de control una vez precluido el plazo de 6 meses.
- e. Expedir una regulación para el proceso de evaluación de los funcionarios referidos, garantizando el cumplimiento de las normas del debido proceso y la sustanciación de audiencias para toda la autoridad evaluada, determinando incluso las vías para la impugnación.

A fin de cumplir con dichos objetivos, el CPCCST rebasó todas sus atribuciones, inmiscuyéndose incluso en la destitución de autoridades que no habían sido elegidas por el CPCCS anterior, como son los jueces de la Corte Constitucional, funcionarios jurisdiccionales que no se encontraban dentro del espectro jurídico de competencia de designación y remoción de este órgano. (Páez y Rodríguez, 2018). Las razones que condujeron al CPCCST a rebasar sus atribuciones se encuentran al analizar la Constitución, pues el artículo 208 no prescribe que el CPCCS incurra en alguna variante de injerencia por hacer cesar de sus actividades a los jueces del más alto órgano constitucional, poniéndose en tela de duda el derecho a la seguridad jurídica prescrito en el Artículo 82 de la Constitución.

El Artículo 434 de la Constitución establece que los juzgadores que integran la Corte Constitucional ecuatoriana sean designados mediante una comisión que calificará el concurso referido; órgano formado por dos individuos de cada una de las funciones estatales. En consecuencia, de la interpretación de la norma enunciada, más el alcance del Artículo 208 de la Constitución, se infiere que el CPCCST no tenía potestad para hacer cesar las funciones de los jueces de la Corte Constitucional.

Estos son los antecedentes que permiten determinar que el CPCCST marcó un antes y un después en la participación ciudadana, pues todas sus actividades

terminaron siendo blindadas por el Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 emitido por la Corte constitucional, que como objeto de investigación de este trabajo que se analizará en títulos posteriores.

2. Competencias y atribuciones de la Corte Constitucional Ecuatoriana.

La justicia constitucional como órgano independiente ha surgido con el objetivo de establecer una entidad jurisdiccional autónoma que se encargue de la resolución de disputas que se susciten de la relación política administrativa estatal; es decir, conflictos que emanen del ejercicio de competencias entre las funciones estatales al momento de ejercer el poder político. Esta noción se originó, con el objetivo de que no se tuviera que recurrir al orden de justicia internacional para resolver los problemas entre órganos estatales, garantizando en base a la soberanía, que el Estado dispusiera de su propia Corte, capaz de solucionar y poner fin al arbitrario ejercicio del poder político de gobierno. (Chinga Aspiazu, 2022).

Con la promulgación de la carta magna ecuatoriana se implementa una nueva teoría de la constitución bajo la cual el rol de los juzgadores empieza a ostentar protagonismo dentro de los destinos políticos del Estado. (Ávila, 2011). En consecuencia, la justicia constitucional se configura como el máximo órgano jurisdiccional del Estado en cuanto a la interpretación de la norma constitucional, así como a la observancia de las leyes y disposiciones infraconstitucionales en relación con lo estipulado por el orden constitucional (Tenesaca y Trelles, 2021). Por tales razones los artículos 433.3 y 433.5 de la Constitución conciertan que los miembros de la Corte Constitucional ecuatoriana ostenten el rol de juzgadores, más no de vocales como en épocas previas, e incluso es necesario que posean un probado recorrido en el conocimiento jurídico, sin haber pertenecido a un movimiento de naturaleza política predeterminado.

Verdesoto (2008) comenta que la Corte Constitucional ha sido conferida por un poder casi ilimitado que no ostenta ningún tipo de control externo dentro de la teoría de pesos y contrapesos que determinan las características de la república. Ortiz (2018) menciona que la forma de determinación de las competencias de la Corte Constitucional impide que se produzca una debida centralidad del poder estatal dentro del país, por lo que se tiende siempre a generar beneficios hiperpresidenciales, debido

a la injerencia que tiene el ejecutivo en la selección de los magistrados. Para el esclarecimiento de las ideas presentadas, es menester exponer la siguiente cita:

Allí donde no existe independencia judicial se corre el riesgo constante de caer en una politización de la justicia constitucional, en un sistema guiado no por normas, sino por la arbitrariedad. La limitación del poder estatal por un tribunal constitucional, y que justamente por esto esta en condiciones de relacionarse de igual a igual con los otros órganos constitucionales, es un elemento relevante, constitutivo e indispensable del Estado de derecho. (Kessal, 2015, p.175).

Entonces, la naturaleza de la Corte Constitucional establece que, para poder alcanzar una verdadera independencia del sistema de justicia, se necesita que el poder político se encuentre debidamente limitado dentro del Estado, evitando que el mismo caiga en la arbitrariedad de uno de los poderes estatales dentro de un periodo gubernamental establecido. (Vinueza, 2016).

Por otro lado, la Constitución del año 2008 ha promovido que la Función Legislativa, órgano democrático y soberano del Estado, quede relegado por una entidad jurisdiccional sin legitimidad democrática y que determine la validez de las normas promulgadas por la Asamblea Nacional; pues a pesar de que la Corte Constitucional deje de ser imparcial, no va renunciar a su naturaleza como entidad con matices políticos que se evidencian desde su proceso de conformación. (Bernal et al, 2015).

La interpretación efectuada por la Corte Constitucional puede originar que la soberanía de la población impregnada en el órgano legislativo, se vea menoscabada en cuanto al hecho de que el legislador quede supeditado al control de 9 personas que no han sido elegidas por la sociedad, por lo que la Corte “puede convertirse en una instancia concentradora de conflictos o en una suerte de comisaría de asuntos constitucionales, antes que en una instancia de control de la constitucionalidad del más alto nivel”. (Verdesoto, 2008, p. 183).

No se debería soslayar, que también existen opiniones que están a favor de la Corte Constitucional frente al rol democrático, amparadas en el hecho de que la existencia de este órgano de justicia y su control de las normas jurídicas frente a la Constitución garantiza la materialización del principio democrático de manera total. Entonces, el rol de los juzgadores se encarrila a fortalecer la materialización de los derechos fundamentales consagrados tanto a nivel nacional como internacional, dejando de lado cualquier error en el que pueda incurrir la Asamblea Nacional en virtud de la emisión de normas que se alejen de la técnica jurídica y se concentren únicamente en los intereses políticos. (Grijalva, 2008).

Lo referido por el autor precedente también se amplifica en cuanto a la Corte Constitucional, pues la misma tiene por objeto efectuar la hermenéutica de validez de las normas, mediante un órgano independiente y legítimo por mandato de la misma carta magna. (Storini et al, 2021). Así, la Corte Constitucional busca fortalecer la legitimidad democrática del Estado en aras de la aplicación de los derechos humanos como límites del poder estatal gubernamental.

A su vez, Nogueira (2008) es bastante convincente al referir que los derechos humanos constituyen el fundamento mismo del control de la Constitución, pues su protección es la idea trascendental que permite el surgimiento del órgano de justicia constitucional. Entonces, son los juzgadores de la Corte quienes deberían encargarse de velar porque los derechos sean plenamente justiciables y tengan una completa aplicabilidad en el marco social estatal.

El jurista Salgado (2013), define de manera preclara el problema presentado al indicar que, después de la promulgación de la Constitución de 2008, los jueces del Tribunal Constitucional se declararon magistrados de la nueva Corte, y tal aseveración fue avalada por el Gobierno, lo cual desafiaba el carácter de la nueva ley fundamental. Según el propio Salgado, este hecho constituyó un reflejo del conocido como enfoque de blindaje, dirigido a proteger al presidente y sus intereses políticos más que a salvaguardar la Constitución. Tal proceder puso en entredicho la imparcialidad y la integridad de los jueces de la Justicia Constitucional en Ecuador, pues se espera quizás de forma un tanto idealizada, que estos magistrados actúen con prudencia, conocimiento de su área y ponderación.

Se podría inferir entonces que el problema se acrecienta en aquellos casos en los cuales la Corte Constitucional se transforma en una institución jurisdiccional afín a los intereses políticos de una determinada elite, olvidándose de la imparcialidad, objetividad y autonomía de su estructura, y emitiendo criterios jurisprudenciales que se alejan del ideal prestablecido en el Estado Constitucional.

El Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 es un ejemplo de dicha situación, ya que la resolución referida blindó las acciones tomadas por el CPCST en cuanto a la destitución de autoridades de control y la designación arbitraria de jueces constitucionales. Por ende, a continuación, se procederá a examinar críticamente el mencionado Dictamen constitucional a fin de confrontarlo con los argumentos teóricos que se han ido estableciendo a lo largo de este trabajo.

3. Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 emitido por la Corte Constitucional Ecuatoriana en sus ejes de naturaleza, fines, potestad normativa y aplicación de la constitución en el periodo de transición, en relación con la participación ciudadana.

3.1. Antecedentes.

En el año 2018, el presidente de la República, Lenin Moreno, impulsó la Consulta Popular, en la cual no solo se aludía a la información dirigida a la sociedad, sino también se determinaba la imperante necesidad de reestructurar el CPCCS para fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones. Fue así como quedó expuesto el uso indebido del CPCCS existente y la falta de cumplimiento de su misión con respecto a la materialización del derecho a la participación ciudadana, pues este órgano se había convertido en un medio para plasmar la corrupción dentro de las entidades estatales. (Torres, 2020).

Lo indicado anteriormente se manifiesta en los eventos de corrupción derivados del Caso Odebrecht que terminó generando una ruptura entre Rafael Correa y Lenin Moreno, además de dar lugar a que el primer mandatario tomara como una de sus primeras acciones dentro de su periodo de mandato, la de convocar a consulta popular con el objetivo de reorganizar el CPCCS como órgano encargado de designar a las autoridades de control gubernamental. (Páez y Rodríguez, 2018).

Para Carpio et al (2019), la referida consulta buscaba que el pueblo decidiera sobre las autoridades en funciones y las designadas, proponiendo que, de aprobarse los nuevos nombramientos de consejeros, la misma sería efectuada mediante votación popular, a fin de que dichos funcionarios ostentaran legitimidad democrática sin deberles favores a ninguno de los poderes estatales. Sin embargo, según el criterio del gobierno ecuatoriano, la finalidad real de la consulta radicaba en: La evaluación del desempeño de las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, así como el

fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y control, de participación ciudadana, de prevención y combate a la corrupción. (CPCCS, 2019, p. 8).

Por tales razones, la Pregunta 3 de la consulta planteó varios aspectos: Enmendar la Constitución con el propósito de reformar el CPCCS, concluir el mandato de los miembros en funciones, facultar al CPCCST para evaluar y, de ser pertinente, adelantar el cese de los funcionarios elegidos directamente por este órgano. No obstante, debe indicarse que la redacción de la interrogante de dicha consulta presentó problemas en su configuración, puesto que terminó mezclando temas de enmienda constitucional y consulta popular en una sola pregunta. (Carpio et al, 2019).

Estos errores se debieron a que en observancia del Artículo 441 de la Constitución, la enmienda constitucional únicamente podría modificar la norma referida siempre que no se alterara la estructura de la norma constitucional, ni se menoscabaran los derechos refrendados por la carta magna. Claramente se estaba desnaturalizando la esencia de la enmienda como medio de cambio constitucional, pues en la concepción de la pregunta 3 se establecía a la vez el referéndum y la consulta popular sobre aspectos referentes al CPCCS.

La pregunta 3 de la consulta popular de 2018 presentaba dificultades porque mezclaba dos formas de participación democrática en una sola interrogante. La primera parte se refería a enmendar la Constitución, lo cual sería un referéndum, mientras que la segunda parte apuntaba a una consulta sobre la terminación del mandato de los miembros del CPCCS y la creación de un órgano transitorio, aludiendo a la necesidad de la consulta popular. (Carpio et al, 2019).

A pesar de los problemas jurídicos mencionados, la consulta tuvo alto apoyo popular, por lo que la misma fue aprobada. Esto generó el inmediato inicio de un trámite de reorganización del CPCCS, cuyo proceso llevó a la creación del CPCCST y al cese de las funciones de los miembros del CPCCS existente. Entonces se puede concluir parcialmente que la consulta popular y el Anexo 3 generaron cambios significativos en la estructura y funciones del CPCCS, lo que terminó dando paso a que el CPCCST comenzara una destitución masiva de funcionarios en la estructura institucional estatal. (Torres, 2020).

Carpio et al (2019) narran cómo los abogados constitucionalistas empezaron a cuestionar las acciones del CPCCST en virtud de las destituciones de los jueces de la Corte Constitucional existente, para instaurar un proceso de designación de nuevos magistrados. La razón de tales oposiciones radicaba en el hecho de que en conformidad con el Artículo 28 de la Constitución, el CPCCS no tenía injerencia alguna en la designación y destitución de los magistrados de la Corte Constitucional, por lo que las actuaciones del CPCCST se encontraban fuera del marco jurídico estatal.

Una vez designados los nuevos jueces constitucionales, a solicitud del Dr. Julio César Trujillo, presidente del CPCCST, se presentó una acción de interpretación para que la Corte Constitucional revisara las facultades que se le atribuían al consejo transitorio. Por tales consideraciones, la Corte procedió a emitir el Dictamen No. 219-IC/19 en el cual terminó interpretando la Pregunta 3 y el Anexo 3 del Referéndum Consulta Popular de febrero de 2018, así como los artículos 208 (numerales 10, 11 y 12) y 209 de la Constitución en relación con dichos elementos.

Casado y Sánchez (2020) indican que el referido Dictamen se convirtió en una especie de candado que procedió a limitar la capacidad del CPCCS para revisar las acciones del CPCCST, por lo que, se procedió a restringir la potestad del consejo definitivo para examinar las conductas adoptadas por el consejo transitorio en el ejercicio del poder público. Esta situación generaba un espacio de duda sobre si realmente consulta popular había dado paso a la promoción de la participación ciudadana, o simplemente se mantenía la idea de utilizar a dicho órgano como vía para fortalecer el poder político del ejecutivo.

A criterio personal de la autora de este trabajo, se indica que esta limitación afecta la capacidad de la sociedad para supervisar adecuadamente las acciones de este órgano, lo cual es fundamental en una democracia constitucional. Además, se señala que el CPCCST, al desvincular a los jueces de la Corte Constitucional y nombrar nuevos miembros, ha violado los principios de participación ciudadana y seguridad jurídica, ya que existe una notable vulneración a los artículos 208 y 434 de la Constitución ecuatoriana, según los cuales el CPCCS no tiene ninguna potestad para designar ni destituir jueces de la Corte Constitucional.

3.2. Resumen del fallo.

En el año 2019, la Corte Constitucional del Estado ecuatoriano emitió el Dictamen interpretativo Nro. 2-19-IC/19 bajo el cual resolvió de manera motivada la acción de interpretación constitucional presentada por el presidente de la FTCCS. En dicho Dictamen interpretativo, el órgano de justicia constitucional examinó el alcance de competencias y atribuciones del CPCCST, además de regular las acciones que podía adoptar el CPCCS definitivo frente a las decisiones tomadas por el consejo transitorio.

Fue este uno de los primeros análisis de la Corte, y su fallo consistió en mencionar que el CPCCST se encontraba dentro de un régimen transitorio que englobaba tanto atribuciones ordinarias como extraordinarias, razón por la cual el órgano poseía el cúmulo de competencias jurídicas para cumplir con su finalidad en la evaluación, cesión y posterior designación de autoridades de control. La Corte mencionó también que la facultad para terminar de manera anticipada las funciones de ciertas autoridades de control y abrir un concurso mediante debido proceso para la selección de otras, es una potestad extraordinaria de dicha transición. En consecuencia, al CPCCST no le son aplicables las normas previstas en el Artículo 208 numerales 10, 11, 12 y 13 y en el Artículo 209 de la Constitución, los cuales refieren:

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 ciudadanía 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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 208).

Para cumplir sus funciones de designación el consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 209).

Entonces, quedó a discreción del CPCCST el decidir la manera sobre cómo se procedería con la selección de autoridades de control, siempre que se respetaran el debido proceso y fuera otorgado un margen procesal en el que incluso existiera la oportunidad para la impugnación. Sin embargo, lo innovador del Dictamen que se analiza, se encuentra en el alcance que la Corte Constitucional le proporcionó a las atribuciones y competencias del CPCCST. Para el órgano de justicia, el CPCCST responde a un proceso extraordinario que deviene de una consulta popular, por lo que las acciones del Consejo no pueden ser objeto de la normativa que determina el procedimiento ordinario jurídico, siendo este el fundamento que permite a la Corte inferir que no le son aplicables al CPCCST las reglas referidas.

Además, la Corte Constitucional indica que se trata de un efecto jurídico que la población le ha otorgado al Estado para que se renueve el proceso de selección de autoridades de control, siendo la terminación anticipada de los periodos de funciones uno de dichos encargos ciudadanos. Por consiguiente, el CPCCST tiene plena

facultad para ejercer un nuevo proceso de selección distinto al ordinario para designar a las nuevas autoridades, asumiendo una especie de funciones concatenadas que nacen de la voluntad soberana de la población y que deben perdurar a lo largo del tiempo a fin de cumplir con dicho encargo:

Un segundo elemento se refiere a las consecuencias del proceso de evaluación de autoridades ordenado por el pueblo ecuatoriano, siendo una de ellas la terminación anticipada de sus periodos. En dicho caso, corresponde al mismo Consejo la convocatoria y realización del proceso de selección y/o designación, cuyo resultado debe perdurar por los periodos que la constitución y la ley han previsto para ello. De tal suerte que las tareas concatenadas y sucesivas hacia la estructura central de organización de un Estado y su consecuente determinación en acciones de políticas públicas partiendo de la evaluación de autoridades, potencial terminación anticipada de funciones y posterior designación y/o selección. (Corte Constitucional, 2019, p.14).

Por último, la Corte menciona que:

Un tercer elemento tiene relación con la acefalía. El funcionamiento del diseño orgánico de la Constitución de la República depende de que las instituciones y organismos creados por aquella no carezcan de primera autoridad, sea esta individual o colegiada, para el ejercicio de sus atribuciones y competencias; condición para la prestación del servicio a la colectividad por parte de las administraciones públicas, conforme al artículo 227 de la Constitución. Dado que uno de los efectos de las evaluaciones realizadas por el Consejo Transitorio es la declaración de terminación anticipada de los periodos de ciertas autoridades, se torna necesario evitar la acefalía en tales cargos para la continuidad funcional de las entidades y organismos del estado. (Corte Constitucional, 2019, p.14).

Entonces, la acefalía es otro presupuesto que contribuye a la interpretación, pues la manera en la que ha sido diseñado el funcionamiento constitucional ecuatoriano promueve una dependencia de la institucionalidad. Por consiguiente, las entidades no pueden carecer de autoridades principales que sirvan a la sociedad, encontrándose en ese acápite el fundamento para otorgar al CPCCST la potestad de dar por terminados los periodos de aquellas autoridades que producen acefalía en el Estado e impiden la continuidad funcional del sector público conforme el Artículo 227 de la Constitución. Tomando en cuenta las consideraciones planteadas, la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

Primero, el CPCCST tiene la autoridad para evaluar y cesar anticipadamente a las autoridades de control si lo considera necesario. Segundo, el proceso de selección de estas autoridades durante el periodo transitorio seguirá un procedimiento excepcional, no sujeto a las normas habituales. Tercero las competencias extraordinarias del CPCCST serán eliminadas al finalizar el periodo de transición. Cuarto, el CPCCS definitivo no podrá revisar ni modificar las decisiones tomadas por el CPCCST. Quinto, una vez establecido el CPCCS definitivo, este operará dentro de los límites de las competencias ordinarias establecidas por la Constitución y la ley, sin gozar de poderes extraordinarios.

DISCUSIÓN:

A lo largo de esta investigación, se han examinado aspectos referentes al Dictamen Constitucional Nro. 2-19-/19 y sus consecuencias frente al derecho a la participación ciudadana en el Estado ecuatoriano. El primer resultado al que se llega consiste en afirmar que el Dictamen Constitucional Nro. 2-19-/19 lesiona las bases sobre las cuales se levanta el verdadero Estado Constitucional de Derecho y Justicia.

La anterior afirmación se sustenta en los argumentos que son expuestos a continuación:

El señor Julio César Trujillo, presidente del CPCCST, destituyó a los jueces de la Corte Constitucional sin la debida potestad constitucional ni legal, para posteriormente nombrar nuevos magistrados. Esta circunstancia provocó la duda sobre la seguridad jurídica del Estado, pues con su actuación el CPCCST hizo cesar de sus funciones a autoridades jurisdiccionales que no podían ser objeto de selección ni cesión por parte del CPCCS ordinario, mucho menos del CPCCST, transgrediendo los artículos 208 y 434 de la Constitución ecuatoriana.

Los nuevos magistrados constitucionales emitieron el mencionado Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19, en el cual realizaron una dilucidación que otorgó al CPCCST la facultad de utilizar procedimientos extraordinarios por encima de la norma constitucional en cuanto a destituir a funcionarios de control afines al gobierno anterior y designar nuevas autoridades alineadas con el presidente de turno. Las facultades referidas eran extraordinarias debido a que, por medio de la consulta popular del año 2018, se permitió que el CPCCST pudiera concluir el mandato de los miembros en funciones referentes a las entidades de control, así como evaluar a dichos funcionarios y, si era pertinente, adelantar el cese de los funcionarios elegidos directamente por este órgano.

La Corte Constitucional al abordar la solicitud de interpretación sobre las atribuciones del CPCCST, cometió dos errores fundamentales que serán explicados inmediatamente. Primero, es erróneo afirmar que este órgano puede evaluar a autoridades indirectamente designadas por el Consejo ya cesado en base a la consulta popular, debido a que ninguna norma constitucional le otorga dicha facultad al CPCCST; tampoco la pregunta 3 o los anexos de la consulta popular del año 2018 le confieren a este órgano potestades al respecto, por lo que se generó una confusión que terminó derivando en un exceso de competencias por parte del CPCCST, ya que sus atribuciones contravinieron las limitaciones previamente establecidas por medio de la consulta a la población.

Además, la Corte Constitucional, al conferirle atribuciones extraordinarias al CPCCST, parece respaldar su actuación anterior y justificar la disolución de su

organismo homólogo anterior que fue cesado, a pesar de que dicha atribución no se le confirió al CPCCST en la consulta popular del año 2018. Como resultado, este hecho suscita dudas sobre la imparcialidad y objetividad de la Corte Constitucional en la resolución de la controversia, adoptando una hermenéutica que parece trastocar los derechos de participación ciudadana e incluso la seguridad jurídica.

El segundo error del Dictamen analizado radica en que el mismo concluye prohibiendo al CPCCS definitivo la revisión de las actuaciones del CPCCST, al alegar que el nuevo órgano no puede homologar, asumir ni desconocer competencias exclusivas otorgadas al órgano transitorio. En este punto vale rubricar otra crítica más, pues la Corte Constitucional confunde conceptos fundamentales al citar la Autotutela Administrativa y definir la Potestad de Revisión, sin el esclarecimiento oportuno de ambas terminologías que forman parte del derecho administrativo. (Carpio et al, 2019)

Para comprender el error es menester visitar profundamente los conceptos mencionados. Primero, Rivero y Granda (2017) indican que la autotutela permite a la administración revocar sus propias decisiones en cualquier momento, mediante la utilización de criterios definidos dentro de la legalidad y oportunidad, siempre que el acto revocado no haya generado efectos patrimoniales irreversibles. Mientras que, por otro lado, según Guzmán (2007) la potestad de revisión de las decisiones de la administración pública puede ser ejecutada tanto de oficio, donde la autoridad emisora del acto lo revoca, corrige o anula, o a petición de parte, cuando el afectado plantea recursos administrativos, siendo una actividad jurídica distinta a la autotutela, no obstante, la Corte Constitucional confunde a ambas interpretaciones dentro del Dictamen analizado.

Por tales consideraciones, esta confusión de la Corte Constitucional es evidente al momento de prohibir al CPCCS definitivo ejercer una potestad de revisión que, en realidad, no se sabe si corresponde a la Autotutela Administrativa o a la potestad de revisión de las decisiones de la administración pública, por lo que este error revela una falta de precisión conceptual y un desconocimiento de las instituciones administrativas básicas que deben ser debidamente utilizadas al momento de generar interpretación. Por consiguiente, la prohibición de revisión en el Dictamen No. 2-19-IC/19 se vuelve preocupante porque restringe la potestad del

CPCCS definitivo para ejercer la autotutela administrativa, al impedirle revisar las actuaciones del CPC CST.

Por tanto, no queda duda que esta restricción es objeto crítica, ya que la Corte Constitucional terminó confundiendo conceptos administrativos, mencionando la autotutela, pero refiriéndose a la revisión, hecho que termina revelando una falta de claridad conceptual en la resolución., por ende, los autores Carpio et al (2019) indican que esto afecta la validez del Dictamen, ya que limita indebidamente la capacidad del CPCCS definitivo para corregir decisiones previas, generando incertidumbre en el marco legal y menoscabando la seguridad jurídica en el contexto de la participación ciudadana.

Entonces ¿El bloqueo de la autotutela para revisar las decisiones tomadas por el Consejo Transitorio, a raíz del Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19 emitido por la Corte Constitucional, afecta la participación ciudadana?

Se debe indicar que la respuesta a esta interrogante se encuentra intrínsecamente relacionada con el derecho a la seguridad jurídica como instrumento para la materialización del derecho a la participación ciudadana dentro del Estado ecuatoriano. El Dictamen Interpretativo blindó las acciones del CPC CST al establecer que el CPCCS definitivo, posterior al transitorio, no ostenta atribuciones ni competencias para revisar ni modificar ninguna de las decisiones adoptadas por el CPC CST dentro de su periodo de funciones. Además, el Dictamen también ordenó que el CPCCS definitivo no gozaría de competencias extraordinarias, teniendo que seguir los procesos ordinarios establecidos en la Constitución, convirtiéndose el Dictamen del órgano de justicia en un blindaje para el CPC CST.

Este aspecto revela una vulneración al derecho a la participación ciudadana, ya que la población perdió la capacidad de incidir en las decisiones del poder público mediante la FTCS, y se limitó a observar como el CPC CST rebasaba lo prescrito en los artículos 208 y 434 de la Constitución, destituyendo y designando nuevos magistrados constitucionales a pesar de que dicha atribución no fue otorgada en el encargo ciudadano.

Entonces, en lugar de ser un mecanismo que promoviera la participación activa de la ciudadanía, el CPCCS se convirtió en un instrumento utilizado por los agentes

gubernamentales para asegurar finalidades, objetivos e intereses partidistas dentro de pugnas políticas, por lo que todo este andamiaje jurídico devino en un rotundo bloqueo a la autotutela que otorgaba a la población el derecho a la participación ciudadana. (Casado y Sánchez, 2020).

En adición, es menester subrayar que todo este proceso de cambios jurídicos y políticos que ha sufrido el CPCCS como órgano de la FTCS, ha generado un problema de institucionalidad en el Estado ecuatoriano, debido a que dicha entidad estatal no es percibida como un garante de la participación ciudadana y la transparencia en el ejercicio de la potestad estatal, sino convirtió como un ente vulnerable a las oscilaciones políticas y a las decisiones tomadas por órganos temporales como el CPCCST. Por ende, no queda duda que la institucionalidad del país ha quedado disminuida, al punto de generar desconfianza en los mecanismos establecidos para fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas dentro del Estado Constitucional.

El CPCCST rebasó ampliamente sus atribuciones al inmiscuirse en destituir a los jueces de la Corte Constitucional, puesto que, según el Artículo 434 de la Constitución, el proceso legal para seleccionar jueces en esta instancia se realiza mediante una comisión calificadora que debe estar compuesta por dos personas designadas por cada una de las funciones: Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social.

En este contexto, se revela que el CPCCST no poseía norma constitucional vigente, ni encargo poblacional que otorgara a dicho Consejo la facultad para destituir a los jueces de la Corte Constitucional ni para posicionar a nuevos candidatos en sus cargos por lo que la designación y remoción de estos funcionarios jurisdiccionales estaba rotundamente fuera del espectro jurídico de competencia del CPCCST. Como resultado, los argumentos precedentes evidencian que la destitución de jueces de la Corte Constitucional, fuera de los procedimientos prescritos, desencadenó un desequilibrio institucional y socavó la independencia del poder judicial, aspecto esencial en un Estado Constitucional de Derechos.

CONCLUSIONES:

Los aportes fundamentales del presente trabajo se derivan de la emisión del Dictamen No. 2-19-IC/19 por parte de la Corte Constitucional, de cuyo análisis se desprenden las siguientes conclusiones:

Conforme se presenta en su estructura el Dictamen No. 2-19-IC/19 emitido por la Corte Constitucional del Ecuador, el cual en sus términos generales prohíbe al Consejo de Participación definitivo revisar las actuaciones del Consejo de Participación transitorio, siendo esta prohibición no solo la restricción de la potestad para ejercer la acción de revisar sus propias actuaciones, sino que además abre la posibilidad para futuros excesos en la estructura del poder político, con el pretexto de la creación de regímenes de transición. Estos argumentos permiten determinar que la decisión de la Corte Constitucional responde a criterios políticos, y fundamentándose en esas posturas desnaturaliza la acción de interpretación y se evidencia que el órgano constitucional se excede en las atribuciones otorgadas por la Constitución del Ecuador.

Se concluye entonces que la actuación expresada en el Dictamen emitido por la Corte Constitucional asume una postura de interpretación coyuntural política en el entorno en el que fue dictada, pues se consideró la Pregunta 3, Anexo 3 y el Régimen de Transición aprobados mediante Referéndum-Consulta Popular del 4 de febrero de 2018, omitiendo la verificación de la acción de interpretación puesta a su conocimiento. Este proceso arbitrario generó una acción de desnaturalización de la acción de interpretación constitucional en los términos de la Constitución ecuatoriana.

Se concluye que conforme se expresa el criterio argumental del Dictamen referido, por sus finalidades y caracterizaciones de aval de actuación hacia el CPCCS-T, tanto en la naturaleza de la acción, conforme con las facultades otorgadas al CPCCS, como función del Estado, no debieron ni jurídica, ni técnicamente ser objeto de interpretación, conforme a la naturaleza constitucional de la acción de interpretación, en los términos de la Constitución de 2008.

La prohibición de revisión de actuaciones del CPCCS-T por parte del CPCCS definitivo, también resulta cuestionable pues, la Corte Constitucional restringe la potestad de revisión y la autotutela administrativa de un órgano reconocido en la CRE, argumentando a favor de otro con carácter transitorio, al cual reviste de amplias potestades, cuando ni siquiera podía interpretar nada referente al régimen de transición. Con ello se evita que cualquier vulneración al debido proceso que hubieren sufrido las autoridades cesadas, pueda ser revisada por el CPCCS definitivo y posiblemente subsanado.

Se concluye entonces que la Corte Constitucional no valoró la legitimidad democrática de los dos órganos de participación respecto a su origen y menos aun atendiendo a su capacidad para actuar y decidir, pues debía haber sopesado si las actuaciones de un órgano aprobado por referéndum y con miembros designados indirectamente, tienen más legitimidad que las actuaciones de un órgano elegido como poder representativo de la Estructura Conceptual del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVILA SANTAMARÍA, R. (2011) El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008. Quito: Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Fundación Rosa Luxemburgo. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2984>
- BERNAL PULIDO, C. B., CAICEDO, A., & SERRAFERO, M. D. (2015). *Reelección indefinida vs. Democracia constitucional: Sobre los límites al poder de reforma constitucional en el Ecuador* (No. 95). Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-reeleccion-indefinida-vsdemocracia-constitucional-sobre-los-limites-al-poder-de-reformaconstitucional-en-el-ecuador-9789587723823.html>
- BOBBIO, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.

<https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/bobbio-norberto-el-futurode-la-democracia-1986.pdf>

CAMACHO DELGADO, C. (2010). Ciudadanos ambientales para ciudades latinoamericanas. *Debates latinoamericanos. Ciudadanía, instituciones y democracia en América Latina, Año 8, No. 14, abril*, 1-13
<https://revistas.rlcu.org.ar/index.php/Debates/article/view/157>

CARPIO PINOS, M. E., ERAZO ÁLVAREZ, J. C., GUERRA CORONEL, M. A., & NARVÁEZ ZURITA, I. N. (2020). Prohibición de revisión de las actuaciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 5(1), 330-355.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8964705>

CARRÉ DE MALBERG, R. (1998). *Teoría general del Estado*, 2da. Ed., trad. José Lion Depetre. Prefacio de Héctor Groos Espiell, México, FCE-UNAM, Facultad de Derecho, 297-302. <https://jorgecarpizo.unam.mx/assets/08-teoria-estado.pdf>

CASADO GUTIÉRREZ, F. y SÁNCHEZ FIGUERA, R. (2020). Lawfare en Ecuador: Las acciones del estado desacreditadas por organismos internacionales. *NULLIUS: Revista de pensamiento crítico en el ámbito del Derecho. Vol. 1, No.1*, marzo, 1–17. <https://doi.org/10.33936/revistaderechos.v1i1.2332>

CHINGA ASPIAZU, Y. (2022). La Corte Constitucional del Ecuador. ¿El sexto poder del Estado? *Iuris Dictio*, (30), 25-40. <https://doi.org/10.18272/iu.v30i30.2523>

CÓRDOVA, H. P. (2013). *Derechos sin poder popular. Presente y futuro de la participación, comunicación e información*. Centro Andino de Estudios Estratégicos.

DAHL, R. A. (1991). *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Ediciones Paidós.

DE SOUSA SANTOS, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)* Boaventura de Sousa Santos, Vol. 110, Clacso, 9-108.
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100825032342/critica.pdf>

- FENICHEL, P. H. (2014). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- FERRAJOLI, L. (2011). Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia: 1. Teoría del derecho. *Principia iuris*, 0-0. Trotta Editorial.
- FLOR, E., & RIVERA, J. (2019). Mecanismos de participación directa para fortalecer los gobiernos locales: lecciones desde Ecuador. *European Public & Social Innovation Review*, 4(2), 61-71. <https://pub.sinnergiak.org/esir/article/view/113>
- GRIJALVA, A. (2008). La Corte Constitucional y el fortalecimiento de las garantías. En Raúl Borja (Ed.) *Análisis Nueva Constitución ILDIS - Revista La Tendencia*, 118-135.
- GRIJALVA, A. (2015). Nuevo Constitucionalismo, democracia e independencia judicial. *Cálamo I, Revista de estudios jurídicos*, Quito, No. 3, julio. <https://agustingrijalva.com/wp-content/uploads/2016/07/Agustin-grijalva.pdf>
- GUASTINI, R. (2016). *La sintaxis del derecho*. Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491230410.pdf>
- GUZMÁN NAPURÍ, C. (2007). *El procedimiento administrativo*. Tramitación y procedimientos especiales. Lima, ARA Editores.
- HADDAD, Y. (2006). *La democracia deliberativa. Perspectiva crítica*. Universidad Externado.
- 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. *RECIMUNDO*, 3(3), 667-688. [https://doi.org/10.26820/recimundo/3.\(3\).septiembre.2019.667-688](https://doi.org/10.26820/recimundo/3.(3).septiembre.2019.667-688)
- HERRERA, L. C. (2017). Proceso de integración de América Latina y el Caribe. *Revista de Ciencias Sociales*, No.158, 167-183 <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/32785/32272>
- KESSAL-WULF, S. (2015). El Tribunal Constitucional Federal y los tribunales supranacionales: problemas actuales de un sistema multinivel. *Anuario*, 175.

- LÓPEZ BORJA DE QUIROGA, P. M. (2009). Aristóteles: El gobierno de los mejores. In *Filosofía y democracia en la Grecia Antigua*. Prensas Universitarias de Zaragoza, 199-228.
- MARSHALL, T. H. (1997). *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial.
- MERINO, M. (1997). *La participación ciudadana en la democracia*, Vol. 4, Instituto Federal Electoral.
- MONCADA, A. (2012). La Participación Ciudadana y el control social en el Ecuador, el aporte del CPCCS. *Voces Ciudadanas*, 1, 21-23.
- MORALES DELGADO, J. L. (2023). El consejo de participación ciudadana: crónica de una muerte anunciada. *ACORDES*, (11), 45–52.
- MUJICA, P. (2010). *La igualdad política: el significado actual de la participación ciudadana*. RIL Editores.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H. (2018). *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- ORTIZ ORTIZ, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales*, 6 (2), 527-566.
- ORTIZ, S. (1998). *Participación ciudadana: análisis y propuestas para la reforma del Estado*. Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador.
- OSPINA CELIS, D. (2021). El sistema de frenos y contrapesos en Colombia y la sátira política. *Derecho y Realidad*, 19 (37), 75-88.
https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/13009
- OSPINA PERALTA, P. (2013). La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012). En G. M. Benavides Llerena & M. G. Chávez Núñez (Eds.), *Horizonte de los derechos humanos Ecuador*. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, 147-161.
- OSZLAK, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5. Red GEALC / OEA / IDRC / BID.

- OYARTE, R. (2016). *Derecho Constitucional*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- PÁEZ BIMOS, P. M., & RODRÍGUEZ CAGUANA, A. (2018). El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en Ecuador: Entre la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 8(10).
- PESANTES, H. S. (2013). ¿Guardianes o sepultureros de la Constitución 2008? Primer balance de la «Corte Constitucional en transición». *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (17), 311-324.
- RAWLS, J. (2000). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- RAWLS, J. (2004). *Liberalismo político*. UNAM.
- RIVERO ORTEGA, R., & GRANDA AGUILAR, V. (2017). *Derecho Administrativo* (Primera ed.). Corporación Editora Nacional. Universidad Abduba Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- ROTH DEUBEL, A. N. (2013). Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza postestatal. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (56), 31-58.
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533688002.pdf>
- SCHMITT, C. (2009). *Teología de la política*. Trotta Editorial.
- SERAQUIVE ABAD, D. E. (2020). *Alcance y límites del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio* (Master's thesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- SORJ, B. (2013). La nueva dinámica política de América Latina: temas para una agenda de investigación. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58, (217), 61-78.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5054077.pdf>
- STORINI, C; MASAPANTA GALLEGOS, C, & GUERRA CORONEL, M. (2022). Control de constitucionalidad en Ecuador: muchas alforjas para tan corto viaje. *Foro: Revista de Derecho*, (38), 7-27
DOI: <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.1>

- TENESACA-MALDONADO, S. O., & TRELLES-VICUÑA, D. F. (2021). El Derecho Constitucional a la Motivación: Línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional, a partir del año 2019. *Revista Científica FIPCAEC (Fomento de la investigación y publicación científico-técnica multidisciplinaria)*. ISSN: 2588090X. *Polo de Capacitación, Investigación y Publicación (POCAIP)*, 6(1), 246267.
- TORRES DÁVILA, V. (2020). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de políticas y acción pública*, 6(2), 111-137. DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2019.4215
- TORRES DÁVILA, V. (2008). Nuevas herramientas para la participación ciudadana. In *Congreso Virtual interinstitucional «Los grandes problemas nacionales»*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 1-19. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-41-08.pdf>
- VIDAL-NAQUET, P. (1992). *La democracia griega, una nueva visión*, Vol. 155. Ediciones Akal.
- VINUEZA, P. C. (2016). Constitucionalismo dialógico y última palabra. Una agenda de políticas deliberativas para las cortes constitucionales. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 253.

NORMATIVIDAD NACIONAL

- Anexo. Pregunta 3. (19 de enero de 2018). Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/preguntas-consulta-referendumleninmorenoecuador.html>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial nro. 449.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2012). *Voces ciudadanas. Porque mi voz sí cuenta y decide* (primera, Vol. 1). Consejo de Participación y Control Social.
- Corporación Latinobarómetro. (2011). Latinobarómetro 2011 [Informe]. Recuperado de http://www.infoamerica.org/primera/lb_2011.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (2019). Dictamen Interpretativo Nro. 2-19-/19, http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUyMDIzJywgXVpZDonN2NkMWJmODItNDExYi00ZjZjLWE5MGQtYzFhMWI3YTI4OTBiLnBkZid9

CPC CST (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio). (2019). Informe de Rendición de Cuentas 2018. CPC CST.