

Quito, D.M., 29 de enero de 2020

CASO No. 1-11-IC

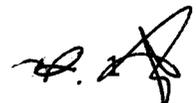
**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE EL SIGUIENTE**

Dictamen

Tema: La Corte Constitucional interpreta el alcance de la frase “*ministras o ministros de Estado*” contenida en el artículo 131 de la Constitución de la República del Ecuador para efectos de determinar si los Secretarios Nacionales, Ministros Coordinadores y Ministros Sectoriales son sujetos pasivos de enjuiciamiento político.

I. Procedimiento dentro de la Corte Constitucional:

1. El 14 de marzo de 2011, el Presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero Cueva, presentó una acción de interpretación constitucional del artículo 131 de la Constitución del Ecuador respecto del alcance de la frase “*ministras o ministros de Estado*”, tras haber sido autorizado por el Pleno de la Asamblea Nacional en sesión de 18 de febrero de 2011.
2. El 11 de abril de 2011, el asambleísta César Montúfar Mancheno presentó un escrito de *amicus curiae*.
3. El 18 de julio de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición, conformada por los jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt y Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la causa No. 0001-11-IC y la admitió a trámite.
4. El 30 de agosto de 2011, tras el sorteo correspondiente, el juez constitucional Patricio Pazmiño Freire solicitó a la Secretaría General de la Corte Constitucional que se certifique respecto de un *lapsus calami* en el auto de admisión de 18 de julio de 2011 por cuanto en éste constaba que se trataba de una acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo, cuando era una acción de interpretación constitucional, razón por la que devolvió el expediente del caso.
5. El 11 de diciembre de 2012, se llevó a cabo un resorteo por parte del Pleno de la Corte Constitucional, mediante el cual recayó el conocimiento de la presente causa en el juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento de la misma con fecha 22 de enero de 2013.
6. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, luego de lo cual, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 19 de marzo de 2019, recayó la sustanciación de la presente causa al despacho de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.



7. El 18 de junio de 2019, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública para el día 26 de junio de 2019.
8. El 26 de junio de 2019, se llevó a cabo la correspondiente audiencia pública con la participación de la Asamblea Nacional, representada por Hernán Ortega y Francis Abad; la Presidencia de la República del Ecuador, representada por Gustavo Adolfo Bedón; y, la Procuraduría General del Estado, representada por Erika Alexandra Segura Ronquillo.

II. Competencia:

9. El Pleno de la Corte Constitucional de conformidad a los artículos 429, 436 numeral 1 de la Constitución del Ecuador y el artículo 154 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competente para resolver la presente acción de interpretación de normas constitucionales.

III. Norma constitucional que se solicita interpretación:

10. El Artículo 131 de la Constitución de la República del Ecuador:

“La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.

Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.

La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente”.

IV. Sobre la demanda presentada:

11. Fernando Cordero Cueva, en calidad de Presidente de la Asamblea Nacional, solicitó la interpretación constitucional del artículo 131 de la Constitución del Ecuador referente a si la frase “*ministras o ministros de Estado*”, como sujeto pasivo de juicio político, comprende a los Secretarios Nacionales, Ministros Sectoriales y a los Ministros Coordinadores los cuales tienen rango de Ministros de Estado.

12. El accionante sostiene que el Consejo de Administración Legislativa, en sesión de 27 de enero de 2011 y 16 de febrero de 2011, resolvió no admitir a trámite las solicitudes de inicio de juicio político en contra del Secretario Nacional de Comunicación y el Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, al no estar dentro de los funcionarios señalados expresamente en el artículo 131 de la Constitución del Ecuador. Sin embargo, a criterio de la Presidencia de la Asamblea Nacional, el alcance de la frase “*ministras o ministros de Estado*” debe incluir a todos los funcionarios que mediante ley, decreto o resolución sean categorizados con el rango de Ministros de Estado.

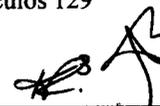
V. Sobre el *amicus curiae* presentado:

13. El ex asambleísta, César Montúfar Mancheno, presentó un escrito de *amicus curiae* en el que manifestó que la adscripción del Estado ecuatoriano a un sistema democrático implica automáticamente aceptar la noción de la responsabilidad y fiscalización política, razón por la que el artículo 120 numeral 9 de la Constitución le asigna a la Asamblea Nacional el deber de fiscalizar los actos de todos los órganos del Estado. Por lo que, a su criterio, los Secretarios Nacionales pueden ser sometidos a juicio político.

VI. Análisis constitucional:

14. De acuerdo a la demanda presentada por la Asamblea Nacional, la presente acción de interpretación está destinada a dilucidar si la frase “*ministras o ministros de Estado*”, como sujetos pasivos de juicio político, conforme al artículo 131 de la Constitución del Ecuador, alcanza a los Secretarios Nacionales con ‘rango de Ministros de Estado’ y a los ‘Ministros’ Sectoriales y ‘Ministros’ Coordinadores.
15. Como parte de las facultades de fiscalización de la Función Legislativa, el artículo 131 de la Constitución del Ecuador permite el enjuiciamiento político de ciertas autoridades del Estado, con el fin de responsabilizarlos ante el pueblo soberano en virtud de que tienen responsabilidad política.
16. La Constitución del Ecuador prevé mecanismos por medio de los cuales el pueblo puede hacer responsables políticamente a sus gobernantes, sea de forma directa mediante revocatoria del mandato o, de forma indirecta, a través de enjuiciamiento político efectuado por la Asamblea Nacional¹.
17. Así, el artículo 131 de la Constitución del Ecuador contiene una lista taxativa de los sujetos pasivos de enjuiciamiento político y a los cuales se les puede imputar responsabilidad política. Las únicas dos autoridades que son sujetos pasivos de juicio político y que no se encuentran determinadas por el artículo 131 son el Presidente y el Vicepresidente de la República, quienes se encuentran determinados por una

¹ Esto siempre que se cumplan las condiciones constitucionales para el ejercicio de estos mecanismos. En el caso de la revocatoria de mandato deberá cumplirse las condiciones del artículo 105 de la Constitución, mientras que en el caso del juicio político deberán cumplirse los requisitos establecidos en los artículos 129 y 131 del texto constitucional.



norma constitucional diferente (artículo 129) en virtud de que están sujetos a requisitos distintos para su enjuiciamiento político.²

18. Dentro de las autoridades públicas previstas en el mencionado artículo se encuentran los Ministros de Estado, que por las funciones que cumplen al manejar una cartera de Estado, el constituyente les atribuyó responsabilidad política como máxima autoridad sectorial de la Función Ejecutiva. Esto debido a que constituyen colaboradores directos y de confianza del Presidente de la República, que lo representan “*en los asuntos propios del ministerio a su cargo*” de conformidad al artículo 151 de la Constitución.
19. La Constitución del Ecuador no determina el número de Ministros, su denominación, ni tampoco determina exhaustivamente cuáles son sus asuntos propios. El artículo 151 del texto constitucional dispone que estas cuestiones pueden ser establecidas “*mediante decreto expedido por la Presidencia de la República*”³, razón por la que existe cierta discrecionalidad en el Presidente para determinarlas. Es justamente por ello que ante el establecimiento y denominación de Secretarios Nacionales, Ministros Coordinadores y Ministros Sectoriales surge la duda de si estos se encuentran dentro de la lista taxativa del artículo 131 y pueden ser sometidos a juicio político.
20. La Constitución, en su artículo 154, determina que corresponde a los Ministros de Estado, “*ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo*”.⁴ Esto quiere decir que, junto con el Presidente de la República, les corresponde a los Ministros de Estado la emisión, instrumentación e implementación de las políticas públicas en cada área de gobierno.
21. Para comprender lo que significa ejercer la rectoría en esta materia, de manera ejemplificativa, se puede recurrir al artículo 116 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) que define a la rectoría de la siguiente forma:

“La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos (...)” (Énfasis añadido).

22. De modo que la rectoría a la que hace referencia el artículo 154 de la Constitución debe ser entendida como la capacidad que tiene la autoridad ministerial para

² Es por esta salvedad que el artículo 131 de la Constitución del Ecuador establece que pueden ser enjuiciados políticamente las “*demás autoridades que la Constitución determine*” y, precisamente, la Constitución no determina otras autoridades que las de los artículos 129 y 131.

³ En la actualidad, éstas se encuentran establecidas por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”).

⁴ Competencia que debe ser matizada con la del Presidente de la República de “*definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva*” conforme al artículo 147 numeral 3 de la Constitución.



formular e implementar políticas públicas y definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de importancia económica, social, política o ambiental.

23. Es por esta facultad respecto de la instrumentación de política pública del Estado que el artículo 131 de la Constitución del Ecuador determina que los Ministros de Estado tienen responsabilidad política y, en consecuencia, más allá de su denominación, ellos deben responder políticamente ante la Asamblea Nacional.
24. En consecuencia, la responsabilidad política de los Ministros de Estado no deriva de su nombre o del rango otorgado por Decreto Ejecutivo, sino de las importantes funciones que cumplen. Si el Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo, les ha dotado de este rango por escalafones salariales u otros fines protocolarios, no implica que, a nivel constitucional, todos estos cumplan funciones de Ministros de Estado y les sea imputable la misma responsabilidad política⁵. Por lo tanto, para determinar si uno de estos servidores públicos es sujeto de juicio político, la denominación será indiferente y lo que hay que determinar es si ejerce funciones propias de Ministro de Estado. No obstante, es importante destacar que otros funcionarios que ejercen rectoría de políticas públicas, pero que no se encuentran en el mismo supuesto que los Ministros de Estado, no pueden ser sometidos a juicio político ya que no se encuentran determinados en el artículo 131 de la Constitución.
25. Para efectos de determinar si los Secretarios Nacionales, Ministros Coordinadores y Ministros Sectoriales son sujetos de juicio político, cabe mencionar que las atribuciones de estas autoridades se encuentran reguladas por el ERJAFE, norma que ha sufrido múltiples cambios desde la fecha de presentación de la acción hasta la actualidad.
26. Según el artículo 17.2 del ERJAFE, vigente a la fecha de presentación de la acción de interpretación, las Secretarías Nacionales eran:

“Entidades que tendrán la rectoría sobre temas que superan la cobertura de un sector de la Administración Pública. Formulan y determinan políticas, planes, programas y proyectos. El ejercicio de sus competencias puede ser desconcentrado y compartido con otras carteras de Estado. Su dirección está a cargo de un Secretario Nacional con rango de Ministro de Estado.

A los secretarios nacionales les serán aplicables las mismas disposiciones constitucionales y legales que a los ministros de Estado” (Énfasis añadido).

27. Por su parte, el actual artículo 17.2 del ERJAFE, establece que las Secretarías Nacionales son *“organismos públicos con facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control sobre temas intersectoriales de la Administración*

⁵ Al respecto, la Presidencia de la República durante la audiencia pública de 26 de junio de 2019 alegó que *“no es el rango de un funcionario público, que viene a ser un mero escalafón salarial, el que determina si un funcionario tiene o no tiene responsabilidad política. Son las funciones del funcionario público las que determinan si este es o no susceptible de responsabilidad política”*.

Pública. Estarán representadas por un secretario nacional que tendrá rango de ministro de Estado” (Énfasis añadido).

28. Por consiguiente, de la revisión del ERJAFE, se aprecia que a los Secretarios Nacionales se les atribuye la rectoría de políticas públicas en aspectos intersectoriales. Por lo que, al igual que los Ministros de Estado, los Secretarios Nacionales tienen la rectoría para formular y determinar políticas públicas, razón por la que tienen responsabilidad política y, por tanto, pueden ser enjuiciados políticamente.
29. Situación similar ocurre con los Ministros ‘Sectoriales’. De conformidad al artículo 17.1 del ERJAFE, “*su dirección estará a cargo de un Ministro de Estado que es el Jefe de la Administración Pública en su respectivo sector*” (Énfasis añadido). Por lo que, al ser Ministros de Estado, los Ministros Sectoriales también son susceptibles de juicio político de conformidad al artículo 131 de la Constitución del Ecuador.
30. En cuanto a los Ministros Coordinadores, el artículo 17.3 del ERJAFE, vigente a la fecha de presentación de la acción de interpretación, establecía que los ministerios de coordinación eran “*entidades encargadas de coordinar y concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo*”.
31. Asimismo, el artículo 17.3 del ERJAFE establecía las funciones de los Ministerios de Coordinación las cuales eran:

- a) articular y coordinar la política intersectorial;*
- b) Concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes entidades integrantes de su área de trabajo;*
- c) Proponer políticas sectoriales e intersectoriales; (...)*

Para su funcionamiento no requieren de entidades desconcentradas o adscritas. Su dirección estará a cargo de un Ministro Coordinador.

A los ministros coordinadores les serán aplicables las mismas disposiciones constitucionales y legales que a los ministros de Estado” (Énfasis añadido).

32. En la actualidad, la disposición derogatoria primera del Decreto Ejecutivo No. 7 publicado en el Registro Oficial Suplemento 16 de 16 de junio del 2017 eliminó el artículo 17.3 del ERJAFE y han sido eliminados los Ministerios de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, de Sectores Estratégicos, de Seguridad y del Conocimiento y Talento Humano. Sin embargo, de la revisión de sus funciones, es claro que aunque dirigidas hacia la coordinación intersectorial, los Ministros Coordinadores también proponían, concertaban y articulaban políticas públicas al igual que los Ministros de Estado, siendo por tanto susceptibles de juicio político.

VII. Dictamen interpretativo:

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional



interpreta el Art. 131 de la Constitución del Ecuador y la frase “*ministras o ministros de Estado*” de la siguiente manera:

- a. La responsabilidad política de los Ministros de Estado deriva de sus funciones. Los Secretarios Nacionales, Ministros Sectoriales y Ministros Coordinadores, siempre que ejerzan funciones de rectoría de las políticas públicas del área a su cargo conforme al artículo 154 de la Constitución, tienen la misma responsabilidad política que los Ministros de Estado y pueden ser enjuiciados políticamente.
- b. Notifíquese y cúmplase.-

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrera Bonnet, Alf Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 29 de enero de 2020.- Lo certifico.

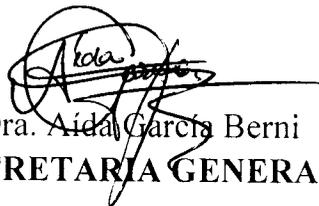
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO Nro. 0001-11-IC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes diez de febrero de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.-



**Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL**

AGB/WFC