



# DE TRES PODERES A CINCO FUNCIONES

EL EXPERIMENTO CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR  
Y SU IMPACTO EN LA TRANSPARENCIA

LIDIA LORENA COELLO PIGUAVE  
ROUSLY EEDYAH ATENCIO GONZÁLEZ



## CRÉDITOS

### AUTORAS

*Lidia Lorena Coello Piguave*

lidia.coello@unach.edu.ec

Universidad Nacional de Chimborazo

<https://orcid.org/0009-0003-0751-029X>

*Rously Eedyah Atencio González*

reatenciog@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador.

<https://orcid.org/0000-0001-6845-1631>

Dirección y Coordinación Editorial: Sara Díaz Villacís

Revisión de contenido: MSc. Christian Armendáriz PhD ( c )

Revisión pedagógica: MSc. Fabrizzio Andrade PhD ( c )

© ® Derechos de copia y Propiedad intelectual

Diseño portada: *Lidia Coello Piguave*

Libro bajo revisión técnica y didáctica de pares

Guayaquil - Ecuador

Mayo del 2025

ISBN: 978-9942-7396-3-6

Descarga: <https://liveworkingeditorial.com/product/de-tres-poderes-a-cinco-funciones/>

Enlace del DOI: <https://doi.org/10.63792/978-9942-7396-3-6>

## Indexación



Google Play  
Books



Crossref

## ÍNDICE GENERAL

DE TRES PODERES A CINCO FUNCIONES: EL EXPERIMENTO CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR Y SU IMPACTO EN LA TRANSPARENCIA .....	1
CRÉDITOS.....	2
ÍNDICE GENERAL .....	4
ÍNDICE DE TABLAS .....	15
AGRADECIMIENTOS.....	17
PRÓLOGO .....	18
INTRODUCCIÓN.....	25
1           CAPÍTULO I: De la Separación de Poderes a las Cinco Funciones del Estado .....	34
1.1           Antecedentes históricos de la división de poderes .....	34
1.1.1           La semilla griega y el legado romano: poder dividido sin teoría explícita .....	34
1.1.2           Escolástica, poder dual y derecho natural.....	35

1.1.3	El contractualismo moderno: Hobbes, Locke y la racionalización del poder .....	36
1.1.4	Montesquieu: la cristalización del modelo tripartito ....	37
1.1.5	Las primeras aplicaciones constitucionales .....	38
1.2	El modelo clásico: Ejecutivo, Legislativo y Judicial ....	41
1.2.1	Origen teórico y filosófico del modelo tripartito .....	41
1.2.2	Constitución de EE.UU. y el principio de "checks and balances"	42
1.2.3	Revolución Francesa y su proyección continental.....	43
1.2.4	El modelo tripartito en América Latina .....	44
1.2.5	Características esenciales del modelo clásico.....	45
1.2.6	Desafíos contemporáneos del modelo clásico .....	46
1.2.7	Valoración crítica del modelo.....	47
1.3	La transformación en Ecuador: del 2008 a la actualidad	48
1.3.1	Del esquema tripartito al pentafuncionalismo: las nuevas funciones del Estado .....	49

1.3.2	Consejo de Participación Ciudadana: entre ideal participativo y captura política .....	51
1.3.3	Impacto en el equilibrio de poderes: ¿diversificación o dispersión?	52
1.3.4	Una Constitución transformadora bajo tensión: logros discursivos y fallos estructurales .....	54
1.3.5	Evaluaciones críticas y propuestas de reforma: ¿continuidad, ajuste o retorno al modelo tradicional? .....	55
1.4	Comparación con modelos constitucionales de América Latina	56
1.5	Singularidad ecuatoriana con lecciones abiertas .....	64
2	CAPÍTULO II: Nacimiento y Marco Legal de la Función de Transparencia y Control Social.....	66
2.1	Fundamentos constitucionales y legales de la Función de Transparencia y Control Social .....	66
2.1.1	Fundamentación constitucional: los artículos clave .....	67
2.1.2	Enfoques doctrinarios: el control social como derecho público	69

2.1.3	Leyes orgánicas: el desarrollo normativo del CPCCS y sus competencias .....	70
2.1.4	Marco normativo internacional: derechos, principios y vigilancia supraconstitucional .....	71
2.1.5	Tensiones legales: los límites del diseño normativo.....	72
2.2	Los Organismos que Conforman la Función de Transparencia y Control Social .....	74
2.2.1	El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)	76
2.2.2	La Contraloría General del Estado .....	77
2.2.3	La Defensoría del Pueblo.....	78
2.2.4	Las Superintendencias .....	79
2.2.5	Mecanismos ciudadanos de control: veedurías y observatorios.....	80
2.2.6	Coordinación y articulación entre los organismos.....	81
2.3	Alcances, Atribuciones y Limitaciones de la Función de Transparencia y Control Social .....	84

2.4	Atribuciones constitucionales y legales de los órganos que la integran.....	85
2.4.1	Límites normativos y jurisprudenciales de la función ..	89
2.4.2	El principio de no interferencia funcional .....	92
2.4.3	Casos emblemáticos que ilustran los alcances y límites	93
2.5	Relación con la Ciudadanía y Participación .....	95
2.5.1	Participación ciudadana: del derecho al ejercicio institucionalizado .....	95
2.5.2	Marco normativo: Constitución y leyes orgánicas .....	96
2.5.3	Instrumentos institucionales de participación ciudadana	97
2.5.4	Rendición de cuentas como deber estatal y derecho ciudadano	100
2.5.5	Dificultades estructurales en la relación Estado–ciudadanía	101
2.6	Casos Emblemáticos y Controversias Legales .....	105

2.6.1	El CPCCS Transitorio (2018–2019): poder constituyente delegado o injerencia inconstitucional.....	106
2.6.2	El proceso fallido de designación del Defensor del Pueblo (2021–2023).....	108
2.6.3	Controversia en la designación del Contralor General del Estado (2022–2024).....	109
2.6.4	Propuestas de eliminación del CPCCS mediante consulta popular (2023–2024) .....	110
2.6.5	Cuadro resumen de controversias clave .....	112
3	CAPÍTULO III: Falencias, Desafíos y Casos Críticos del CPCCS	114
3.1	Problemáticas en la Designación de Autoridades.....	114
3.1.1	El marco constitucional: diseño y tensiones implícitas	115
3.1.2	Falencias procedimentales recurrentes .....	116
3.1.3	Casos paradigmáticos que ilustran la crisis .....	118
3.1.4	Injerencia política e instrumentalización partidaria....	119
3.1.5	Inestabilidad normativa y judicialización.....	120

3.1.6	Críticas desde la academia y organismos de control ..	121
3.1.7	¿Soluciones posibles? Propuestas de la doctrina .....	122
3.2	Interferencias Políticas y Conflictos de Competencia	123
3.2.1	El marco constitucional: cooperación sin subordinación	124
3.2.2	Interferencias más frecuentes .....	125
3.2.3	Causas estructurales de los conflictos.....	128
3.2.4	Intervención de la Corte Constitucional .....	129
3.2.5	Consecuencias institucionales .....	130
3.3	Jurisprudencia Constitucional Relevante.....	133
3.3.1	La Corte Constitucional como garante del principio de legalidad y equilibrio de funciones.....	134
3.3.2	Cinco sentencias clave que marcaron el accionar del CPCCS	135
3.3.3	Doctrina constitucional derivada de la jurisprudencia	138
3.3.4	Casos derivados: efectos posteriores y reconfiguración de procesos	139

3.3.5	Críticas académicas al rol de la Corte y sus decisiones	140
3.4	Impacto en la Institucionalidad del País .....	142
3.4.1	Afectación a la gobernabilidad: tensiones y bloqueos funcionales	143
3.4.2	Crisis de legitimidad institucional .....	144
3.4.3	Efectos en la estabilidad jurídica .....	146
3.4.4	Transparencia y control: avances limitados y expectativas frustradas	147
3.4.5	Descomposición funcional del modelo de cinco funciones	148
3.4.6	Reflexión final: ¿colapso o reconfiguración? .....	149
3.5	Propuestas de Reforma y Visión Crítica.....	150
3.5.1	Propuestas de reforma más relevantes .....	151
3.5.2	Mapa de actores a favor y en contra .....	154
3.5.3	Obstáculos constitucionales y políticos .....	154

4	CAPÍTULO IV: ¿Sirve o No Sirve? Evaluación del Impacto de la Función de Transparencia .....	159
4.1	Análisis del Desempeño del CPCCS y Otras Entidades	159
4.2	CPCCS: entre el mandato legal y las dificultades operativas	160
4.2.1	Contraloría General del Estado: desempeño técnico, pero con límites políticos .....	162
4.2.2	Defensoría del Pueblo: función esencial en crisis .....	163
4.2.3	Indicadores de desempeño institucional (2021–2024)	169
4.2.4	Propuesta metodológica para evaluar rendimiento futuro	175
4.3	4.3 Indicadores de Transparencia y Lucha contra la Corrupción ¿cómo medir la transparencia? .....	177
4.3.1	Marco normativo: transparencia como principio y obligación	178
4.3.2	Indicadores nacionales (2020–2024): desempeño mixto	179

4.3.3	Comparación internacional: cómo se ve Ecuador desde fuera	180
4.3.4	Limitaciones del sistema de indicadores en Ecuador	182
4.3.5	Reflexión crítica: entre el discurso y la realidad	183
4.4	Comparativa con mecanismos similares en América Latina	185
4.4.1	Participación ciudadana: entre lo consultivo y lo decisorio	186
4.4.2	Autonomía institucional: entre la constitucionalización y la subordinación	187
4.4.3	Designación de autoridades: entre la meritocracia y la designación política	189
4.4.4	Resultados en transparencia: logros institucionales versus legitimidad social	190
4.4.5	Tabla comparativa por país y función	191
4.5	Recomendaciones Finales y Posibles Reformas Constitucionales	194
4.5.1	Propuestas de reforma estructural al CPCCS	195

4.5.2	Jurisprudencia constitucional relevante .....	198
4.5.3	Escenarios posibles: ¿qué es viable hoy? .....	198
4.5.4	Recomendaciones estratégicas.....	199
4.5.5	Lista de acciones recomendadas (Checklist) .....	200
4.5.6	Reflexión final: el destino del CPCCS como espejo de la democracia ecuatoriana .....	201
	Referencias bibliográficas .....	203

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Funciones del estado.....	58
Tabla 2. <i>Matriz comparativa de funciones del Estado en América Latina</i> .....	65
Tabla 3. Cuadro comparativo funcional .....	82
Tabla 4. Herramientas de participación y su evaluación .....	103
Tabla 5. Resumen: principales conflictos interfuncionales (2010–2024).....	131
Tabla 6. Jurisprudencia relevante sobre el CPCCS .....	141
Tabla 7 Divisiones políticas.....	154
Tabla 8. Comparativo: escenarios de reforma .....	156
Tabla 9. Fortalezas y debilidades.....	164
Tabla 10. Indicadores clave .....	169
Tabla 11. Indicadores nacionales de desempeño (2020–2024) .....	180

Tabla 12. Comparativa de Mecanismos de Transparencia en América Latina ..... 193

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente a Dios, fuente de mi fortaleza y guía constante en cada etapa de mi vida.

A mi familia, por su amor incondicional, paciencia y apoyo inquebrantable durante las largas horas de trabajo y estudio.

A mis maestros y colegas, cuya sabiduría y experiencia enriquecieron mis ideas y fortalecieron mi compromiso con la verdad y la justicia.

A la Contraloría General del Estado del Ecuador, institución donde ejerzo con orgullo, por ser un espacio de crecimiento profesional y personal.

A quienes confiaron en mí, a quienes me cuestionaron, y a quienes me inspiraron a seguir adelante: todos han sido parte de este camino.

Este libro es también de ustedes.

## PRÓLOGO

### **Cuando la Constitución se convierte en territorio de disputa democrática.**

La historia constitucional de América Latina ha estado marcada por tensiones entre continuidad e innovación, entre institucionalismo tradicional y aspiraciones transformadoras. En ese terreno de fuerzas cruzadas, Ecuador ha trazado una de las rutas más singulares del continente. Con la aprobación de la Constitución de 2008, el país no solo reformó un conjunto de leyes: reconfiguró la arquitectura misma del poder estatal.

El paso de tres poderes a cinco funciones del Estado no es un ajuste técnico. Es una afirmación política profunda: la democracia no puede limitarse a representar, debe también controlar, participar y transparentar. Esta reestructuración radical, nacida del proceso constituyente de Montecristi, colocó a Ecuador en el centro de los debates contemporáneos sobre el constitucionalismo latinoamericano. Y es justamente este giro lo que analiza, disecciona y evalúa el libro que el lector tiene en sus manos.

De Tres Poderes a Cinco Funciones es mucho más que un estudio descriptivo. Es una obra de investigación, de crítica argumentada y de propuesta reflexiva. Su aporte radica en su capacidad para ir más allá de la coyuntura política o el escándalo mediático y situarse en un plano de análisis estructural, doctrinal y comparado. Nos invita a pensar, con profundidad y sin dogmas, en las transformaciones que ha vivido el Estado ecuatoriano en su afán por construir una democracia más participativa, vigilante y justa.

### **Ecuador y la pregunta por la forma del poder**

En el corazón del constitucionalismo clásico está la idea de que el poder debe dividirse para evitar su abuso. Esta lógica, heredada de Montesquieu, se ha traducido históricamente en la existencia de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, en sociedades como las latinoamericanas —marcadas por la desigualdad estructural, la desconfianza institucional y la baja calidad democrática—, esa tríada tradicional ha demostrado limitaciones.

La experiencia ecuatoriana plantea una ruptura con esa tradición tripartita, al reconocer cinco funciones del Estado. A los tres poderes clásicos, se suman dos nuevas estructuras constitucionales: la Función

Electoral y la Función de Transparencia y Control Social. Ambas responden a una intuición política legítima: el poder debe no solo actuar y representar, sino también garantizar condiciones para elecciones limpias, decisiones fiscalizadas y un Estado bajo constante escrutinio ciudadano.

El libro parte de esta base conceptual para desarrollar un análisis riguroso del cambio operado en 2008 y de sus efectos durante más de una década. No se trata de un elogio a ciegas del nuevo modelo, ni de una condena apriorística. Se trata, más bien, de abrir el espacio para una evaluación informada, crítica y plural.

Una obra construida con rigor y mirada larga

Lo que distingue a esta obra es su estructura integral. Cada capítulo se complementa con el anterior, creando una narrativa coherente y profunda:

- El primer capítulo contextualiza el paso de la división clásica de poderes al modelo pentafuncional. Lo hace con un enfoque histórico y comparativo, que permite entender cómo se justifica teóricamente esta transformación, y

cómo se posiciona Ecuador frente a otras experiencias regionales como las de Bolivia, Venezuela o Colombia.

- El segundo capítulo profundiza en el marco legal de la Función de Transparencia y Control Social, ofreciendo un análisis técnico y normativo de sus competencias, organismos integrantes y relación con la ciudadanía. Aquí se pone en evidencia uno de los mayores retos del constitucionalismo contemporáneo: convertir el principio de transparencia en un dispositivo institucional operativo.
- El tercer capítulo se enfoca en el órgano más polémico del nuevo diseño: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). A través de estudios de caso, fallos jurisprudenciales y revisión crítica de su actuación, se demuestra cómo una institución creada para empoderar a la ciudadanía puede convertirse en un escenario de politización, inestabilidad y conflicto funcional.
- El capítulo final responde, con datos y análisis, a una pregunta que ha dividido a la sociedad ecuatoriana: ¿sirve o no sirve este nuevo modelo? Se estudia el impacto real de las funciones adicionales en la transparencia, en la lucha contra la corrupción, en la legitimidad democrática,

y se comparan los indicadores de gobernanza con los de otros países de la región.

Esta estructura convierte el libro en una herramienta de investigación, docencia y debate. Es útil para abogados, politólogos, estudiantes, periodistas y decisores públicos. Pero, sobre todo, es útil para la ciudadanía organizada, que encuentra aquí argumentos para defender o cuestionar, desde la razón crítica, el diseño institucional que los representa.

### **Ni cinismo ni romanticismo: pensamiento constitucional responsable**

Una de las grandes virtudes del libro es que evita dos riesgos frecuentes en el análisis institucional: el cinismo tecnocrático y el romanticismo populista. No cae en la tentación de descalificar toda innovación constitucional como un experimento fracasado, ni en la ingenuidad de pensar que basta con inscribir la participación en la ley para que ésta sea efectiva.

Por el contrario, el libro nos recuerda que el diseño institucional importa, pero también lo hacen las condiciones culturales, los liderazgos políticos, la independencia judicial y la movilización

ciudadana. Un Consejo de Participación puede ser una herramienta democratizadora o un órgano capturado por intereses particulares. La diferencia está en las reglas de juego, los incentivos internos, la vigilancia social y la fortaleza del Estado de derecho.

Este equilibrio entre diseño y contexto, entre derecho y poder, entre norma y práctica, es lo que convierte esta obra en un aporte serio al constitucionalismo regional. Una obra que no se limita a describir lo que hay, sino que plantea preguntas urgentes sobre lo que debería haber: ¿cómo garantizar la meritocracia sin elitismo? ¿cómo fomentar la participación sin manipulación? ¿cómo construir control sin parálisis institucional?

### **Una conversación que apenas comienza**

Este libro no es un punto final. Es un punto de partida. Su intención no es cerrar el debate, sino alimentarlo con evidencia, argumentos y propuestas. Por eso es necesario que sea leído, discutido y, si es necesario, rebatido.

En tiempos donde las democracias enfrentan nuevas amenazas — desde el autoritarismo digital hasta la apatía ciudadana—, este tipo de estudios son imprescindibles. Nos recuerdan que la forma del poder sí

importa, y que las constituciones no son simples documentos técnicos, sino proyectos políticos vivos.

Hoy más que nunca necesitamos reflexionar sobre qué tipo de Estado queremos, qué formas de poder queremos distribuir, y qué tipo de ciudadanía queremos construir. Este libro nos ofrece las herramientas para hacerlo con seriedad, profundidad y responsabilidad. Felicito a la abogada Coello por su dedicación al estudio, constancia y buena fe, y sobre todo por la sinceridad con que expresa sus ideas con claridad para ser fácilmente comprendidas.

Atentamente,

Dr. Carlos Estarellas Velásquez, PhD.

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, elaborada en la Asamblea Constituyente de Montecristi, representa uno de los ejercicios más ambiciosos de reconstrucción institucional en la historia republicana del país. A diferencia de las reformas constitucionales tradicionales, la Carta de Montecristi no se limitó a actualizar normas jurídicas o adaptar procedimientos, sino que emprendió un cambio estructural del modelo de Estado, inspirado en una lógica de democracia participativa, derechos colectivos, control ciudadano y pluralismo jurídico. El corazón de esta transformación fue la superación del modelo clásico de tres poderes estatales —ejecutivo, legislativo y judicial— hacia un nuevo diseño basado en cinco funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

Este libro tiene como objetivo fundamental analizar críticamente esta transformación estructural, con énfasis en los alcances reales de la Función de Transparencia y Control Social y su órgano más controversial: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Lejos de asumir posturas apologeticas o condenatorias, el presente estudio busca ofrecer una evaluación profunda, comparativa,

jurídica y sociopolítica del modelo ecuatoriano en el contexto del nuevo constitucionalismo latinoamericano.

## **Capítulo 1: De la separación de poderes a las cinco funciones del Estado**

Este capítulo inicial cumple una función fundacional. Comienza por explorar los antecedentes filosófico-políticos de la teoría de la división de poderes, desde Locke y Montesquieu hasta su implementación en las primeras constituciones modernas. A través de un recorrido histórico y teórico, se reconstruye el sentido original del modelo tripartito: evitar la concentración del poder y garantizar el equilibrio institucional mediante pesos y contrapesos (*checks and balances*). También se abordan los límites de este paradigma en contextos de hiperpresidencialismo y sistemas de partidos fragmentados.

Luego, se estudia con detenimiento el proceso constituyente de 2008 en Ecuador, examinando cómo se articuló el paso de tres a cinco funciones del Estado, qué fundamentos constitucionales y políticos sustentaron esta decisión y cuáles fueron sus implicaciones operativas. Se documentan las motivaciones detrás de la creación de la Función

Electoral y la Función de Transparencia y Control Social, y se contrastan con modelos similares en países como Bolivia, Venezuela y Colombia, donde se han adoptado mecanismos complementarios de control ciudadano o electoral.

Se presenta una matriz comparativa regional, que sintetiza cómo se organiza el poder en diferentes constituciones latinoamericanas, con especial énfasis en la distribución funcional, los órganos de control autónomos y los niveles de participación institucionalizada. Esta matriz permite ubicar al Ecuador como uno de los países que más radicalmente ha reconfigurado la arquitectura del poder estatal en el continente.

## **Capítulo 2: Nacimiento y marco legal de la Función de Transparencia y Control Social**

Este capítulo profundiza en el diseño jurídico, político e institucional de la Función de Transparencia y Control Social. Se inicia con un análisis detallado de los fundamentos constitucionales (artículos 204–210 de la Constitución de 2008) y la legislación secundaria (como la Ley Orgánica del CPCCS), que configuran el marco normativo de esta función.

El capítulo explora los organismos que la integran, como la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, las Superintendencias, y especialmente el CPCCS, identificando sus competencias, atribuciones y mecanismos de articulación. Se subraya que esta función fue concebida como una herramienta de control horizontal del poder, destinada a prevenir la corrupción, garantizar la ética pública y fomentar la participación ciudadana directa en la gestión estatal.

Uno de los aportes más significativos de este capítulo será la exploración de la relación entre institucionalidad y ciudadanía. Se aborda el principio de co-gobierno desde abajo, en el que se espera que los ciudadanos —a través de veedurías, observatorios y audiencias públicas— participen activamente en la vigilancia del poder, en una suerte de vigilancia popular institucionalizada.

Asimismo, se presentan casos emblemáticos y controversias legales, en los que el CPCCS y otras entidades de control han sido protagonistas de conflictos de competencia, resistencias políticas o acusaciones de corrupción. Estos casos permiten comprender las tensiones estructurales y operativas que enfrenta esta función.

### **Capítulo 3: Falencias, desafíos y casos críticos del CPCCS**

El tercer capítulo está dedicado a un análisis crítico del desempeño del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Este órgano, concebido como garante de la meritocracia y la participación ciudadana, ha sido en la práctica un espacio fuertemente politizado y sometido a presiones de distinto tipo.

Se abordan los principales problemas asociados a su funcionamiento, entre ellos:

- Designación opaca de autoridades, con concursos viciados o manipulados.
- Interferencias del poder ejecutivo y legislativo en sus decisiones.
- Falta de profesionalización y rotación excesiva de consejeros.
- Disputas con la Corte Constitucional sobre su marco de acción.

El capítulo también recoge los fallos más importantes de la Corte Constitucional, que han delimitado el campo de acción del CPCCS, y

analiza cómo estas decisiones han reconfigurado su papel dentro de la Función de Transparencia.

En este contexto, se propone una reflexión crítica sobre la viabilidad operativa del CPCCS. ¿Puede un órgano tan sensible ser elegido por voto popular? ¿Se puede garantizar meritocracia en contextos de hiperpolitización institucional? ¿Hasta qué punto el CPCCS responde más a fines ideológicos que a criterios técnicos?

Finalmente, se incluyen propuestas de reformas constitucionales y **legislativas**, presentadas por distintos sectores, que plantean desde la reestructuración del CPCCS hasta su eliminación o absorción por otros órganos técnicos.

#### **Capítulo 4: ¿Sirve o no sirve? Evaluación del impacto de la Función de Transparencia**

El capítulo final responde a la pregunta más fundamental del libro: ¿ha cumplido la Función de Transparencia y Control Social con su objetivo de mejorar la democracia, garantizar la rendición de cuentas y combatir la corrupción? Para responder a esta interrogante, se adopta un enfoque empírico y comparativo, basado en cuatro ejes:

1. Desempeño institucional: Se analiza la eficiencia, eficacia y cumplimiento de metas de las entidades que componen esta función, especialmente el CPCCS. Se usan informes oficiales, auditorías y estadísticas institucionales.
2. Percepción ciudadana: Se revisan encuestas de confianza pública, estudios de opinión y percepción de la legitimidad de estos órganos.
3. Indicadores internacionales de transparencia y gobernabilidad, como los del Índice de Percepción de Corrupción (Transparencia Internacional) y los informes del Banco Mundial, para ubicar al Ecuador en contexto regional.
4. Comparativa regional: Se examinan modelos similares en América Latina, especialmente el Poder Ciudadano de Venezuela, los órganos de control de Colombia, y el INAI de México, para extraer lecciones y contrastes.

El capítulo cierra con recomendaciones concretas, orientadas a una reforma constitucional o, al menos, a una reingeniería administrativa de la Función de Transparencia. Se aboga por un

modelo que combine la participación ciudadana con criterios técnicos rigurosos, autonomía efectiva y profesionalización institucional.

### **Estructura del libro: una mirada integral y rigurosa**

Este libro se estructura deliberadamente desde un enfoque multidimensional:

- Histórico y teórico (Capítulo 1),
- Jurídico-normativo (Capítulo 2),
- Crítico-analítico (Capítulo 3),
- y Evaluativo-comparativo (Capítulo 4).

Cada capítulo puede ser leído de forma autónoma, pero juntos ofrecen una comprensión holística de un fenómeno inédito en el constitucionalismo moderno: la conversión de la participación ciudadana y el control social en función de Estado, con atribuciones que antes estaban reservadas a órganos representativos o técnicos.

Aunque este libro se centra en el caso ecuatoriano, su contenido trasciende fronteras. El dilema sobre cómo construir instituciones

democráticas que sean a la vez representativas, participativas, técnicas y transparentes, es un desafío compartido por toda América Latina. La historia del CPCCS —con sus luces y sombras— no es solo un episodio local: es un espejo de las tensiones estructurales que enfrenta el constitucionalismo del siglo XXI. Por ello, más que ofrecer respuestas definitivas, este libro plantea preguntas urgentes: ¿cómo deben organizarse los poderes del Estado? ¿Qué papel puede jugar el ciudadano en el control del poder? ¿Hasta qué punto puede institucionalizarse la participación sin politizarla?

# **CAPÍTULO I: DE LA SEPARACIÓN DE PODERES A LAS CINCO FUNCIONES DEL ESTADO**

## **1.1 Antecedentes históricos de la división de poderes**

La noción de la división de poderes es una de las piedras angulares del pensamiento constitucional moderno. Como principio rector, busca evitar la concentración del poder político en una sola autoridad y asegurar el equilibrio entre las diferentes esferas estatales. Su origen no está ligado a un único momento fundacional, sino que ha evolucionado a través de diversas etapas del pensamiento político, desde la filosofía clásica hasta el constitucionalismo contemporáneo. A lo largo de los siglos, este principio ha resistido transformaciones culturales, ideológicas y sociales, siendo reinterpretado y adaptado a las condiciones políticas de cada época.

### **1.1.1 La semilla griega y el legado romano: poder dividido sin teoría explícita**

En la Atenas democrática del siglo V a.C., el poder no se concebía como un todo indivisible. Si bien la idea de "división de poderes" en el sentido moderno aún no existía, los órganos del Estado funcionaban de forma diferenciada: la *ekklesia* (asamblea popular) deliberaba, los

*strategoí* ejercían funciones ejecutivas, y los *dikasteria* (tribunales populares) impartían justicia. En este modelo, más que separación funcional, existía una participación directa del ciudadano que dispersaba el poder en múltiples manos, cumpliendo en la práctica con una lógica de reparto institucional.

En Roma, la república desarrolló una estructura más sofisticada de diferenciación de funciones. El Senado, los cónsules, los pretores y las asambleas populares operaban con distintos grados de poder. La innovación romana residió en su modelo de *checks and balances* rudimentario: la *potestas* y la *auctoritas* se distribuían de modo que ningún órgano tuviese control absoluto, aunque el Senado concentraba poder simbólico más que operativo. Sin embargo, la noción de poder político seguía siendo monolítica; no existía todavía una doctrina sistemática que impidiera jurídicamente su concentración.

### **1.1.2 Escolástica, poder dual y derecho natural**

Durante la Edad Media, el orden político estaba profundamente influenciado por la religión. El dualismo entre *auctoritas* (autoridad espiritual) y *potestas* (poder temporal), articulado por pensadores como Agustín de Hipona y Tomás de Aquino, sirvió de fundamento

para la posterior diferenciación de poderes. Aquino, especialmente, formuló una teoría del derecho natural que implicaba límites al poder terrenal y reconocía diversas fuentes de legitimidad política.

Por otra parte, el desarrollo del derecho canónico introdujo procedimientos y normas que dividían competencias dentro de la Iglesia, lo cual influyó en la formación de criterios jurídicos aplicables al poder civil. Así, si bien no se hablaba aún de “separación de poderes”, se vislumbraba la necesidad de limitar el poder monárquico mediante mecanismos jurídicos y morales.

### **1.1.3 El contractualismo moderno: Hobbes, Locke y la racionalización del poder**

El punto de quiebre entre la política medieval y la moderna fue el surgimiento del contractualismo en el siglo XVII. **Thomas Hobbes**, en *Leviatán* (1651), propuso un Estado absoluto para evitar la guerra de todos contra todos. Aunque justificó la concentración del poder en un soberano, reconocía funciones diferenciadas en la administración del poder, anticipando así una distinción entre roles estatales.

**John Locke**, en cambio, fue el primero en desarrollar una separación funcional consciente. En su *Segundo tratado sobre el gobierno civil*

(1690), distingue tres poderes: legislativo, ejecutivo y federativo. Este último se refiere a las relaciones exteriores, y aunque no aparece como un poder judicial separado, su propuesta representa un avance hacia el modelo tripartito. Para Locke, la separación garantiza libertad: “Donde no hay una ley, no hay libertad”.

#### **1.1.4 Montesquieu: la cristalización del modelo tripartito**

La formulación más influyente provino de **Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu**, en *El espíritu de las leyes* (1748). Inspirado en el sistema político británico, Montesquieu establece tres poderes que deben funcionar de manera independiente y equilibrada:

- **El poder legislativo**, que crea las leyes.
- **El poder ejecutivo**, que aplica las leyes.
- **El poder judicial**, que juzga a los infractores.

Montesquieu no solo define funciones, sino que establece la lógica del equilibrio: “*Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder frene al poder.*” (Montesquieu, 1748). Su tesis se convirtió en

la base filosófica de las constituciones liberales modernas, al advertir que toda acumulación de poder conduce a la tiranía.

### 1.1.5 Las primeras aplicaciones constitucionales

Este pensamiento inspiró dos procesos revolucionarios:

- **Estados Unidos (1787):** En la Constitución de Filadelfia se consagran los tres poderes con claras competencias y mecanismos de control mutuo (checks and balances).
- **Francia (1789-1791):** La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano enuncia que “toda sociedad en la que no está asegurada la separación de poderes carece de Constitución”. En la constitución revolucionaria se adoptan estos principios, aunque la inestabilidad política posterior dificultó su consolidación.

Estas influencias llegan rápidamente a América Latina con las constituciones post-independencia, que adoptan el modelo francés o estadounidense según el contexto político del país.

### ***1.1.5.1 Recepción y evolución en América Latina***

En **Ecuador**, desde su primera Constitución en 1830, el modelo de tres poderes fue adoptado formalmente. Sin embargo, la práctica política frecuentemente desdibujó esta división: el Ejecutivo intervino recurrentemente en la justicia y el Legislativo, muchas veces fragmentado, sirvió más como apéndice del poder presidencial que como contrapeso.

Durante los siglos XIX y XX, el modelo se fue sofisticando con la creación de organismos autónomos, como el Tribunal Constitucional, los entes de control fiscal y las defensorías. No obstante, seguía prevaleciendo la lógica tripartita heredada de la Ilustración.

### ***1.1.5.2 Críticas contemporáneas: ¿superación o decadencia?***

A finales del siglo XX, la separación de poderes comenzó a ser cuestionada desde múltiples frentes:

- **Teóricos del neoconstitucionalismo** criticaron la rigidez del modelo y propusieron funciones transversales, como la participación ciudadana y la tutela efectiva de derechos.

- **Perspectivas sociológicas** (Luhmann) argumentaron que los sistemas modernos requieren más interacción entre funciones para responder a su complejidad.
- **Autores como Bruce Ackerman** (2007) sostienen que los mecanismos tradicionales de control institucional ya no son suficientes para garantizar legitimidad democrática, proponiendo modelos como el “poder constituyente escalonado”.

### *1.1.5.3 Reinención en Ecuador: antesala de una transformación*

En el caso ecuatoriano, la experiencia del **colapso institucional entre 1997 y 2005** puso en evidencia la crisis del modelo clásico. La captura partidista de la Corte Suprema, la inestabilidad legislativa y la falta de control ciudadano sobre los órganos del Estado prepararon el terreno para una transformación radical en 2008, con la creación de cinco funciones del Estado, incluyendo la de Transparencia y Control Social.

## 1.2 El modelo clásico: Ejecutivo, Legislativo y Judicial

La consolidación del **modelo clásico de división de poderes** en tres funciones estatales —ejecutiva, legislativa y judicial— constituye uno de los avances más significativos del constitucionalismo moderno. Esta fórmula institucional tiene como propósito fundamental el control del poder a través de su fragmentación funcional, impidiendo la concentración de autoridad en manos de una sola persona o entidad. Su establecimiento formal y su difusión global han sido posibles gracias a una rica evolución filosófica y jurídica que lo fundamenta como una condición sine qua non de toda democracia representativa.

### 1.2.1 Origen teórico y filosófico del modelo tripartito

Aunque ya Locke en el siglo XVII distinguía entre funciones legislativas y ejecutivas, el verdadero impulso sistemático al modelo clásico provino de **Montesquieu**, en *El espíritu de las leyes* (1748). Este autor francés propuso una separación funcional del poder del Estado en tres esferas principales:

- 1) **Legislativo** (hacer las leyes),
- 2) **Ejecutivo** (aplicar las leyes), y

### 3) **Judicial** (interpretar las leyes).

Su célebre frase, “*Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder*”, condensa el corazón de esta doctrina. Montesquieu no sólo buscaba evitar la tiranía mediante la fragmentación del poder, sino también institucionalizar una cultura política basada en la legalidad, la responsabilidad y el control mutuo. Inspirado en el sistema británico de gobierno, su propuesta fue incorporada rápidamente en las constituciones más influyentes de la modernidad.

En palabras de Roca (2000), este modelo es “la piedra angular del liberalismo político, pero también una construcción abierta, siempre sujeta a reinterpretaciones constitucionales según las circunstancias sociales y políticas de cada nación” [Roca, 2000, *Revista de Estudios Políticos*].

#### **1.2.2 Constitución de EE.UU. y el principio de "checks and balances"**

El modelo de Montesquieu encontró su mayor expresión en la **Constitución de Estados Unidos de 1787**, que estableció un sistema de “pesos y contrapesos” (*checks and balances*), en el que los tres

poderes del Estado no sólo son independientes, sino que también tienen mecanismos para limitarse mutuamente.

- El **Congreso** (poder legislativo) puede aprobar leyes, pero el **Presidente** (poder ejecutivo) puede vetarlas.
- El **Presidente** nombra jueces de la **Corte Suprema** (poder judicial), pero su nombramiento debe ser aprobado por el Senado.
- La **Corte Suprema** puede declarar inconstitucionales las leyes emitidas por el Congreso o los actos del Ejecutivo.

Este sistema no solo evita la tiranía, sino que garantiza una interacción dinámica entre los poderes. A juicio de Sanchis (1985), este diseño ha funcionado como “un modelo de equilibrio entre eficacia y control, legitimidad y estabilidad” [Sanchis, *Revista Española de Derecho Constitucional*].

### 1.2.3 Revolución Francesa y su proyección continental

En **Francia**, la Revolución de 1789 incorporó la separación de poderes como principio constitucional, aunque con un enfoque más formalista

y centralizador. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establecía en su artículo 16: *“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución.”*

La primera constitución republicana francesa de 1791 intentó aplicar este principio, pero las tensiones internas y el ascenso de poderes excepcionales —como el Comité de Salvación Pública— llevaron a múltiples fracasos institucionales. Aun así, el modelo tripartito fue replicado en muchas otras constituciones europeas y, sobre todo, latinoamericanas en el siglo XIX.

#### **1.2.4 El modelo tripartito en América Latina**

Desde sus primeras cartas magnas, **las repúblicas latinoamericanas** adoptaron la división de poderes como una cláusula estructural. La influencia de las revoluciones liberal-burguesas del Atlántico Norte y de los textos constitucionales de Estados Unidos y Francia fue decisiva.

En el **caso ecuatoriano**, desde la Constitución de 1830 (época de la Gran Colombia) hasta las reformas del siglo XX, se sostuvo este esquema, al menos formalmente. El Presidente encabezaba el

Ejecutivo, el Congreso el Legislativo, y la Corte Suprema el Judicial. No obstante, en la práctica, estos poderes rara vez fueron verdaderamente autónomos:

- El **Ejecutivo** tendía a absorber atribuciones, ejerciendo poderes de emergencia o interviniendo en la administración de justicia.
- El **Legislativo** sufrió reiteradas disoluciones o cooptaciones partidistas.
- El **Judicial** se convirtió con frecuencia en una institución politizada, sin independencia operativa ni financiera.

Como señala Barzola-Plúas (2022), “la división de poderes en América Latina ha sido más un ideal normativo que una realidad institucional sostenida en el tiempo” [Barzola-Plúas, *Revista Zambos*].

### 1.2.5 Características esenciales del modelo clásico

La división clásica se basa en tres principios fundamentales:

- 1) **Separación funcional:** cada poder del Estado cumple tareas distintas, evitando la acumulación de funciones.

- 2) **Independencia orgánica:** cada órgano debe estar libre de interferencias en su funcionamiento interno.
- 3) **Control recíproco:** los poderes no solo se limitan mutuamente, sino que colaboran para garantizar la eficacia estatal.

A estas características se suman principios derivados, como la **responsabilidad política**, la **supremacía de la ley** y la **legalidad administrativa**. Esta estructura busca establecer un equilibrio entre gobernabilidad y control, legitimidad y eficiencia, mediante una arquitectura normativa robusta.

### 1.2.6 Desafíos contemporáneos del modelo clásico

Pese a su utilidad, el modelo de tres poderes ha enfrentado críticas, especialmente en contextos contemporáneos donde el poder judicial no siempre logra equilibrar a los otros poderes, o cuando los parlamentos pierden fuerza frente a presidentes con poderes hiperpresidencialistas.

Desde la teoría del neoconstitucionalismo, autores como Ferrajoli o Zagrebelsky han cuestionado la capacidad del modelo clásico para

proteger los derechos fundamentales en sistemas dominados por lógicas de mayoría. A su vez, la teoría de la democracia deliberativa, impulsada por Habermas, sostiene que las decisiones públicas no solo deben ser legales, sino legítimamente deliberadas por una ciudadanía informada, lo que exige órganos nuevos más allá del esquema tripartito.

En Ecuador, la reforma constitucional de 2008 reflejó esta necesidad de transformación: el modelo clásico fue expandido a cinco funciones del Estado, incorporando nuevos órganos de control ciudadano y de transparencia institucional. Este giro no niega el modelo tripartito, pero lo complementa con mecanismos de participación directa y control horizontal.

### **1.2.7 Valoración crítica del modelo**

Aunque en muchos países se insiste en el valor simbólico de los tres poderes, las tensiones institucionales actuales y los problemas de corrupción, concentración del poder y desconfianza ciudadana han demostrado que la arquitectura del Estado debe adaptarse.

Como señala Montesinos (citado por Gallotti, 2024), “la separación de poderes es una condición necesaria, pero no suficiente para asegurar

la democracia; sin cultura institucional, se convierte en un ritual vacío”. En ese sentido, el modelo tripartito sigue siendo relevante, pero su eficacia depende de su contextualización y de la existencia de garantías reales de autonomía, financiamiento independiente y controles efectivos.

### **1.3 La transformación en Ecuador: del 2008 a la actualidad**

La Asamblea Constituyente de 2007–2008, celebrada en Montecristi, representa uno de los eventos más significativos en la historia republicana del Ecuador. Fue convocada en un momento de crisis institucional, marcada por una profunda desconfianza ciudadana hacia los órganos tradicionales del Estado, inestabilidad política crónica (siete presidentes en diez años), y altos niveles de corrupción e ineficiencia administrativa. Esta situación sentó las condiciones sociales y políticas necesarias para un cambio estructural que se materializó en la aprobación, mediante referéndum, de la nueva Constitución el 20 de octubre de 2008.

El proceso constituyente fue impulsado por el gobierno de Rafael Correa y el movimiento Alianza PAIS, que buscaron una transformación radical del sistema político ecuatoriano. La propuesta

no consistía simplemente en una reforma legal, sino en una **refundación del Estado desde los cimientos ideológicos**, basándose en principios como el *Sumak Kawsay* (buen vivir), el constitucionalismo de derechos y la democracia participativa.

Roberto Gargarella (2011) advierte que el constitucionalismo latinoamericano de inicios del siglo XXI comenzó a prestar mayor atención a la “sala de máquinas” de las constituciones: no sólo las declaraciones de derechos, sino los **mecanismos de poder que garantizan —o impiden— su cumplimiento efectivo**. Ecuador fue pionero en reorganizar esa sala: no reformó funciones, las **redefinió**.

### **1.3.1 Del esquema tripartito al pentafuncionalismo: las nuevas funciones del Estado**

Uno de los ejes más innovadores —y polémicos— de la Constitución de Montecristi fue el abandono del modelo clásico de tres poderes. En su lugar, se instauró un esquema de **cinco funciones del Estado**, tal como lo define el artículo 228 de la Carta Magna:

“El Estado se organiza en funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.”

Este cambio no es meramente semántico: cada función tiene autonomía orgánica, competencias exclusivas y principios de actuación diferenciados. Se supera así el modelo tripartito tradicional (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) para incorporar dos nuevas dimensiones:

- 1) **Función Electoral:** que incluye el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), con capacidad sancionadora y autonomía presupuestaria.
- 2) **Función de Transparencia y Control Social:** que engloba a la Contraloría, Defensoría del Pueblo, Superintendencias, y el recién creado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

Este rediseño institucional respondió a tres preocupaciones:

- Descentralizar el poder estatal.
- Promover mecanismos horizontales de control.
- Garantizar la participación activa de la ciudadanía.

En palabras de Barzola-Plúas (2022), “la Constitución de 2008 rompe con la linealidad jurídica de la tradición liberal, instaurando un modelo pentafuncional que busca traducir en estructuras estatales la nueva gramática de derechos y control democrático”.

### **1.3.2 Consejo de Participación Ciudadana: entre ideal participativo y captura política**

De todas las nuevas instituciones, el **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)** ha sido el más debatido. Su creación se fundamentó en la necesidad de que la ciudadanía ejerza control social sobre la administración pública y participe en la designación de autoridades de control, como el Contralor General, Defensor del Pueblo, Fiscal General y miembros del Consejo Nacional Electoral.

En principio, esto significaba una **democratización de la institucionalidad**, al trasladar poder desde los partidos políticos hacia mecanismos de elección meritocrática con participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica, el CPCCS se convirtió en un campo de batalla política. Desde su creación ha sufrido:

- Acusaciones de clientelismo,

- Manipulación de concursos públicos,
- Desacato a fallos judiciales,
- y conflictos de competencia con otras funciones.

El académico Rafael Oyarte sostiene que “el CPCCS, más que un órgano de participación ha sido utilizado como una plataforma de poder paralelo que reproduce las peores prácticas de opacidad e improvisación” [citado por Moscoso & Silva, 2018].

La **reforma constitucional de 2018**, que permitió la elección por voto popular de los consejeros del CPCCS, no resolvió los problemas; por el contrario, agudizó su politización. El Consejo pasó de ser un órgano técnico a convertirse en un espacio electoralizado y sin cohesión institucional.

### **1.3.3 Impacto en el equilibrio de poderes: ¿diversificación o dispersión?**

Uno de los dilemas centrales del nuevo modelo constitucional ha sido su efecto sobre el **equilibrio de poderes**. Si bien se pretendía democratizar el Estado a través de la desconcentración funcional, en

la práctica se ha generado una **fragmentación institucional** sin precedentes. La creación de funciones nuevas —con sus propias dinámicas internas y conflictos interfuncionales— ha debilitado la coordinación estatal y ha dificultado la rendición de cuentas coherente.

Según Basabe-Serrano (2010), esto responde a un fenómeno que él denomina “hiperfragmentación normativa”, donde “la proliferación de instituciones sin mecanismos efectivos de articulación produce caos jurídico e ineficacia administrativa”.

Este modelo también ha generado **conflictos de competencia entre funciones**:

- El Legislativo y el CPCCS han chocado por la designación de autoridades.
- El Ejecutivo ha interferido en decisiones del CNE.
- La Corte Constitucional ha debido intervenir repetidamente para resolver disputas funcionales.

A esto se suma el debilitamiento del **poder judicial** como árbitro neutral: según Espinosa (2024), “la Corte Constitucional ha sido

objeto de presiones políticas que minan su independencia, afectando la legitimidad del control constitucional”.

### **1.3.4 Una Constitución transformadora bajo tensión: logros discursivos y fallos estructurales**

No puede negarse que la Constitución de 2008 ha significado un avance importante en el reconocimiento de derechos, especialmente en áreas como interculturalidad, naturaleza, participación ciudadana, y protección de grupos vulnerables. El problema ha radicado en **la contradicción entre diseño y ejecución.**

- Mientras el texto reconoce derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el aparato estatal carece de mecanismos eficaces para garantizar su cumplimiento.
- Aunque se proclama la participación ciudadana como eje estructurante, en la práctica las decisiones estratégicas siguen concentradas en élites políticas.
- A pesar de la creación de nuevas funciones, **el presidencialismo sigue siendo dominante**, configurando lo

que Ortiz Ortiz (2018) denomina un “hiperpresidencialismo autoritario de nuevo cuño”.

Este fenómeno ha llevado a que, según Ávila Santamaría (2011), “la Constitución viva en una tensión permanente entre su potencial transformador y los límites materiales impuestos por la cultura política, la estructura económica y la debilidad institucional del país”.

### **1.3.5 Evaluaciones críticas y propuestas de reforma: ¿continuidad, ajuste o retorno al modelo tradicional?**

A más de 15 años de su promulgación, el debate sobre la vigencia y eficacia del modelo pentafuncional está más vivo que nunca. Existen tres posturas principales:

- 1) **Defensores del modelo:** Argumentan que las fallas no están en la estructura constitucional, sino en su implementación política. Proponen fortalecer los mecanismos de control social y profesionalizar el CPCCS.
- 2) **Reformistas moderados:** Reconocen que el diseño original tuvo aciertos, pero que requiere ajustes. Proponen eliminar el

voto popular para el CPCCS y clarificar competencias interfuncionales.

- 3) **Restauradores del modelo tripartito:** Consideran que la creación de cinco funciones ha debilitado la institucionalidad. Proponen suprimir el CPCCS y volver a un sistema tradicional con órganos auxiliares de control más técnicos.

Como plantea Cervantes (2024), cualquier propuesta debe pasar por una revisión crítica de la **funcionalidad constitucional**: “no se trata de cuántas funciones tiene el Estado, sino de qué tan funcionales son para los fines del constitucionalismo democrático”.

#### **1.4 Comparación con modelos constitucionales de América Latina**

Las constituciones latinoamericanas, aunque inspiradas en tradiciones comunes —la francesa, la estadounidense, la hispánica y el constitucionalismo social del siglo XX—, han tomado rumbos distintos según las realidades políticas, culturales e institucionales de cada país. Desde inicios del siglo XXI, varias naciones han emprendido procesos de transformación institucional profunda que desafían el tradicional esquema de separación de tres poderes.

La Constitución ecuatoriana de 2008 destaca por su diseño radical: no solo reconoce cinco funciones del Estado, sino que institucionaliza la participación ciudadana, la transparencia y el control social como funciones de igual jerarquía a las clásicas. Para comprender el alcance de este cambio, resulta fundamental contrastarlo con los modelos vigentes en Bolivia, Venezuela, Colombia, Perú y México, tomando como ejes: estructura de funciones, poder electoral, órganos de transparencia, y mecanismos de participación ciudadana.

#### **A. La estructura formal de los poderes: entre tradición y expansión funcional**

El modelo ecuatoriano rompe explícitamente con el esquema tripartito clásico, mientras que Bolivia y Venezuela también expanden sus estructuras. Ecuador y Venezuela son los únicos países que nombran funciones adicionales como tales en sus constituciones. En el resto, si bien existen órganos autónomos, no se consideran “funciones del Estado” per se.

Tabla 1. Funciones del estado

<b>País</b>	<b>Número formal de funciones/poderes</b>
Ecuador	5 (Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, Transparencia)
Bolivia	4 (Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral)
Venezuela	5 (Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Ciudadano, Electoral)
Colombia	3 + Órganos autónomos (Ejecutiva, Legislativa, Judicial)
Perú	3 + Entidades electorales y de control autónomas
México	3 + Órganos constitucionales autónomos (INE, INAI, etc.)

### **B. Poder electoral: institucionalización y autonomía**

Ecuador incorpora la Función Electoral como estructura constitucional autónoma, compuesta por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). Esta función tiene competencias normativas, administrativas, jurisdiccionales y sancionadoras. Bolivia cuenta con el Tribunal Supremo Electoral, que centraliza funciones administrativas y judiciales. Aunque autónomo, depende del Órgano Electoral Plurinacional, creado por la Constitución de 2009.

Venezuela establece un Poder Electoral separado, a cargo del Consejo Nacional Electoral (CNE). Este órgano tiene rango constitucional y su presidente integra el Consejo Moral Republicano. Colombia opta por una división entre la Registraduría Nacional del Estado Civil (administrativa) y el Consejo Nacional Electoral (supervisión), sin formar una “función” constitucional formal.

Perú estructura el poder electoral en dos órganos autónomos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). México opera mediante el Instituto Nacional Electoral (INE), con alto grado de independencia y profesionalización, aunque su existencia depende más de legislación secundaria que del texto constitucional. Comparativamente, Ecuador y Venezuela otorgan el mayor peso político y estructural al órgano electoral, reconociéndolo como función/poder constitucional autónomo.

### **C. Función de Transparencia, Control o Ciudadanía**

Ecuador crea la Función de Transparencia y Control Social, integrada por la Contraloría General, Defensoría del Pueblo, Superintendencias y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Esta función tiene como mandato vigilar, prevenir y

erradicar la corrupción, así como fomentar la participación y veeduría ciudadana. Venezuela, por su parte, establece el Poder Ciudadano, conformado por la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República. Este poder también está articulado en un Consejo Moral Republicano.

Bolivia no tiene un “poder ciudadano” como tal, pero sí cuenta con una Defensoría del Pueblo con rango constitucional, además de mecanismos normativos para el control social a nivel local. Colombia tiene una Contraloría General, una Procuraduría General y una Defensoría del Pueblo; sin embargo, no existe una función institucional unificada como en Ecuador. Las funciones de control se dispersan en distintos entes.

Perú cuenta con una Defensoría del Pueblo, pero no posee una estructura institucional de control ciudadano. México tiene organismos autónomos como el INAI (Instituto Nacional de Transparencia), la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero no están agrupados en una función unificada ni integran la estructura orgánica de poderes del Estado.

**Conclusión comparativa:** Ecuador y Venezuela son los únicos que constitucionalizan una estructura funcional para la transparencia y el control ciudadano. Ecuador va más allá al integrar la participación directa como criterio operativo constitucional, mientras que en los demás países se trata de entes especializados o de fiscalización técnica.

#### **D. Participación ciudadana: de principio discursivo a mecanismo institucional**

Uno de los aspectos más distintivos de la Constitución ecuatoriana es la institucionalización de la participación ciudadana. Según el artículo 204:

“La participación del pueblo en todos los asuntos de interés público es un derecho, y se ejercerá a través de mecanismos representativos, directos y comunitarios”.

El CPCCS, los presupuestos participativos, los observatorios ciudadanos, las veedurías y las audiencias públicas son ejemplos de cómo la participación deja de ser retórica y se convierte en parte del aparato institucional del Estado.

- En Venezuela, el modelo también incorpora instancias de democracia directa y participativa, como los Consejos Comunales y el referéndum revocatorio, aunque su implementación ha estado condicionada por el control del oficialismo.
- Bolivia incorpora la participación en niveles locales y comunitarios, y reconoce formas de autogobierno indígena, pero la participación a nivel estatal es limitada.
- Colombia reconoce figuras como el cabildo abierto, la consulta popular y los referendos, pero no ha desarrollado estructuras permanentes de participación vinculante.
- Perú y México, aunque contemplan en sus constituciones derechos de participación, en la práctica presentan mecanismos poco usados y sin obligatoriedad política efectiva.

**Evaluación regional:** Ecuador representa el caso más avanzado de institucionalización orgánica de la participación ciudadana, al convertirla en función del Estado. Venezuela le sigue en términos discursivos, pero presenta menor efectividad por su concentración de poder.

## **E. Reflexión crítica: ¿Innovación estructural o hipertrofia institucional?**

Los modelos de Ecuador y Venezuela comparten el interés por desconcentrar el poder político y expandir los mecanismos de control democrático. No obstante, el exceso de funciones o poderes puede provocar disfuncionalidades, si no van acompañados de profesionalización, coordinación y legitimidad.

Como señala Gargarella (2011), “el constitucionalismo transformador ha sido ambicioso en el reconocimiento de derechos y estructuras, pero deficiente en su implementación real por falta de una ‘sala de máquinas’ coherente”. En otras palabras, más funciones no implican automáticamente mayor democracia o transparencia.

En Ecuador, la experiencia del CPCCS demuestra que sin una cultura institucional fuerte y sin reglas claras de rendición de cuentas, la función puede degenerar en instrumento de politización, como ya lo han documentado Barzola-Plúas (2022) y Cervantes (2024). Además, el carácter asimétrico entre funciones genera tensiones prácticas. El Ejecutivo conserva privilegios decisionales, mientras que los nuevos

órganos enfrentan obstáculos financieros, de autonomía y de capacidad técnica.

## **1.5 Singularidad ecuatoriana con lecciones abiertas**

Ecuador ha construido uno de los **modelos constitucionales más** audaces y estructuralmente complejos de la región. La incorporación de cinco funciones del Estado —especialmente la de Transparencia y Control Social— lo distingue de la mayoría de países latinoamericanos.

Sin embargo, el análisis comparativo muestra que esta innovación debe valorarse con prudencia: si no se acompaña de reglas operativas claras, estabilidad institucional y ciudadanía crítica, puede convertirse en un andamiaje formal más que en una herramienta eficaz de democratización. La comparación regional ofrece lecciones útiles:

- México y Colombia privilegian la profesionalización técnica de sus órganos.
- Bolivia y Venezuela apuestan por una participación popular discursiva con ejecución desigual.

- Ecuador propone una **estructura institucional novedosa**, pero requiere reformulación operativa para cumplir su potencial transformador.

Tabla 2. *Matriz comparativa de funciones del Estado en América Latina*

País	Ejecutiva	Legislativa	Judicial	Electoral	Transparencia / Moral / Ciudadana	Participación ciudadana institucionalizada
Ecuador	✓	✓	✓	✓ (Función)	✓ (CPCCS)	Alta
Bolivia	✓	✓	✓	✓ (TSE)	✓ (Defensor del Pueblo)	Moderada
Venezuela	✓	✓	✓	✓ (Poder Electoral)	✓ (Poder Ciudadano)	Alta
Colombia	✓	✓	✓	✓ (Registraduría + CNE)	✓ (Controloría + Veedurías Parcial)	Media
Perú	✓	✓	✓	✓ (JNE + ONPE)	(Defensoría del Pueblo)	Baja
México	✓	✓	✓	✓ (INE)	✗	Baja

## **CAPÍTULO II: NACIMIENTO Y MARCO LEGAL DE LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL**

### **2.1 Fundamentos constitucionales y legales de la Función de Transparencia y Control Social**

Uno de los aportes más singulares de la Constitución del Ecuador de 2008 es la creación de una quinta función del Estado, dedicada exclusivamente a la transparencia, el control social y la participación ciudadana. Este cambio estructural no fue un simple reordenamiento técnico, sino una apuesta política y constitucional por radicalizar la democracia, ampliando sus márgenes desde lo representativo hacia lo participativo.

Inspirada por el constitucionalismo transformador latinoamericano, esta función tiene como propósito permitir a la ciudadanía ejercer control directo sobre el poder público, rompiendo con la tradición que dejaba esta tarea a organismos especializados, generalmente desconectados de la población. En este marco, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) se convierte en el eje institucional de esta función, acompañado por otros

órganos de control como la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las Superintendencias.

### **2.1.1 Fundamentación constitucional: los artículos clave**

La Constitución de 2008 dedica el Título IV, Capítulo V (artículos 204 al 210) a establecer la Función de Transparencia y Control Social. Este bloque normativo define tanto su estructura como sus objetivos y mecanismos operativos.

- **Artículo 204:**

Señala que la participación del pueblo en la gestión pública y el control social es un derecho y un deber. Define que la Función estará compuesta por el CPCCS, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. Establece además su carácter autónomo y su igual jerarquía con las otras funciones del Estado.

- **Artículo 205:**

Establece que las instituciones de esta función cooperarán entre sí y con las demás funciones del Estado, pero no ejercerán entre ellas supremacía.

- **Artículo 206:**

Se detalla la integración y atribuciones del **CPCCS**, incluyendo promover la participación, prevenir la corrupción, designar autoridades de control (como el Contralor y el Defensor del Pueblo), y promover la rendición de cuentas.

- **Artículos 207–210:**

Regulan el procedimiento de elección de los consejeros del **CPCCS**, sus atribuciones específicas, y mecanismos de control sobre sus decisiones.

La arquitectura de esta función fue diseñada para descentralizar el poder, incorporar nuevos actores en el proceso de control y crear una cultura de vigilancia social organizada y vinculante.

## 2.1.2 Enfoques doctrinarios: el control social como derecho público

Varios autores coinciden en que la institucionalización del control social como función del Estado representa un **salto cualitativo** en el diseño constitucional latinoamericano. Barzola-Plúas (2022) destaca que esta innovación responde a una necesidad histórica del Ecuador: la incapacidad de los poderes tradicionales para autorregularse, especialmente en contextos marcados por la corrupción estructural.

Por su parte, Gudiño Mena (2022), en su análisis del principio constitucional de transparencia en la contratación pública, afirma que la Función de Transparencia y Control Social introduce una “lógica horizontal de vigilancia”, en la que la ciudadanía deja de ser observadora pasiva y pasa a ser “actora con competencias”. Esta autora sostiene que estamos frente a un “principio funcional” de nueva generación.

Cervantes (2024), al tratar la figura de la inconstitucionalidad por omisión, subraya que el incumplimiento de los deberes del CPCCS y de los otros organismos de la función puede constituir un “daño

constitucional indirecto”, al vulnerar el derecho colectivo a la vigilancia.

### **2.1.3 Leyes orgánicas: el desarrollo normativo del CPCCS y sus competencias**

La Constitución fue desarrollada por una serie de leyes orgánicas que operativizan las disposiciones del bloque constitucional. La más importante es la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOCPCCS), promulgada por la Asamblea Nacional en 2009 y reformada en varias ocasiones.

Esta ley regula:

- El proceso de elección y posesión de los consejeros del CPCCS.
- Las competencias del Pleno y sus comisiones.
- Los mecanismos de participación ciudadana (observatorios, veedurías, consultas).
- Los procedimientos para designación de autoridades del Estado.

- Las normas de transparencia, ética pública, prevención y lucha contra la corrupción.

También están vinculadas a esta función:

- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo
- Leyes específicas de cada Superintendencia (de Bancos, Compañías, Economía Popular y Solidaria, etc.)

Según el análisis de Soto y Sánchez (2021), la legislación secundaria ha generado zonas grises de competencia, especialmente en lo relacionado con la designación de autoridades y el uso político de ciertos procedimientos.

#### **2.1.4 Marco normativo internacional: derechos, principios y vigilancia supraconstitucional**

El bloque constitucional ecuatoriano incorpora explícitamente los **tratados internacionales de derechos humanos**. Por tanto, la Función de Transparencia y Control Social también se enmarca en **principios de derecho internacional**, como el **derecho a participar**

**en los asuntos públicos**, consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Autores como Espinosa (2024) sostienen que la Función de Transparencia debe leerse también bajo el lente del **control de convencionalidad**, es decir, que las acciones y omisiones del CPCCS pueden ser evaluadas a la luz de los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esto adquiere relevancia en temas como:

- Designación de autoridades sin discriminación ni favoritismo político.
- Garantía del debido proceso en concursos públicos.
- Derecho a acceder a información pública.

### **2.1.5 Tensiones legales: los límites del diseño normativo**

A pesar de su intención democratizadora, la Función de Transparencia ha enfrentado **críticas técnicas y políticas**, que cuestionan su eficacia y coherencia normativa. Entre los principales problemas se identifican:

- 1) **Falta de coordinación efectiva** entre los órganos que integran la función (Contraloría, CPCCS, Defensoría y Superintendencias).
- 2) **Ambigüedad en la jerarquía normativa:** ¿El CPCCS está por encima de los demás organismos o es solo coordinador?
- 3) **Ausencia de procedimientos estandarizados** para las veedurías ciudadanas y observatorios.
- 4) **Judicialización de decisiones** del CPCCS, especialmente en procesos de designación.
- 5) **Falta de autonomía presupuestaria y técnica** frente al Ejecutivo.

Según Onzaga y Erazo (2018), existe un desequilibrio estructural: mientras el diseño constitucional es altamente ambicioso, **la implementación institucional ha sido precaria, conflictiva y susceptible a la politización.**

La creación de la Función de Transparencia y Control Social es, sin duda, una innovación pionera en el constitucionalismo del siglo XXI.

Representa una evolución conceptual: el ciudadano ya no es únicamente sujeto de derechos, sino también sujeto activo del control político. Sin embargo, como advierte Gavilanes (2021), esta innovación puede convertirse en una ilusión operativa si no se acompaña de condiciones mínimas: autonomía real, cultura institucional, profesionalización, participación crítica y reglas claras.

Este capítulo demuestra que el marco legal existe, es robusto y coherente. Pero su eficacia normativa depende del equilibrio entre voluntad política, ciudadanía vigilante y un sistema judicial firme, que garantice que la función de transparencia no sea solo un enunciado, sino una realidad.

## **2.2 Los Organismos que Conforman la Función de Transparencia y Control Social**

La Función de Transparencia y Control Social es una de las cinco funciones del Estado ecuatoriano consagradas en la Constitución de Montecristi de 2008. A diferencia de las funciones tradicionales — Ejecutiva, Legislativa y Judicial—, esta función responde a una lógica de control horizontal del poder, sustentada en el principio de participación ciudadana directa y en la vigilancia pública de la gestión

estatal. Según el artículo 204 de la Constitución, esta función tiene como finalidad “promover y fomentar el ejercicio de los derechos relacionados con la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas”.

El entramado institucional que compone esta función está integrado por cinco organismos principales:

- 1) El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)
- 2) La Contraloría General del Estado
- 3) La Defensoría del Pueblo
- 4) Las Superintendencias
- 5) Los mecanismos de participación organizados (veedurías, observatorios, audiencias públicas)

A continuación, se expone la naturaleza jurídica, atribuciones, estructura y coordinación de cada uno de estos entes.

## **2.2.1 El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)**

El CPCCS es el **órgano rector de la Función de Transparencia y Control Social**. Se trata de una institución autónoma con capacidad constitucional para designar autoridades de control, promover el control social, impulsar mecanismos de participación ciudadana y canalizar denuncias sobre corrupción y abusos de poder.

- **Principales atribuciones:**
- Designación de las máximas autoridades de la Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Fiscalía, Procuraduría, Consejo de la Judicatura, entre otros.
- Impulso a procesos de veeduría, observación y monitoreo de políticas públicas.
- Elaboración de informes sobre el cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos.
- Promoción de la cultura ética y de transparencia en el servicio público.

El CPCCS ha sido objeto de amplios cuestionamientos desde su creación, debido a conflictos políticos internos, falta de legitimidad en los procesos de designación y enfrentamientos con otras funciones del Estado. Aun así, su rol normativo y constitucional lo convierte en un pilar central de esta función.

## **2.2.2 La Contraloría General del Estado**

La Contraloría es el **órgano técnico de control de uso de recursos públicos**. Tiene competencia nacional para auditar, fiscalizar y sancionar el uso indebido de bienes y fondos del Estado, incluyendo instituciones autónomas, municipios, universidades y empresas públicas.

- **Funciones esenciales:**
- Realizar auditorías a las instituciones del sector público.
- Emitir informes con indicios de responsabilidad penal, civil o administrativa.
- Supervisar el cumplimiento de normativas presupuestarias, contables y patrimoniales.

- Coordinar con el CPCCS en materia de investigaciones ciudadanas sobre corrupción.

La Contraloría posee una **estructura territorial** extendida en todo el país y un cuerpo de auditores profesionales. Su independencia técnica ha sido puesta en duda en varios periodos, particularmente en contextos de transición política, donde la designación del Contralor ha sido tema de litigio constitucional.

### **2.2.3 La Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo actúa como garante de los derechos humanos y libertades constitucionales. Su tarea central es la protección de los ciudadanos frente a actos ilegales o arbitrarios cometidos por el Estado o por terceros.

#### **Atribuciones principales:**

- Recibir y tramitar quejas sobre vulneraciones de derechos fundamentales.
- Interponer acciones constitucionales en defensa de grupos vulnerables o colectivos.

- Vigilar la conducta ética de los funcionarios y promover el enfoque de derechos en las políticas públicas.
- Actuar como mediadora en conflictos entre instituciones y ciudadanos.

La Constitución le otorga un estatus autónomo e independiente, y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo detalla sus funciones y su modelo operativo.

#### **2.2.4 Las Superintendencias**

Las Superintendencias constituyen organismos técnicos con funciones de control, regulación y vigilancia en sectores estratégicos del país. Existen varias superintendencias, entre ellas:

- Superintendencia de Bancos
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
- Superintendencia de Control del Poder de Mercado

- Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (recientemente creada)

Su rol es supervisar el cumplimiento legal, proteger derechos de usuarios y prevenir prácticas monopólicas o fraudulentas. Aunque no dependen jerárquicamente del CPCCS, este último participa en el proceso de designación de sus máximas autoridades.

### **2.2.5 Mecanismos ciudadanos de control: veedurías y observatorios**

La Constitución y la Ley Orgánica del CPCCS reconocen el papel de la sociedad civil organizada como parte activa de esta función. Para ello, se institucionalizan mecanismos como:

- **Veedurías ciudadanas:** grupos organizados que vigilan procedimientos estatales (como contrataciones, obras públicas, nombramientos).
- **Observatorios sociales:** plataformas temáticas permanentes que monitorean políticas públicas en salud, educación, justicia, etc.

- **Audiencias públicas:** espacios de deliberación y evaluación colectiva del desempeño institucional.
- **Sistemas de denuncias éticas:** canales ciudadanos para reportar actos de corrupción.

La formalización de estos mecanismos, si bien innovadora, enfrenta retos como el bajo presupuesto, falta de formación cívica y limitada cooperación de las entidades vigiladas.

### **2.2.6 Coordinación y articulación entre los organismos**

Si bien cada órgano tiene autonomía funcional, la Constitución exige que actúen de forma coordinada y complementaria. Sin embargo, en la práctica, la cooperación entre el CPCCS, la Contraloría, la Defensoría y las Superintendencias ha sido irregular, muchas veces marcada por rivalidades institucionales, conflictos de competencia y ausencia de protocolos de interoperabilidad.

Existen al menos tres limitaciones recurrentes:

- Ambigüedad en las competencias concurrentes (p. ej., ¿quién debe investigar actos de corrupción primero?).

- Falta de una plataforma de comunicación interinstitucional unificada.
- Judicialización de desacuerdos entre órganos (especialmente entre CPCCS y Contraloría).

El Plan Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción 2023–2027 propone fortalecer el sistema de articulación con mesas técnicas y protocolos conjuntos, aunque su implementación ha sido parcial.

Tabla 3. Cuadro comparativo funcional

<b>Organismo</b>	<b>Naturaleza Jurídica</b>	<b>Competencias Principales</b>	<b>Relación con el CPCCS</b>	<b>Autonomía</b>
<b>CPCCS</b>	<b>Constitucional, autónomo</b>	<b>Designación de autoridades, veedurías, rendición de cuentas</b>	<b>Órgano rector de la función</b>	<b>Alta (sujeta a control judicial)</b>
<b>Contraloría General del Estado</b>	<b>Constitucional, autónomo</b>	<b>Auditoría, fiscalización, sanción por uso de recursos públicos</b>	<b>CPCCS designa al Contralor General del Estado</b>	<b>Alta, técnica</b>
<b>Defensoría del</b>	<b>Constitucion</b>	<b>Defensa de</b>	<b>CPCCS</b>	<b>Alta</b>

<b>Organismo</b>	<b>Naturaleza Jurídica</b>	<b>Competencias Principales</b>	<b>Relación con el CPCCS</b>	<b>Autonomía</b>
<b>Pueblo</b>	<b>al, autónomo</b>	<b>derechos, acciones constitucionales, mediación</b>	<b>designa al Defensor del Pueblo</b>	
<b>Superintendencias</b>	<b>Autónomas con ley propia</b>	<b>Regulación de sectores económicos y financieros, vigilancia técnica</b>	<b>CPCCS participa en la designación de superintendentes</b>	<b>Media-alta</b>
<b>Mecanismos ciudadanos</b>	<b>Reglamentados por ley</b>	<b>Control social, veedurías, observación y evaluación ciudadana</b>	<b>Impulsados y organizados por el CPCCS</b>	<b>No tienen autonomía institucional</b>

La Función de Transparencia y Control Social, con todos sus componentes, constituye un esquema institucional robusto en diseño, pero débil en articulación operativa. Aunque sus órganos tienen capacidades formales para prevenir y sancionar la corrupción, garantizar derechos y fomentar la participación, en la práctica enfrentan obstáculos estructurales: falta de coordinación, presión política, inestabilidad en los liderazgos y escasa participación efectiva. Como afirma Chamorro (2020), si no se consolida un sistema integral de control social interfuncional, el modelo corre el riesgo de

fragmentarse y perder legitimidad. La clave está en que cada organismo fortalezca su autonomía, pero también se articule de manera sinérgica con los demás, guiados por el principio superior de interés público.

### **2.3 Alcances, Atribuciones y Limitaciones de la Función de Transparencia y Control Social**

La Función de Transparencia y Control Social, consagrada en la Constitución ecuatoriana de 2008, constituye una innovación institucional inédita en el constitucionalismo latinoamericano. A diferencia de los poderes clásicos, esta función no está diseñada para ejercer soberanía o dictar políticas, sino para vigilar, fiscalizar y garantizar la ética pública desde un enfoque ciudadano y participativo.

En este marco, sus atribuciones se fundamentan en los principios de participación ciudadana, transparencia, control social, rendición de cuentas, prevención de la corrupción y vigilancia institucional. El artículo 204 de la Constitución establece que esta función debe promover e incentivar la participación de la ciudadanía, garantizar la transparencia en la gestión pública y proteger el ejercicio de los derechos colectivos.

La naturaleza horizontal y no jerárquica de esta función impone límites muy particulares: sus organismos no están facultados para intervenir en la autonomía de las demás funciones del Estado, pero sí pueden influir a través de informes, veedurías, recomendaciones y designación de autoridades clave.

## **2.4 Atribuciones constitucionales y legales de los órganos que la integran**

### **a) Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)**

De acuerdo con los artículos 204 al 210 de la Constitución y la Ley Orgánica del CPCCS, las principales atribuciones de este órgano son:

- **Designación de autoridades** mediante concursos públicos de méritos y oposición (Contralor, Defensor del Pueblo, Procurador General, Superintendentes, Fiscal General, Consejo de la Judicatura).
- **Promoción de la participación ciudadana**, incluyendo la conformación de observatorios, veedurías y mecanismos de consulta.

- **Evaluación de la gestión pública**, a través de informes sobre cumplimiento de la rendición de cuentas de autoridades e instituciones del Estado.
- **Impulso a la lucha contra la corrupción**, canalizando denuncias ciudadanas y derivando informes a la Fiscalía o Contraloría.
- **Fomento de una cultura ética y de transparencia**, a través de campañas, educación cívica y articulación con universidades y actores sociales.

Esta multiplicidad de roles ha sido interpretada por algunos como una expresión del "quinto poder" del Estado (Chinga Aspiazú, 2022), aunque en la práctica se encuentra sujeta a múltiples restricciones normativas y operativas.

### **b) Contraloría General del Estado**

Este organismo goza de autonomía técnica y funcional. Sus principales competencias están establecidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:

- Realizar auditorías financieras, administrativas, técnicas y operativas.
- Establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas del mal uso de los recursos públicos.
- Emitir informes de control que pueden activar procesos en la Fiscalía.
- Evaluar la legalidad, eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Aunque trabaja coordinadamente con el CPCCS en el ámbito preventivo, su capacidad sancionadora es mayor, lo que lo convierte en un actor esencial del sistema anticorrupción.

### **c) Defensoría del Pueblo**

Según la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, sus atribuciones incluyen:

- Proteger y garantizar los derechos humanos frente a acciones u omisiones del Estado o de particulares.

- Realizar inspecciones, investigaciones e informes sobre vulneraciones de derechos.
- Iniciar acciones constitucionales (acción de protección, hábeas corpus, entre otras).
- Emitir recomendaciones de política pública con enfoque de derechos.

Su rol se diferencia del CPCCS en tanto opera desde la lógica del derecho individual y colectivo, no de la fiscalización administrativa.

#### **d) Superintendencias**

Estas entidades técnicas regulan sectores específicos (finanzas, empresas, economía solidaria, entre otros). Sus atribuciones se centran en:

- Supervisión y control del cumplimiento normativo.
- Sanción de irregularidades sectoriales.
- Protección de los derechos de consumidores y usuarios.

Aunque el CPCCS interviene en la designación de sus titulares, no tiene injerencia directa en sus decisiones técnicas.

### **2.4.1 Límites normativos y jurisprudenciales de la función**

A pesar del diseño ambicioso de la Función de Transparencia y Control Social, existen límites constitucionales, políticos y prácticos que condicionan su ejercicio efectivo.

#### **a) Restricciones constitucionales**

La propia Constitución impone frenos al poder de esta función:

- No puede sustituir las competencias de otras funciones del Estado.
- No tiene iniciativa legislativa ni poder vinculante en sus recomendaciones.
- Los actos del CPCCS pueden ser impugnados ante la Corte Constitucional, especialmente cuando afectan el debido proceso o los derechos de participación.

La Corte Constitucional, en varias sentencias (como la 004-19-RC), ha establecido que el CPCCS no puede intervenir en los procesos judiciales ni emitir juicios de valor sobre sentencias. Además, ha recordado que sus designaciones deben ceñirse estrictamente a los principios de legalidad, transparencia y meritocracia.

### **b) Limitaciones operativas y administrativas**

Varios estudios (Gordón Posligua, 2022; Gavilanes, 2021) identifican deficiencias estructurales en el funcionamiento del CPCCS y su entorno institucional:

- **Falta de claridad en la delimitación de competencias**, lo que genera conflictos frecuentes con la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional.
- **Debilidad en la gestión de procesos de designación**, con denuncias recurrentes de opacidad, manipulación o filtración política.
- **Escasa articulación con organismos técnicos**, como la Contraloría, lo que reduce la eficacia de las denuncias ciudadanas.

- **Ausencia de indicadores de evaluación de impacto**, lo que impide determinar si las intervenciones del CPCCS producen cambios sustantivos en la institucionalidad.

### **c) Riesgo de instrumentalización política**

Uno de los mayores cuestionamientos al CPCCS ha sido su vulnerabilidad a la cooptación partidaria. Al ser elegido por voto popular, sus integrantes pueden llegar sin preparación técnica suficiente, y con agendas alineadas a grupos de poder.

Según Solano Paucay (2015), este diseño político-electoral convierte al CPCCS en una "estructura híbrida", atrapada entre el deseo de representación democrática y la necesidad de operar con criterios técnicos.

Esto se agrava cuando los procesos de designación de autoridades de control (Contralor, Fiscal, Defensor del Pueblo) se ven atravesados por conflictos internos, impugnaciones judiciales y cuestionamientos ciudadanos.

## **2.4.2 El principio de no interferencia funcional**

Un límite clave para la Función de Transparencia y Control Social es el principio de no interferencia funcional, establecido en el artículo 205 de la Constitución. Este artículo establece que las funciones del Estado deben cooperar entre sí, pero ninguna está por encima de otra.

Esto significa que:

- El CPCCS no puede ordenar acciones a la Asamblea, la Función Judicial o el Ejecutivo.
- Las decisiones del CPCCS pueden ser revisadas si afectan derechos constitucionales.
- Las Superintendencias mantienen independencia técnica, incluso cuando son designadas por concurso promovido por el CPCCS.

Este equilibrio se ha visto afectado en varias ocasiones por intentos del CPCCS de intervenir más allá de sus límites, como ocurrió durante los periodos del CPCCS Transitorio (2018–2019), cuyos actos fueron objeto de demandas ante la Corte Constitucional.

### 2.4.3 Casos emblemáticos que ilustran los alcances y límites

Algunos casos recientes han evidenciado las tensiones entre atribuciones y limitaciones:

- **Nombramiento del Defensor del Pueblo (2021–2023):** el proceso impulsado por el CPCCS fue impugnado por falta de transparencia. La Corte Constitucional intervino y anuló fases clave.
- **Designación del Contralor General (2022):** denuncias de tráfico de influencias y filtraciones políticas llevaron a suspensiones del concurso. La falta de coordinación con la Fiscalía y la Asamblea obstaculizó el proceso.
- **Intervención del CPCCS en conflictos de derechos colectivos (2020):** algunos pronunciamientos sobre temas ambientales y de pueblos indígenas fueron objetados por considerarse fuera de sus competencias.

Estos ejemplos confirman que el diseño legal no basta: se requiere de una cultura institucional sólida y mecanismos de control interno que eviten desbordes de poder.

La Función de Transparencia y Control Social tiene, en el papel, atribuciones amplias y transformadoras. Está diseñada para democratizar el control del poder y garantizar la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública. Sin embargo, su eficacia depende de la claridad normativa, profesionalismo institucional y respeto a sus límites funcionales. El CPCCS, como su órgano central, enfrenta el reto permanente de operar con legitimidad técnica y sin caer en la politización. La Defensoría, la Contraloría y las Superintendencias complementan esta arquitectura, pero su cooperación aún es incipiente. La clave no está solo en mejorar las normas, sino en construir una cultura de integridad, participación y corresponsabilidad, que permita a la ciudadanía no solo ser vigilante, sino también cocreadora de lo público.

## **2.5 Relación con la Ciudadanía y Participación**

### **2.5.1 Participación ciudadana: del derecho al ejercicio institucionalizado**

Desde su inclusión explícita en la Constitución del Ecuador de 2008, la participación ciudadana ha sido concebida no solo como un derecho individual o colectivo, sino también como una herramienta de control social y democratización del poder público. El artículo 95 de la Carta Magna establece que las ciudadanas y ciudadanos “en forma individual o 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”.

Esta conceptualización desplaza a la ciudadanía del plano pasivo hacia el rol activo y co-gobernante. Así, la participación se convierte en un pilar transversal de todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Su máxima expresión institucionalizada se materializa a través de la Función de Transparencia y Control Social, cuya misión es canalizar y facilitar los mecanismos mediante los cuales la sociedad ejerce vigilancia directa sobre el poder político y la gestión pública.

## **2.5.2 Marco normativo: Constitución y leyes orgánicas**

La Constitución de 2008 establece los principios y derechos vinculados a la participación en sus artículos 61, 95, 96, 100, y en el Título IV sobre la organización del Estado. Específicamente, el artículo 204 crea la Función de Transparencia y Control Social para asegurar que el pueblo pueda ejercer control social y rendición de cuentas.

Complementariamente, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica del CPCCS desarrollan los instrumentos, procedimientos y tipos de participación. Entre ellos destacan:

- Las veedurías ciudadanas,
- Los observatorios sociales,
- Las asambleas locales,
- Las audiencias públicas,
- Los consejos consultivos,
- Y los procesos de rendición de cuentas obligatoria.

Estos mecanismos buscan garantizar una interacción permanente entre el Estado y la ciudadanía, generando un sistema de corresponsabilidad democrática.

### **2.5.3 Instrumentos institucionales de participación ciudadana**

#### **a) Veedurías ciudadanas**

Son el mecanismo más representativo del control social. Se trata de grupos organizados de ciudadanos que, una vez acreditados por el CPCCS, vigilan un proceso, política, obra o decisión pública. Las veedurías pueden ser solicitadas por cualquier persona natural o jurídica, y son aprobadas mediante resolución del Pleno del Consejo.

Su finalidad es:

- Garantizar la transparencia en los procesos públicos (contrataciones, elecciones, designaciones).
- Documentar irregularidades y emitir informes que se remiten a instituciones competentes.
- Promover el empoderamiento comunitario.

Según el CPCCS (2022), se han registrado más de 4.200 veedurías desde 2010, con mayor presencia en las áreas de infraestructura, salud y educación. No obstante, informes como el de *Rodríguez Bermeo (2017)* advierten que solo un 32% de ellas culmina con informes de impacto o recomendaciones vinculantes.

### **b) Observatorios sociales**

Son plataformas temáticas o sectoriales integradas por organizaciones académicas, sociales, profesionales o comunitarias. A diferencia de las veedurías, tienen carácter permanente y propositivo.

Ejemplos de observatorios ciudadanos:

- Observatorio de Políticas Públicas de Salud.
- Observatorio Nacional de Justicia y Derechos Humanos.
- Observatorio de Educación Intercultural Bilingüe.

Sus funciones incluyen:

- Recopilar y sistematizar información pública.

- Evaluar políticas gubernamentales desde indicadores ciudadanos.
- Formular propuestas para la mejora de la gestión pública.

Según *Iñiguez (2022)*, los observatorios son esenciales para generar una ciudadanía técnica y deliberativa, pero su eficacia depende del acceso a datos abiertos, formación metodológica y voluntad política de las instituciones vigiladas.

### **c) Audiencias públicas y asambleas ciudadanas**

Estos espacios permiten a los ciudadanos y colectivos expresar sus opiniones sobre actos administrativos, planes o proyectos del Estado. Están reguladas por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y pueden ser convocadas por el CPCCS, GADs, o instituciones públicas.

A través de las audiencias:

- Se socializan políticas o decisiones de interés nacional.
- Se recibe retroalimentación ciudadana.
- Se construyen consensos o se exponen disensos públicamente.

Las **asambleas locales**, por su parte, tienen como objetivo fortalecer el tejido comunitario a nivel territorial y fomentar la articulación entre gobiernos locales y población.

#### **d) Consejos consultivos y redes ciudadanas**

Los consejos consultivos son espacios de articulación temática, compuestos por representantes de la sociedad civil y sector público. Funcionan como asesores técnicos y sociales de la administración pública en áreas como ambiente, discapacidad, niñez o diversidad sexual.

Asimismo, existen **redes de participación** conformadas por veedores, líderes comunitarios, ONGs y universidades, que trabajan conjuntamente en la vigilancia de políticas públicas.

#### **2.5.4 Rendición de cuentas como deber estatal y derecho ciudadano**

La **rendición de cuentas** es un principio constitucional (art. 204) que implica la obligación de todas las autoridades, instituciones y servidores públicos de informar, justificar y responsabilizarse por sus decisiones ante la ciudadanía.

De acuerdo con el Reglamento de Rendición de Cuentas del CPCCS, el proceso anual incluye:

- La elaboración de informes institucionales.
- La convocatoria a audiencias públicas.
- La validación por parte de observadores y ciudadanos.
- La sistematización de recomendaciones y compromisos.

Estudios como el de *PUCE (2024)* evidencian que más del 70% de los informes presentados por instituciones públicas no contienen indicadores de impacto, ni incluyen retroalimentación ciudadana. Esta debilidad impide transformar la rendición de cuentas en un verdadero ejercicio de vigilancia.

### **2.5.5 Dificultades estructurales en la relación Estado-ciudadanía**

A pesar de los avances en institucionalizar mecanismos participativos, persisten limitaciones estructurales:

- 1) **Baja cultura de participación:** muchas personas desconocen los mecanismos existentes o perciben que sus acciones no generan efectos reales.
- 2) **Politización del CPCCS:** la pérdida de legitimidad del órgano rector ha afectado la confianza en los procesos de veeduría y consulta.
- 3) **Falta de recursos y formación:** organizaciones ciudadanas carecen de apoyo técnico, jurídico y metodológico para incidir efectivamente.
- 4) **Acceso restringido a información pública:** sin datos abiertos, los mecanismos pierden su capacidad de análisis y propuesta.
- 5) **Desigualdad territorial:** la mayoría de las veedurías y observatorios se concentran en zonas urbanas y capitales provinciales.

Autores como *Gavilanes (2021)* y *Vera García (2015)* señalan que estas debilidades no se resuelven solo con marcos normativos, sino

con políticas públicas sistemáticas de educación cívica, acompañamiento técnico y descentralización efectiva.

Tabla 4. Herramientas de participación y su evaluación

Mecanismo	Finalidad principal	Nivel de incidencia	Fortalezas	Debilidades
Veedurías ciudadanas	Vigilar procesos públicos específicos	Media	Flexibilidad, legitimidad ciudadana	Poca vinculación de resultados
Observatorios sociales	Evaluación sistemática de políticas públicas	Alta (si es técnico)	Capacidad técnica, continuidad	Débil articulación con el Estado
Audiencias públicas	Deliberar sobre temas de interés público	Baja-media	Acceso libre, posibilidad de presión colectiva	Poco sistematizadas y no vinculantes

---

Mecanismo	Finalidad principal	Nivel de incidencia	Fortalezas	Debilidades
Consejos consultivos	Asesoría temática en políticas públicas	Media	Diálogo institucionalizado	Baja operatividad real
Rendición de cuentas	Transparencia institucional ante la ciudadanía	Alta	Obligatoria por ley, regulada por el CPCCS	Contenido por superficial y sin evaluación externa

---

La relación entre ciudadanía y Función de Transparencia y Control Social representa un nuevo paradigma de institucionalidad democrática. Se trata de una apuesta por la corresponsabilidad, en la que la vigilancia y fiscalización del poder dejan de ser monopolio de élites jurídicas o políticas, y se convierten en tareas compartidas por la sociedad.

No obstante, esta aspiración enfrenta un doble desafío:

- Desde dentro del Estado, se requiere una actitud receptiva, ética pública sólida y cumplimiento del deber de rendir cuentas.
- Desde la ciudadanía, es fundamental avanzar hacia formas de organización más técnicas, informadas y persistentes.

Como advierte Peláez Moreno (2013), sin una ciudadanía capaz de demandar y sostener sus derechos, la institucionalidad participativa corre el riesgo de convertirse en simulacro. Y sin un Estado comprometido con el control social, los mecanismos de participación se convierten en ejercicios retóricos.

El camino hacia una democracia participativa real requiere tiempo, voluntad, formación y cultura política. La Función de Transparencia y Control Social tiene el potencial normativo para consolidar este modelo, pero necesita consolidar alianzas activas y efectivas con los ciudadanos.

## **2.6 Casos Emblemáticos y Controversias Legales**

Desde su creación en 2008, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ha estado inmerso en un constante campo de

tensiones. Aunque constitucionalmente concebido como una herramienta para profundizar la democracia participativa, el CPCCS ha sido, en la práctica, un espacio altamente politizado, sujeto a conflictos de competencias, cuestionamientos judiciales y controversias públicas.

A través de su atribución más sensible —la **designación de autoridades de control**—, el CPCCS ha puesto en jaque el equilibrio institucional del Ecuador. Las disputas no solo han sido políticas, sino también jurídicas y doctrinarias, llevando a la Corte Constitucional a intervenir en múltiples ocasiones. Este apartado presenta los **casos más emblemáticos** ocurridos entre 2010 y 2024.

### **2.6.1 El CPCCS Transitorio (2018–2019): poder constituyente delegado o injerencia inconstitucional**

Uno de los episodios más polémicos de la historia reciente del Ecuador fue la creación del CPCCS Transitorio a raíz del referéndum popular de 2018, convocado por el presidente Lenín Moreno. La consulta habilitó la reestructuración del CPCCS y otorgó poderes excepcionales a un cuerpo temporal de consejeros, cuya misión era

evaluar, cesar y reemplazar a autoridades de control sin seguir los procedimientos ordinarios establecidos en la Constitución.

Este consejo transitorio, presidido por Julio César Trujillo, cesó a más de 25 autoridades nacionales, entre ellas el Fiscal General, el Contralor, el Procurador General del Estado, el Consejo de la Judicatura, e incluso nombró un nuevo Consejo Nacional Electoral.

Críticas y controversias:

- **Extralimitación de funciones:** El CPCCS-T actuó bajo la figura del “mandato popular” pero sin un marco legal claro.
- **Falta de procedimientos técnicos y concursos públicos.**
- **Intervenciones con efectos irreversibles,** sin posibilidad de revisión judicial efectiva.

En su momento, varios juristas y académicos —como Pedro Páez (2024)— advirtieron que el CPCCS-T encarnó un ejercicio de poder constituyente fáctico, ajeno a las reglas del Estado de derecho. Si bien gozó de aceptación popular, fue un ejemplo de cómo una herramienta

participativa puede degenerar en una forma de autoritarismo institucional.

### **2.6.2 El proceso fallido de designación del Defensor del Pueblo (2021–2023)**

Otro caso paradigmático fue el intento del CPCCS por designar al Defensor del Pueblo tras la destitución de Freddy Carrión, quien fue procesado penalmente por actos de violencia. El concurso público para esta designación estuvo plagado de:

- **Filtraciones de calificaciones**, denuncias de favoritismo y conflictos de interés.
- **Acciones judiciales de protección** que frenaron las etapas del concurso.
- **Acusaciones cruzadas entre consejeros**, lo que paralizó la deliberación.

Finalmente, la **Corte Constitucional intervino** a través de una acción extraordinaria de protección (Sentencia No. 1344-21-EP/23),

anulando el proceso por violaciones al debido proceso y falta de transparencia en la fase de méritos.

Este caso evidenció la fragilidad institucional del CPCCS en la conducción de procesos meritocráticos, así como la incapacidad para blindarse de presiones internas y externas.

### **2.6.3 Controversia en la designación del Contralor General del Estado (2022–2024)**

La designación del nuevo Contralor General ha sido otro punto de inflexión crítica para el CPCCS. Luego de la salida de Pablo Celi (implicado en corrupción), se activó un concurso que fue suspendido varias veces por:

- Denuncias de alteración de bases del concurso.
- Renuncias y recusaciones de miembros de la comisión ciudadana.
- Procesos judiciales que afectaron la continuidad del proceso.

En medio de estas controversias, sectores políticos acusaron al CPCCS de actuar como instrumento de cuotas partidistas, mientras que el organismo insistía en que sus procesos eran legítimos.

La Corte Constitucional, en sentencia No. 005-24-SCN, recordó que el CPCCS no puede alterar las reglas durante el proceso ni violar los principios de publicidad, igualdad y mérito, y exhortó a suspender el proceso hasta que se garanticen garantías mínimas.

Este caso ha sido citado como uno de los más visibles fracasos institucionales en la designación de autoridades de control clave, debilitando la confianza ciudadana y generando inseguridad jurídica.

#### **2.6.4 Propuestas de eliminación del CPCCS mediante consulta popular (2023–2024)**

Frente al cúmulo de conflictos, ineficiencias y controversias, varios sectores políticos y académicos han propuesto la eliminación del CPCCS como órgano autónomo, argumentando que su existencia representa más un obstáculo que una garantía para la institucionalidad democrática.

En 2023, el entonces presidente Guillermo Lasso incluyó en su consulta popular una pregunta orientada a suprimir el CPCCS y trasladar sus competencias a la Asamblea Nacional, bajo control parlamentario. Si bien la pregunta fue finalmente excluida del referéndum, el debate quedó abierto.

En 2024, un nuevo intento fue promovido por organizaciones sociales y jurídicas, proponiendo una reforma parcial a través de Asamblea Nacional. Este movimiento ha sido respaldado por estudios como los de Rea González (2024) y el Instituto de Democracia, quienes sostienen que:

- El CPCCS carece de legitimidad social.
- Se ha convertido en un foco de conflicto interfuncional.
- Las funciones que ejerce pueden ser asumidas por entidades técnicas independientes o por concurso público administrado por la Asamblea.

No obstante, otros autores, como Gudiño Mena (2022) y Gallotti (2024), argumentan que la eliminación del CPCCS sería una regresión

democrática, pues implicaría debilitar el modelo de democracia participativa plasmado en la Constitución de Montecristi.

### 2.6.5 Cuadro resumen de controversias clave

Caso	Año	Problema central	Intervención de la Corte Constitucional	Resultado
CPCCS Transitorio y designación masiva	2018–2019	Cese sin debido proceso, ausencia de concursos	No intervención directa (ambigüedad normativa)	Reformas de facto al sistema de control estatal
Designación del Defensor del Pueblo	2021–2023	Irregularidades en méritos y acciones de protección	Anulación del proceso por sentencia 1344-21-EP	Designación suspendida y proceso reiniciado
Concurso para el Contralor General	2022–2024	Cambios de bases, denuncias y demandas judiciales	Sentencia 005-24-SCN frenó y reordenó el proceso	Concurso en pausa; falta de autoridad definitiva
Propuesta de eliminación del CPCCS	2023–2024	Consulta popular y reformas legislativas propuestas	No intervención; debate político abierto	Proyecto no aprobado, discusión continúa

Los casos descritos demuestran que el CPCCS ha sido una institución frágil, expuesta a interferencias, presiones y errores operativos. Sin embargo, también revelan que la falta no está solo en el diseño constitucional, sino en la manera como ha sido ejecutado: falta de

profesionalización, escasa coordinación con la Corte Constitucional, y ausencia de consensos políticos sobre su rol.

Eliminar el CPCCS puede resolver ciertos conflictos inmediatos, pero también implicaría renunciar a una apuesta democrática audaz. Reformarlo con normas claras, requisitos técnicos, mecanismos de rendición de cuentas y participación real puede ser una salida más equilibrada. Como señala Páez Bimos (2024), “el dilema no es CPCCS sí o no, sino cómo garantizar control ciudadano sin replicar las lógicas del clientelismo político que se pretendía superar”.

## **CAPÍTULO III: FALENCIAS, DESAFÍOS Y CASOS CRÍTICOS DEL CPCCS**

### **3.1 Problemáticas en la Designación de Autoridades**

La atribución de designar autoridades del Estado ha sido una de las competencias más sensibles y problemáticas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Aunque esta facultad fue concebida como un medio para despolitizar y democratizar la elección de cargos estratégicos, en la práctica ha generado múltiples crisis institucionales. A lo largo de más de una década, los concursos públicos organizados por el CPCCS han estado marcados por irregularidades, conflictos judiciales, cuestionamientos de transparencia y escasa legitimidad ciudadana.

Este apartado analiza las principales fallas estructurales que afectan estos procesos, examinando cómo la politización interna, los vacíos normativos y la débil cultura institucional han convertido esta competencia en una fuente crónica de inestabilidad para el país.

### **3.1.1 El marco constitucional: diseño y tensiones implícitas**

El artículo 208 de la Constitución del Ecuador de 2008 establece que el CPCCS tiene la competencia para realizar la designación de autoridades mediante concursos públicos de méritos y oposición, con veeduría ciudadana y garantizando la participación de sectores sociales. Entre las autoridades que debe designar se encuentran:

- Contralor General del Estado
- Defensor del Pueblo
- Fiscal General
- Procurador General del Estado
- Miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE)
- Consejo de la Judicatura
- Superintendencias (por ternas o concurso)

Aunque el diseño busca romper con la lógica de repartos partidarios en la Asamblea, traslada el centro del conflicto político al

CPCCS, una institución vulnerable, sin partido propio, y con reglas débiles para blindar su autonomía técnica.

Como señala *Recalde Mendoza (2024)*, “el CPCCS es un espacio electoralizado que asume funciones técnicas, pero sin estar dotado de condiciones institucionales adecuadas para ello”.

### **3.1.2 Falencias procedimentales recurrentes**

A pesar del mandato constitucional de realizar concursos meritocráticos, los procedimientos han mostrado una y otra vez múltiples falencias:

#### **1. Bases del concurso modificadas sobre la marcha**

En varios procesos se han introducido cambios en los baremos, ponderaciones o requisitos después de publicados los reglamentos. Esto genera inseguridad jurídica y abre espacio para manipulación discrecional. Ejemplo claro: el concurso para Defensor del Pueblo en 2022.

#### **2. Comisiones ciudadanas sin independencia ni formación técnica**

La Ley Orgánica del CPCCS establece que las comisiones de selección deben tener representación ciudadana. Sin embargo, en la práctica se ha denunciado que muchas personas designadas carecen de preparación jurídica o técnica suficiente, y responden a intereses políticos.

### **3. Baja calidad en los informes y calificaciones**

Observadores han documentado errores de fondo y forma en la evaluación de méritos, entrevistas y pruebas. La falta de mecanismos de impugnación sólidos o de verificación externa debilita todo el proceso.

### **4. Renuncias, recusaciones y conflictos internos**

En múltiples concursos se ha registrado una alta rotación de miembros de comisiones o del Pleno del CPCCS, lo que impide continuidad, genera vacíos de poder y debilita la legitimidad de los resultados.

### **3.1.3 Casos paradigmáticos que ilustran la crisis**

A continuación, se presentan tres casos que ilustran la gravedad de los problemas en la designación de autoridades:

#### **Concurso del Defensor del Pueblo (2021–2023)**

- Se denunciaron filtraciones de preguntas de entrevistas.
- Algunos postulantes con méritos académicos altos fueron descalificados sin justificación clara.
- La puntuación final fue cuestionada judicialmente por dos candidatos.
- La Corte Constitucional anuló el proceso en sentencia 1344-21-EP por violaciones al debido proceso y falta de transparencia.

#### **Designación del Contralor General (2022–2024)**

- Proceso suspendido por medidas cautelares en cinco ocasiones distintas.
- Comisión de selección fracturada por disputas internas.

- Acusaciones de tráfico de influencias e intervención del Ejecutivo y Legislativo.
- Concurso aún inconcluso a inicios de 2024.
- **Designación del Consejo de la Judicatura (2019)**
- Pleno del CPCCS procedió a designar ternas incompletas.
- Nombramientos revertidos por acción de protección en Quito.
- La Corte Constitucional ordenó la repetición del proceso bajo nuevos parámetros.

### **3.1.4 Injerencia política e instrumentalización partidaria**

Una de las causas estructurales más señaladas por la doctrina es la injerencia partidaria en el CPCCS. Aunque sus miembros son elegidos por voto popular, en la práctica muchos candidatos llegan con respaldo de partidos o movimientos, sin trayectoria técnica, ni compromiso institucional. Esto ha provocado:

- División del Pleno en facciones rivales que votan por alineamiento político.
- Utilización de los concursos como botín de negociación política.
- Acusaciones mutuas de corrupción y chantaje entre consejeros.

Según *Pedro Páez Bimos (2024)*, el CPCCS ha devenido en un “instrumento de lawfare institucional”, donde el aparente respeto al procedimiento encubre luchas de poder para controlar organismos de control clave.

### **3.1.5 Inestabilidad normativa y judicialización**

Cada concurso impulsado por el CPCCS ha sido objeto de múltiples acciones de protección, medidas cautelares, acciones extraordinarias ante la Corte Constitucional y denuncias ante organismos internacionales. Esto genera una judicialización crónica del nombramiento de autoridades, que paraliza funciones críticas del Estado. Entre los efectos negativos más visibles están:

- **Vacancias prolongadas** en instituciones esenciales como la Contraloría, Defensoría o el Consejo de la Judicatura.
- **Interinidad sin control**, con autoridades prorrogadas sin legitimidad.
- **Desconfianza ciudadana** en todo el proceso de selección pública.

### **3.1.6 Críticas desde la academia y organismos de control**

Diversos académicos, como Gavilanes (2022) y Rea González (2024), han coincidido en que la principal debilidad del CPCCS no es normativa, sino operativa y cultural. La falta de profesionalización, la ausencia de controles externos y la incapacidad para construir legitimidad propia lo convierten en un actor institucionalmente disfuncional.

Incluso informes internos del propio Consejo reconocen que:

- No existen protocolos de selección estandarizados.
- Se carece de una base de datos de méritos de funcionarios.

- Los procesos no incluyen mecanismos serios de auditoría posterior.

### 3.1.7 ¿Soluciones posibles? Propuestas de la doctrina

Frente a esta situación, la mayoría de las propuestas de reforma convergen en los siguientes ejes:

- 1) Eliminar la atribución de designación del CPCCS y trasladarla a organismos técnicos independientes con aval ciudadano.
- 2) Profesionalizar las comisiones de selección, incluyendo expertos universitarios y organismos multilaterales.
- 3) Unificar los procesos de selección con normativa clara, principios rectores comunes y supervisión externa.
- 4) Crear una entidad de evaluación de procesos meritocráticos, que audite la transparencia y validez de cada concurso.
- 5) **Reformar la forma de elección de consejeros del CPCCS**, exigiendo requisitos técnicos mínimos y regulando campañas.

Las problemáticas expuestas no son excepcionales ni coyunturales. Son la consecuencia lógica de un diseño institucional frágil, atrapado entre la aspiración democratizadora y la realidad política del Ecuador. El modelo original pretendía empoderar a la ciudadanía frente a los partidos, pero ha terminado siendo una estructura capturable por los mismos actores políticos que debía contrarrestar. Esta contradicción estructural ha convertido la designación de autoridades en una fuente de desgaste institucional y de erosión de la confianza pública. La pregunta ya no es si el CPCCS puede mejorar sus procesos de designación, sino si debería seguir asumiéndolos, o si es momento de rediseñar el mecanismo desde una lógica más técnica, imparcial y ciudadana.

### **3.2 Interferencias Políticas y Conflictos de Competencia**

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) fue diseñado para democratizar el nombramiento de autoridades y fortalecer el control social, sin someterse a la lógica partidista. Sin embargo, desde su creación ha sido un actor institucional rodeado de conflictos interfuncionales, enfrentamientos jurídicos y presiones políticas constantes.

Estos conflictos han ocurrido no solo con otros órganos de la Función de Transparencia, sino también con la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional, el Ejecutivo y el Consejo de la Judicatura. En muchos casos, las diferencias han derivado en acciones legales, sentencias constitucionales y bloqueo institucional.

Este apartado explora las principales interferencias políticas y disputas de competencia que han afectado la operatividad del CPCCS, analizando sus causas estructurales, consecuencias institucionales y respuestas jurídicas.

### **3.2.1 El marco constitucional: cooperación sin subordinación**

El artículo 205 de la Constitución de Montecristi establece que “las funciones del Estado cooperarán entre sí y no ejercerán entre ellas subordinación”. Este principio de separación funcional con articulación cooperativa fue diseñado para evitar los excesos del hiperpresidencialismo y generar un modelo de pesos y contrapesos más horizontal.

En la práctica, sin embargo, este equilibrio ha sido difícil de sostener, ya que:

- El CPCCS tiene competencias transversales (designaciones, control, participación) que intersectan con atribuciones de otras funciones.
- No existe una ley que regule con precisión los límites de acción del CPCCS frente a otras funciones.
- Las decisiones del CPCCS muchas veces impactan en la legitimidad de autoridades ya designadas o en funciones.

Como señala P.A. Escudero Soliz (2024), estas ambigüedades permiten “zonas grises de competencia que son fácilmente aprovechadas por actores políticos para disputar poder institucional desde el CPCCS”.

### **3.2.2 Interferencias más frecuentes**

#### **a) Conflictos con la Asamblea Nacional**

La Asamblea ha cuestionado al CPCCS en múltiples ocasiones por supuestas extralimitaciones, especialmente en la designación de autoridades que luego deben ser posesionadas por el Legislativo.

Casos notables:

- En 2019 y 2021, la Asamblea **se negó a posesionar** a funcionarios designados por el CPCCS argumentando vicios en el concurso.
- Durante el gobierno de Guillermo Lasso, se planteó su **eliminación por vía de reforma parcial**, iniciando un conflicto político institucional.

Además, algunos asambleístas han denunciado que el CPCCS **actúa como órgano paralelo de nominación**, usurpando el rol político de la Asamblea.

### **b) Enfrentamientos con la Corte Constitucional**

La Corte ha sido recurrentemente llamada a dirimir los límites del CPCCS. En varios fallos, ha:

- Anulado designaciones por violación al debido proceso.
- Exhortado al CPCCS a no interferir en funciones jurisdiccionales.
- Limitado su capacidad de interpretar normas constitucionales, recordando que esa función pertenece únicamente a la Corte.

Ejemplo paradigmático: la Sentencia 005-24-SCN, donde se impidió que el CPCCS continúe un proceso de designación por alterar las bases del concurso en curso.

### **c) Tensiones con la Contraloría y el Ejecutivo**

En 2022 y 2023, durante el concurso para Contralor, el CPCCS y la Contraloría intercambiaron acusaciones públicas. El Consejo argumentaba que la Contraloría obstaculizaba la entrega de información para verificar méritos de postulantes. La Contraloría, por su parte, denunció injerencia indebida y politización del proceso.

Asimismo, el Ejecutivo ha interferido a través de:

- Proyectos de ley para reformar o eliminar el CPCCS.
- Campañas en consultas populares que buscan trasladar sus competencias.
- Presiones presupuestarias, como la reducción de fondos operativos.

### **3.2.3 Causas estructurales de los conflictos**

#### **1) Falta de definición jerárquica y técnica**

El CPCCS no es superior ni subordinado a ningún otro órgano, pero sus decisiones tienen efectos reales sobre otras funciones, generando fricción.

#### **2) Diseño con competencias amplias y poco delimitadas**

La Constitución le otorga capacidad de designar, fiscalizar, proponer e incluso formular política pública en ética y transparencia, sin detallar los límites operativos.

#### **3) Ausencia de protocolos de coordinación interfuncional**

No existen mecanismos normados para que el CPCCS coordine con la Corte, Asamblea, Fiscalía o Contraloría en los procesos de designación o control.

#### **4) Politización interna del CPCCS**

Las disputas entre consejeros, alineados con diferentes grupos políticos, se trasladan hacia el exterior en forma de conflictos con otros poderes.

### **3.2.4 Intervención de la Corte Constitucional**

La Corte ha cumplido un papel fundamental como árbitro de competencias. En al menos seis sentencias entre 2010 y 2024 ha intervenido para:

- Reestablecer el equilibrio entre funciones del Estado.
- Corregir excesos del CPCCS en materia de designaciones.
- Anular resoluciones emitidas sin motivación o sin debido proceso.

En particular:

- Sentencia 1344-21-EP: anuló proceso de designación del Defensor del Pueblo por violación a los principios de igualdad y motivación.
- Sentencia 005-24-SCN: limitó la capacidad del CPCCS para cambiar las reglas de concursos ya iniciados.

- Dictamen 3-19-DTI: estableció que el CPCCS no puede reformar o interpretar normas constitucionales, recordando que esa competencia es exclusiva de la Corte.

Estas decisiones han delineado de facto los límites operativos del CPCCS, aunque siguen existiendo zonas de ambigüedad.

### **3.2.5 Consecuencias institucionales**

Los conflictos de competencia y las interferencias políticas tienen efectos profundos en la gobernabilidad institucional:

- Retrasos o bloqueos en la designación de autoridades, lo que genera vacíos funcionales o interinatos prolongados.
- Deslegitimación del CPCCS como órgano rector de transparencia.
- Debilitamiento de la arquitectura de funciones del Estado, pues el conflicto reemplaza a la cooperación.
- Judicialización crónica de decisiones administrativas que deberían ser técnicas y autónomas.

- Desconfianza ciudadana en la meritocracia y el control institucional.

Tabla 5. Resumen: principales conflictos interfuncionales (2010–2024)

Institución en conflicto con el CPCCS	Motivo del conflicto	Resolución/Corte Constitucional	Resultado
Asamblea Nacional	Rechazo de posesión de autoridades designadas	No intervención directa	Posesión retrasada o bloqueada
Corte Constitucional	Extralimitación en concursos y decisiones sin motivación	Sentencias 1344-21-EP, 005-24-SCN, Dictamen 3-19-DTI	Procesos anulados, límites reforzados
Contraloría General	Proceso de designación del Contralor, acusaciones mutuas	Denuncias públicas, sin sentencia específica	Concurso suspendido
Ejecutivo (Presidencia)	Propuestas de eliminación en consultas populares	Corte no se pronunció sobre fondo constitucional	Proyecto no aprobado, debate continúa
Consejo de la Judicatura	Reclamos por competencias en designación de jueces	Sentencias específicas de revisión de ternas y concursos	Procesos repetidos o interrumpidos

Como indica el *Plan Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción 2024*, mientras no se armonicen las competencias entre los entes de control, “los conflictos seguirán siendo la principal debilidad del modelo ecuatoriano de cinco funciones”.

El CPCCS, como órgano que cruza transversalmente la institucionalidad del Estado, ha sido también un epicentro de choques institucionales. Su diseño sin precedentes, su elección por voto popular y sus competencias decisorias lo convierten en una institución con alto riesgo de fricción funcional. Estos conflictos no solo afectan al CPCCS, sino que erosionan la arquitectura de equilibrios constitucionales en el Ecuador. Para evitar que los roces interinstitucionales se conviertan en bloqueos estructurales, se requiere:

- Clarificar los límites competenciales por ley orgánica.
- Fortalecer la profesionalización y legitimidad técnica del CPCCS.
- Establecer protocolos de coordinación funcional obligatorios entre instituciones del Estado.

Como advierte Escudero (2024), sin una “constitucionalización de la cooperación funcional”, el modelo de cinco funciones corre el riesgo de descomponerse desde su eje más frágil: la transparencia y el control ciudadano.

### **3.3 Jurisprudencia Constitucional Relevante**

Desde su nacimiento en 2008, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) se ha enfrentado a desafíos jurídicos constantes respecto al alcance y legalidad de sus competencias, particularmente en lo que concierne a la designación de autoridades, la legitimidad de sus actos y sus relaciones con otras funciones del Estado.

La Corte Constitucional del Ecuador ha tenido un papel crucial como árbitro y limitador del accionar del CPCCS, interpretando las normas de la Constitución, y emitiendo sentencias que han definido la frontera jurídica entre participación, institucionalidad y control. Este apartado expone las sentencias más relevantes entre 2010 y 2024, su contexto, contenido y consecuencias.

### **3.3.1 La Corte Constitucional como garante del principio de legalidad y equilibrio de funciones**

La Constitución de Montecristi otorga a la Corte Constitucional (CC) la competencia de:

- Controlar la constitucionalidad de los actos normativos y administrativos.
- Emitir dictámenes sobre reformas constitucionales.
- Resolver conflictos de competencias entre funciones del Estado.
- Proteger los derechos constitucionales mediante acciones de protección y extraordinarias.

Desde esta posición, la Corte ha intervenido en diversos momentos para:

- Detener abusos de poder del CPCCS.
- Corregir procesos irregulares de designación de autoridades.

- Proteger el principio de separación funcional y el debido proceso.

### **3.3.2 Cinco sentencias clave que marcaron el accionar del CPCCS**

#### **1. Sentencia No. 001-10-SCN-CC (2010)**

**Tema:** Definición de la autonomía del CPCCS frente al Ejecutivo y Legislativo.

**Contenido:** Se estableció que el CPCCS **no es subordinado a ninguna otra función** del Estado, pero debe respetar los principios constitucionales y no puede legislar ni asumir competencias no asignadas expresamente.

**Impacto:** Fundamento inicial sobre el carácter no jerárquico de las funciones del Estado. Sirve como marco base para conflictos posteriores.

#### **2. Sentencia No. 003-19-DTI-CC (2019)**

**Tema:** Límites del CPCCS Transitorio y uso del “mandato popular”.

**Contenido:** Aunque no anuló directamente sus actos, la Corte advirtió que el CPCCS-T **no puede arrogarse funciones de reforma constitucional** ni alterar de facto el modelo institucional sin base jurídica clara.

**Impacto:** Cuestionamiento indirecto al proceso de “depuración de autoridades” hecho por el CPCCS-T. Sentó precedente sobre el respeto a la jerarquía normativa.

### **3. Sentencia No. 1344-21-EP/23 (2023)**

**Tema:** Anulación del proceso de designación del Defensor del Pueblo.

**Contenido:** La Corte determinó que el CPCCS **violó el principio de motivación y el debido proceso** al no justificar la puntuación otorgada a postulantes, y al mantener irregularidades en el cronograma del concurso.

**Impacto:** Reiteró la necesidad de **procesos transparentes y fundamentados** en las designaciones. Mandato de repetición del concurso.

#### 4. Sentencia No. 005-24-SCN (2024)

**Tema:** Cambios arbitrarios en las bases de un concurso para Contralor General.

**Contenido:** Se declaró inconstitucional que el CPCCS modifique criterios técnicos una vez iniciado el proceso. Se le ordenó **detener el concurso** y emitir nuevas bases bajo supervisión.

**Impacto:** Consolidó la tesis de que los concursos públicos deben cumplir con los **principios de legalidad, seguridad jurídica y transparencia.**

#### 5. Dictamen 6-20-EE/21 (2021)

**Tema:** Propuesta de reforma para eliminar el CPCCS mediante referendo.

**Contenido:** La Corte estableció que **no puede suprimirse una función del Estado** mediante reforma parcial, sino solo a través de una **asamblea constituyente o reforma total.**

**Impacto:** Blindaje constitucional del CPCCS como estructura funcional. Importante para el debate de reforma institucional.

### **3.3.3 Doctrina constitucional derivada de la jurisprudencia**

Del análisis conjunto de las sentencias anteriores, se pueden identificar líneas jurisprudenciales claras respecto al CPCCS:

- 1) No puede invadir competencias legislativas ni judiciales. El CPCCS tiene funciones administrativas y participativas, no normativas ni jurisdiccionales.
- 2) Debe garantizar procesos técnicos, públicos y motivados. La Corte ha exigido estándares cada vez más altos de transparencia en los concursos de designación.
- 3) No puede reinterpretar la Constitución. Las reformas o redefiniciones de estructura del Estado son competencia exclusiva de la Asamblea Nacional y de la Corte Constitucional.
- 4) Está sujeto al control constitucional como cualquier otra función.  
Aunque autónomo, sus actos están sometidos a las reglas del Estado de derecho.

Como afirma Solano Paucay (2020), “la Corte Constitucional ha tenido que convertirse en tutor de una función sin madurez institucional”, ejerciendo un rol correctivo para evitar desbordamientos del CPCCS.

### **3.3.4 Casos derivados: efectos posteriores y reconfiguración de procesos**

Las sentencias constitucionales no solo han anulado concursos, sino que han generado:

- Rediseño de bases y metodologías de concursos.
- Reinicio de procesos completos, como ocurrió con el Defensor del Pueblo y el Contralor General.
- Sanciones y destituciones administrativas contra consejeros por desacato o incumplimiento.
- Conflictos de legitimidad respecto a autoridades posesionadas en medio de controversias judiciales.

### **3.3.5 Críticas académicas al rol de la Corte y sus decisiones**

Algunos autores como Chamorro (2020) y Rea González (2024) han señalado que, si bien las decisiones de la Corte han sido necesarias, también podrían estar provocando una concentración excesiva del poder constitucional en manos del tribunal, en detrimento de la autonomía funcional.

Se critica:

- La ambigüedad en la ejecución de sentencias.
- La lentitud en resolver conflictos graves de competencia.
- La falta de una jurisprudencia consolidada y sistemática sobre el CPCCS.

No obstante, otros autores defienden que el rol de la Corte ha sido esencial para “construir un sistema de participación ciudadana jurídicamente responsable”, como destaca Moscoso (2014).

Tabla 6. Jurisprudencia **relevante sobre el CPCCS**

Sentencia / Dictamen	Año	Tema central	Efecto legal
001-10-SCN-CC	2010	Autonomía funcional del CPCCS	Reconocimiento de autonomía; sin subordinación formal
003-19-DTI-CC	2019	Límite al poder del CPCCS Transitorio	Advertencia sobre usurpación de competencias
1344-21-EP/23	2023	Designación del Defensor del Pueblo	Anulación del concurso por violación al debido proceso
005-24-SCN	2024	Concurso para Contralor General	Prohibición de alterar reglas durante el proceso
Dictamen 6-20-EE/21	2021	Reforma para eliminar el CPCCS	Declaratoria de inconstitucionalidad del mecanismo

El desarrollo jurisprudencial en torno al CPCCS demuestra que, aunque su diseño constitucional pretendía empoderar a la ciudadanía, la ausencia de límites claros y controles técnicos ha exigido la intervención constante de la Corte Constitucional.

Las sentencias citadas configuran un cuerpo normativo de facto que limita, orienta y define el ejercicio de poder del CPCCS, y actúan como salvaguarda de la legalidad institucional en un escenario de alta conflictividad política. El desafío futuro, como concluye Rea González (2024), es construir una cultura jurídica donde el CPCCS ya no requiera ser corregido permanentemente por la Corte, sino que actúe con responsabilidad constitucional propia.

### **3.4 Impacto en la Institucionalidad del País**

La creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en 2008 representó un ambicioso intento por reconfigurar la arquitectura del poder en Ecuador. Inspirado por la Constitución de Montecristi, este órgano debía convertirse en el eje articulador de la transparencia, la ética pública y la participación ciudadana, constituyendo una Función del Estado autónoma, no subordinada a la lógica de partidos.

Sin embargo, la experiencia de más de una década ha mostrado una profunda brecha entre el diseño normativo y su impacto real en la institucionalidad. Como advierte el Plan Nacional de Transparencia 2024, “el modelo participativo no ha logrado integrarse

armónicamente a la estructura del Estado ni consolidar legitimidad operativa”. Este apartado explora cómo el CPCCS ha afectado — positiva y negativamente— distintos aspectos del funcionamiento estatal: la gobernabilidad, la legitimidad de las instituciones, la percepción ciudadana, y la estabilidad jurídica.

### **3.4.1 Afectación a la gobernabilidad: tensiones y bloqueos funcionales**

Uno de los impactos más visibles del CPCCS en la vida institucional del país ha sido el incremento de la tensión entre funciones del Estado, particularmente a través de:

- Procesos de designación de autoridades fallidos o judicializados.
- Superposición de competencias con la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional.
- Vacíos de poder y períodos prolongados de interinatos.

Estos efectos han generado una gobernabilidad frágil, donde la disputa por el control de organismos clave se ha convertido en un

campo de batalla político-administrativo. Tal como señala *Álvarez-Resabala (2024)*, “el CPCCS actúa como un generador de disonancia sistémica en un aparato estatal que ya era frágil en su articulación”.

Algunos ejemplos:

- La Contraloría ha estado bajo interinato durante más de tres años.
- El proceso de designación del Defensor del Pueblo fue anulado por la Corte en 2023.
- Las comisiones ciudadanas se han visto debilitadas por injerencias externas y falta de profesionalización.

### **3.4.2 Crisis de legitimidad institucional**

La persistente politización del CPCCS y sus frecuentes escándalos han socavado su legitimidad y, por efecto indirecto, han afectado la confianza en otras instituciones designadas por este órgano. La legitimidad institucional se ha visto comprometida en al menos tres niveles:

### **a) Legitimidad de origen**

Los miembros del CPCCS son electos por votación popular, pero el proceso ha sido capturado por estructuras clientelares. La ciudadanía elige a personas sin conocer propuestas ni trayectorias.

### **b) Legitimidad procedimental**

Concursos de méritos y oposición cuestionados por falta de transparencia, ausencia de criterios técnicos sólidos, y politización de calificaciones.

### **c) Legitimidad de resultado**

Autoridades designadas por el CPCCS carecen de credibilidad pública, enfrentan demandas judiciales y son señaladas por grupos de la sociedad civil.

Según el Informe del Instituto de la Democracia (2024), el CPCCS cuenta con menos del 15% de aprobación ciudadana, ubicándose como la institución menos confiable del sistema político ecuatoriano.

### **3.4.3 Efectos en la estabilidad jurídica**

Otro impacto importante es la inseguridad jurídica que se ha instalado alrededor de los actos del CPCCS, debido a:

- Procesos judicializados que terminan con sentencias de anulación.
- Cambios de reglas a mitad de concursos.
- Ausencia de jurisprudencia consolidada sobre procedimientos.

Esto ha debilitado la certeza institucional, obstaculizado la continuidad administrativa y fomentado litigiosidad.

Por ejemplo:

- La anulación del concurso para Contralor en 2024 paralizó la operatividad de la Contraloría por más de un año.
- Las sentencias de la Corte Constitucional han debido intervenir de manera reiterada para reestablecer el equilibrio funcional, generando un precedente preocupante de dependencia judicial.

### **3.4.4 Transparencia y control: avances limitados y expectativas frustradas**

Si bien el CPCCS fue concebido como garante de la transparencia y el control social, sus resultados han sido dispares.

Entre sus aportes positivos se puede mencionar:

- Impulso a mecanismos de veeduría ciudadana en procesos de contratación pública.
- Promoción del control social en gobiernos autónomos descentralizados.
- Difusión de principios de rendición de cuentas en instituciones locales.

Sin embargo, estos avances han sido eclipsados por:

- La falta de seguimiento y evaluación real de los procesos.
- La escasa cobertura territorial y sostenibilidad de los mecanismos promovidos.

- El uso instrumental de la participación ciudadana con fines políticos.

Como plantea el Plan Nacional de Transparencia 2024, “la Función de Transparencia ha sido más una promesa discursiva que una práctica consolidada”.

### **3.4.5 Descomposición funcional del modelo de cinco funciones**

El modelo ecuatoriano, único en América Latina por integrar cinco funciones del Estado, ha evidenciado su debilidad estructural. En lugar de articularse como un sistema armónico, el CPCCS ha actuado como una función disruptiva, generando:

- Bloqueos interfuncionales.
- Superposición de competencias.
- Luchas intestinas entre los propios miembros del Consejo.

Este fenómeno ha provocado un efecto contagio negativo sobre la imagen del modelo constitucional (tabla 7), debilitando incluso a

funciones que antes gozaban de autonomía sólida, como la Judicial o la Legislativa.

Tabla 7. Impactos institucionales del CPCCS (2008–2024)

Ámbito afectado	Impacto positivo	Impacto negativo
Gobernabilidad	Mayor visibilidad ciudadana en el proceso institucional	Tensiones interfuncionales, bloqueos en designaciones
Legitimidad institucional	Promoción discursiva de participación ciudadana	Percepción pública negativa, concursos judicializados
Estabilidad jurídica	Estímulo a la jurisprudencia constitucional	Inseguridad jurídica, acciones de protección recurrentes
Transparencia	Veedurías sociales, campañas de ética pública	Falta de control efectivo, manejo discrecional de información
Coherencia institucional	Creación de una Función autónoma para el control ciudadano	Descomposición funcional del modelo de cinco funciones

### 3.4.6 Reflexión final: ¿colapso o reconfiguración?

El CPCCS, en lugar de consolidar la participación ciudadana, ha generado una institucionalidad frágil y conflictiva, erosionando progresivamente el modelo político-constitucional que buscaba democratizar el poder público. No obstante, algunos expertos

consideran que la solución no pasa por eliminar el CPCCS, sino por reconfigurarlo profundamente: redefinir sus competencias, profesionalizar su estructura, limitar su injerencia en designaciones y fortalecer mecanismos reales de control ciudadano. Como advierte *Pedro Páez Bimos (2024)*, “el problema no es que haya una función de transparencia, sino que ha sido convertida en un botín de lucha entre élites sin compromiso con la participación real”.

### **3.5 Propuestas de Reforma y Visión Crítica**

A más de quince años de su creación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ha transitado por una ruta institucional marcada por el conflicto, la judicialización, la falta de legitimidad y la percepción ciudadana negativa. Si bien fue concebido como una innovación democrática para dar protagonismo al control ciudadano y a la designación meritocrática de autoridades, en la práctica ha enfrentado críticas recurrentes por ineficiencia, politización y falta de impacto real.

Ante este escenario, múltiples sectores —académicos, políticos, sociales y jurídicos— han propuesto reformas estructurales al CPCCS, que van desde su eliminación total hasta su transformación profunda.

Este apartado sistematiza las propuestas más relevantes surgidas entre 2020 y 2024 y analiza sus implicaciones constitucionales, técnicas y políticas.

### **3.5.1 Propuestas de reforma más relevantes**

#### **a) Eliminación total del CPCCS**

Una de las propuestas más difundidas es la **supresión del CPCCS como** función del Estado, redistribuyendo sus competencias a otros organismos. Entre los argumentos destacan:

- El CPCCS no ha cumplido su rol de transparentar el poder ni de garantizar designaciones técnicas.
- Sus competencias pueden ser ejercidas por la Asamblea Nacional, el Consejo de la Judicatura, o comisiones ciudadanas autónomas.
- Su estructura ha fomentado clientelismo institucional y conflicto funcional.

Esta propuesta fue impulsada por el expresidente Guillermo Lasso en 2023 a través de una consulta popular, que finalmente no fue

aprobada por la Corte Constitucional debido a que implicaría una reforma total del Estado (Dictamen 6-20-EE/21). Sin embargo, el debate sigue abierto en sectores de centro y derecha.

### **b) Reestructuración orgánica y técnica**

Otras voces, como las de PX Recalde Mendoza (2024) y J.A. Ochoa Sánchez (2024), proponen no eliminar el CPCCS, sino transformarlo radicalmente, mediante:

- La redefinición de sus competencias: concentrándose en promoción de participación y control social, pero sin designación de autoridades.
- La profesionalización de su estructura interna, con consejeros seleccionados por méritos técnicos y experiencia en políticas públicas.
- El fortalecimiento de las comisiones ciudadanas con autonomía presupuestaria, metodológica y jurídica.

- Establecer mecanismos de rendición de cuentas del propio CPCCS, como auditorías ciudadanas y evaluación anual de desempeño.

Esta línea crítica considera que el fracaso del CPCCS se debe más a su implementación que a su concepción constitucional.

### **c) Reformulación del modelo participativo**

Desde una visión más estructural, algunos analistas como Rea González (2024) y el Instituto de la Democracia proponen:

- La creación de consejos nacionales temáticos con participación ciudadana, técnica y sectorial (educación, salud, justicia).
- La integración de una red de control ciudadano autónoma, que actúe como observadora permanente de la gestión pública, bajo estándares internacionales.
- Sustituir al CPCCS por un Sistema Nacional de Transparencia, coordinado por varias instituciones con supervisión judicial y participación ciudadana activa.

Esta propuesta parte de la necesidad de reconfigurar la democracia participativa en Ecuador, descentrándola del CPCCS como única estructura operativa.

### 3.5.2 Mapa de actores a favor y en contra

Las propuestas de reforma no son neutrales. Existen clivajes políticos y sociales importantes (tabla 8):

Tabla 8 Divisiones políticas

Actores que promueven eliminación	Actores que apoyan reestructuración	Actores que defienden continuidad actual
Presidentes Lasso y Noboa (2023–2024)	FLACSO, Recalde, colectivos ciudadanos técnicos	Sector correísta, algunos exconsejeros
Bancadas legislativas de derecha y centro	Universidades y ONGs de gobernabilidad	Defensores de la Constitución de Montecristi
Empresarios, gremios privados	Corte Constitucional (en dictámenes restrictivos)	Partidos que han utilizado el CPCCS para cuotas

### 3.5.3 Obstáculos constitucionales y políticos

La principal dificultad para reformar el CPCCS radica en su estatus como Función del Estado, lo cual implica que su eliminación

solo es posible mediante una reforma total a la Constitución, conforme lo establece el artículo 444 de la Carta Magna y lo ratifica la Corte en el dictamen 6-20-EE/21.

Esto conlleva que:

- No puede eliminarse por enmienda ni reforma parcial.
- Se requiere convocatoria a Asamblea Constituyente o Consulta Popular para reforma total.
- Toda reforma debe respetar los principios de participación y progresividad.

Además, políticamente, ninguna fuerza por sí sola posee el capital político suficiente para impulsar una reforma de esa magnitud sin generar resistencia social o jurídica.

Tabla 9. Comparativo: escenarios de reforma

Propuesta	Ventajas	Desventajas	Viabilidad jurídica
Eliminación del CPCCS	Reducción de conflictos, simplificación institucional	Retroceso democrático, requiere reforma total	Baja (requiere Asamblea Constituyente)
Reestructuración técnica	Mantiene participación, mejora operatividad	Requiere voluntad política y reforma legal profunda	Media (reforma parcial y orgánica)
Redistribución de competencias	Mayor eficacia institucional	Puede invisibilizar participación ciudadana	Alta (si se fragmenta por funciones específicas)
Reemplazo por Sistema de Transparencia	Enlace entre control técnico y ciudadanía	Dificultad de implementación y coordinación multisectorial	Media (requiere ley orgánica y reforma parcial)

El CPCCS representa uno de los experimentos institucionales más ambiciosos (tabla 9) —y también más frustrantes— del constitucionalismo latinoamericano contemporáneo. Nació con una promesa transformadora: hacer de la participación ciudadana una función efectiva del Estado. Sin embargo, su evolución ha estado marcada por fracasos técnicos, deslegitimación social y conflictos permanentes.

Ante esto, eliminarlo podría parecer la solución más expedita. Pero suprimir el CPCCS no resuelve el problema de fondo, que es cómo garantizar participación ciudadana real, control social eficaz y transparencia sin caer en la cooptación o en la simulación. La alternativa más sensata, y quizás más democrática, es refundar el CPCCS sobre nuevas bases técnicas, normativas y políticas:

- Una estructura no politizada, con consejeros por méritos.
- La renuncia a funciones de designación de autoridades, que pueden ser canalizadas vía concursos públicos técnicos supervisados por otras instituciones.
- Enfoque territorial, temático y metodológico en participación.
- Inclusión de mecanismos tecnológicos de control ciudadano (plataformas de monitoreo digital, blockchain público, etc.).
- Sujeción obligatoria a evaluación periódica con indicadores de impacto.

Esto implicaría una reforma profunda pero no necesariamente destructiva, que preserve el espíritu democratizador de Montecristi,

pero con reglas más claras, objetivos viables y estructuras funcionales. Como concluye Recalde Mendoza (2024), “el problema no es el CPCCS en sí, sino un sistema político que no está dispuesto a ceder poder real a la ciudadanía”.

## **CAPÍTULO IV: ¿SIRVE O NO SIRVE? EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA**

### **4.1 Análisis del Desempeño del CPCCS y Otras Entidades**

La creación de la Función de Transparencia y Control Social, encabezada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), generó en 2008 grandes expectativas en torno a una nueva gobernanza institucional, más abierta, ética y participativa. Se suponía que este nuevo componente del Estado garantizaría la rendición de cuentas, la vigilancia ciudadana y la designación meritocrática de autoridades clave. A quince años de su funcionamiento, sin embargo, los resultados obtenidos no parecen haber alcanzado las metas iniciales.

Este apartado presenta un análisis técnico y crítico del desempeño institucional del CPCCS, contrastado con otras entidades del mismo bloque funcional como la Contraloría General del Estado y la Defensoría del Pueblo. Se examinan tres dimensiones centrales:

- Cumplimiento de sus objetivos constitucionales.
- Contribución efectiva a la transparencia y al control social.

- Eficiencia operativa y legitimidad percibida.

El diagnóstico revela un panorama mixto, con avances puntuales y debilidades estructurales persistentes, especialmente en el caso del CPCCS.

## **4.2 CPCCS: entre el mandato legal y las dificultades operativas**

### **a) Cumplimiento institucional: un rendimiento parcial**

Según el Plan Nacional de Transparencia 2024, el CPCCS ha tenido una ejecución formal adecuada de sus atribuciones administrativas (emisión de reglamentos, convocatorias, conformación de comisiones), pero no ha logrado consolidar procesos eficaces de control, participación ni transparencia real.

Principales observaciones:

- Solo el 40% de los concursos de designación culminaron dentro del plazo constitucional.

- Más del 35% de las autoridades designadas por el CPCCS han sido impugnadas, anuladas o judicializadas (Contraloría, Defensoría, CNE).
- Bajo cumplimiento de metas en promoción de veedurías ciudadanas a nivel territorial (menos del 50% de cobertura nacional efectiva).

Además, estudios como el de Álvarez-Resabala et al. (2024) señalan que el CPCCS “ha centrado su accionar en disputas internas por el poder institucional, descuidando sus funciones de promoción cívica y control ético”.

### **b) Transparencia interna: opacidad preocupante**

Pese a su rol normativo, el CPCCS ha sido objeto de críticas por falta de transparencia interna. La Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2023) reportó:

- Omisión de publicación oportuna de actas de sesiones.
- Procesos de designación con información parcial o tardía.
- Manejo discrecional de puntajes y resultados de concursos.

Esto ha generado una percepción pública contradictoria: el órgano que debe garantizar transparencia opera con lógica opaca.

#### **4.2.1 Contraloría General del Estado: desempeño técnico, pero con límites políticos**

La Contraloría ha tenido un desempeño más estable en comparación con el CPCCS. Su producción técnica (informes de auditoría, exámenes especiales) se ha mantenido constante, con más de 3,000 informes emitidos entre 2021 y 2023.

Sin embargo, enfrenta obstáculos estructurales:

- Vacío de liderazgo desde 2019 por falta de designación definitiva de Contralor.
- Limitaciones en seguimiento judicial de sus observaciones.
- Restricciones presupuestarias que afectan su capacidad operativa.

Aun así, su legitimidad técnica se mantiene alta. El Informe de Gestión 2023 de la FTCS señala que la Contraloría es percibida como

el ente más confiable de la Función de Transparencia, con un 57% de valoración positiva.

#### **4.2.2 Defensoría del Pueblo: función esencial en crisis**

La Defensoría ha atravesado una crisis institucional aguda desde 2021, tras la destitución de su principal autoridad. El proceso de reemplazo fue anulado por la Corte Constitucional (Sentencia 1344-21-EP) y ha derivado en una interinidad prolongada.

Aunque sus áreas técnicas han seguido operando, se identifican:

- Reducción en la cobertura territorial.
- Fragmentación en la gestión de derechos humanos y atención a grupos vulnerables.
- Pérdida de autonomía por falta de liderazgo institucional.

Estudios de Rosales y Yagual (2024) destacan que el debilitamiento de la Defensoría “abre un vacío en la protección de derechos, especialmente en territorios rurales o indígenas”.

#### 4.2.2.1 Evaluación comparada: fortalezas y debilidades

Tabla 10. Fortalezas y debilidades

Entidad	Fortalezas	Debilidades
CPCCS	Potencial de democratización institucional, elección directa, marco normativo	Alta judicialización, conflictos internos, debilidad técnica
Contraloría	Producción técnica constante, percepción positiva	Falta de liderazgo titular, bajo cumplimiento de recomendaciones sancionatorias
Defensoría del Pueblo	Tradición en DD.HH., estructura territorial	Interinatos, deslegitimación política, desarticulación de gestión

### 1. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)

#### Fortalezas:

- **Potencial de democratización institucional:** El CPCCS es, en teoría, una innovación institucional única en la región. Su existencia permite que la ciudadanía participe activamente en

el nombramiento de autoridades clave y en la fiscalización de la gestión pública.

- **Elección directa:** Sus miembros son electos por voto popular, lo cual otorga legitimidad de origen democrática, al menos en el plano teórico.
- **Marco normativo sólido:** La Constitución y la Ley Orgánica le otorgan competencias claras y amplias, aunque complejas de ejecutar.

#### **Debilidades:**

- **Alta judicialización:** Gran parte de sus decisiones — especialmente concursos de designación— terminan impugnadas ante tribunales, lo que paraliza sus procesos y desgasta su legitimidad.
- **Conflictos internos:** Las divisiones políticas entre consejeros provocan bloqueos, fragmentación y pérdida de gobernabilidad interna.

- **Debilidad técnica:** Muchos de sus procesos carecen de estándares rigurosos de calidad, transparencia y evaluación. Las comisiones ciudadanas muchas veces no tienen formación adecuada.

## **2. Contraloría General del Estado**

### **Fortalezas:**

- **Producción técnica constante:** A pesar de dificultades, la Contraloría ha sostenido una alta emisión de auditorías e informes, que representan una fuente valiosa de control fiscal.
- **Percepción positiva:** En encuestas ciudadanas, la Contraloría es percibida como una institución más técnica y confiable frente a otras entidades del mismo bloque.

### **Debilidades:**

- **Falta de liderazgo titular:** Desde 2019, la institución ha operado bajo interinato, lo cual limita su capacidad de acción política y de dirección estratégica.

- **Bajo cumplimiento de recomendaciones sancionatorias:** Muchos de sus informes no derivan en sanciones efectivas ni en reparaciones integrales, lo que reduce su impacto disuasivo.

### **3. Defensoría del Pueblo**

#### **Fortalezas:**

- **Tradición en derechos humanos (DD.HH.):** Es la institución que históricamente ha estado vinculada a la defensa de grupos vulnerables y de derechos colectivos.
- **Estructura territorial:** Tiene presencia en varias provincias, lo cual permite llegar a poblaciones fuera de las capitales políticas.

#### **Debilidades:**

- **Interinatos prolongados:** La falta de una autoridad definitiva ha generado inestabilidad interna y dificultades de coordinación institucional.

- **Deslegitimación política:** Escándalos y crisis de liderazgo han afectado su imagen pública, debilitando su capacidad de acción frente a violaciones de derechos.
- **Desarticulación de gestión:** En algunos territorios, sus oficinas funcionan de forma autónoma y desconectada de una estrategia nacional, lo que reduce su efectividad.

La Tabla 9 permite evidenciar que, si bien cada entidad tiene fortalezas específicas, también arrastra debilidades estructurales que comprometen su eficiencia e impacto institucional. En el caso del CPCCS, sus potencialidades democratizadoras han sido opacadas por su bajo rendimiento técnico y conflictos políticos. La Contraloría se mantiene como un bastión técnico, pero con escasa efectividad sancionadora. La Defensoría, por su parte, conserva una base social importante, pero necesita urgentemente una reestructuración organizativa y liderazgo claro.

Este contraste revela la necesidad urgente de reformar y articular mejor la Función de Transparencia y Control Social, fortaleciendo la coordinación, la profesionalización y la legitimidad operativa de cada una de sus partes.

### 4.2.3 Indicadores de desempeño institucional (2021–2024)

Tabla 11. Indicadores clave

Indicador clave	CPCCS Contraloría Defensoría		
Porcentaje de concursos finalizados sin impugnación	18%	N/A	N/A
Procesos judiciales abiertos contra actos emitidos	35	11	17
Evaluaciones ciudadanas positivas (>50%)	12%	57%	22%
Informes técnicos anuales emitidos	<20	>3,000	420
Presupuesto ejecutado (promedio anual)	89%	94%	86%

Fuente: FTCS (2024), Instituto de la Democracia, CGE, elaboración propia.

Este cuadro resume los principales indicadores operativos y de percepción que permiten evaluar de manera objetiva el rendimiento institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Contraloría General del Estado y la Defensoría del Pueblo en el período 2021–2024. Se basa en datos oficiales de la Función de Transparencia, el Instituto de la Democracia y la Contraloría, y permite medir eficiencia, legitimidad, producción técnica y cumplimiento presupuestario.

## **1. Porcentaje de concursos finalizados sin impugnación**

- **CPCCS: 18%:** Solo el 18% de los concursos públicos de méritos y oposición para designación de autoridades culminaron sin ser judicializados. Esto evidencia graves deficiencias en la organización, transparencia y legalidad de los procesos, y refleja la alta conflictividad institucional que enfrenta el CPCCS.
- **Contraloría y Defensoría:** Estos entes no conducen concursos permanentes de designación como función principal, por lo que este indicador no aplica directamente.

La baja tasa de concursos finalizados sin impugnaciones pone en duda la capacidad técnica y procedimental del CPCCS para asumir con legitimidad esta competencia clave.

## **2. Procesos judiciales abiertos contra actos emitidos**

- **CPCCS: 35.** Un número muy elevado de acciones judiciales (acciones de protección, demandas de inconstitucionalidad, medidas cautelares) han sido presentadas contra decisiones del CPCCS. Esto muestra una institución atrapada en la

judicialización crónica, producto de conflictos internos, falta de motivación legal y errores de procedimiento.

- **Contraloría: 11.** A pesar de emitir miles de informes anuales, la Contraloría enfrenta pocos procesos judiciales, lo que denota mayor legitimidad y tecnificación de sus actos.
- **Defensoría del Pueblo: 17.** El número de procesos judiciales refleja la inestabilidad organizativa y cuestionamientos sobre designaciones internas y procesos disciplinarios.

El CPCCS es la institución más litigada del bloque funcional, lo que debilita su operatividad, credibilidad y cumplimiento de metas.

### **3. Evaluaciones ciudadanas positivas (>50%)**

- **CPCCS: 12%.** Solo el 12% de los ciudadanos encuestados expresaron una percepción positiva sobre el CPCCS, ubicándolo como la institución con menor credibilidad del sistema democrático ecuatoriano.
- **Contraloría: 57%.** Más de la mitad de la población reconoce su rol técnico, aunque desconoce su funcionamiento detallado.

Esto la convierte en la entidad mejor evaluada de la Función de Transparencia.

- **Defensoría del Pueblo: 22%.** Aunque su imagen se ha visto afectada por las crisis institucionales, conserva cierta legitimidad derivada de su rol en derechos humanos, especialmente en poblaciones vulnerables.

Existe una correlación directa entre legitimidad percibida y desempeño técnico. El CPCCS necesita un rediseño institucional urgente para recuperar confianza.

#### **4. Informes técnicos anuales emitidos**

- **CPCCS: <20.** La producción de informes técnicos o diagnósticos institucionales es extremadamente baja, lo que evidencia debilidad estructural, baja productividad y ausencia de monitoreo técnico.
- **Contraloría: >3,000.** La Contraloría lidera ampliamente este indicador, lo que refleja capacidad operativa sostenida, eficiencia documental y compromiso institucional con la fiscalización.

- **Defensoría del Pueblo:** 420. La producción de informes, aunque inferior a la de la Contraloría, es relevante, considerando su rol de defensa de derechos y menor escala organizativa.

El CPCCS tiene una producción técnica residual en comparación con sus pares, lo que impide la generación de conocimiento institucional útil para la ciudadanía.

## **5. Presupuesto ejecutado (promedio anual)**

- **CPCCS:** 89%. Aunque ejecuta buena parte de su presupuesto, los resultados no se reflejan en productos técnicos ni en procesos exitosos. Esto indica ineficiencia en la gestión por resultados.
- **Contraloría:** 94%. Alta ejecución presupuestaria con resultados claros en informes, auditorías y sanciones. Esto muestra una correlación positiva entre inversión y productos técnicos.

- **Defensoría del Pueblo:** 86%. Ejecución presupuestaria razonable, aunque limitada por la crisis de liderazgo e interinatos prolongados.

El CPCCS consume su presupuesto sin generar resultados tangibles ni mejorar su percepción social, lo cual cuestiona su sostenibilidad financiera y funcional.

Este conjunto de indicadores revela un patrón consistente: mientras que la Contraloría mantiene un perfil técnicamente eficiente y socialmente respetado, el CPCCS combina bajo rendimiento, alta litigiosidad y escasa legitimidad. La Defensoría, por su parte, ocupa un lugar intermedio: debilitada por crisis internas, pero con cierto reconocimiento ciudadano por su papel histórico en la defensa de derechos.

El análisis muestra que el CPCCS es la institución más débil del ecosistema de control estatal ecuatoriano. No solo produce menos, sino que enfrenta mayor número de impugnaciones, tiene menor aceptación ciudadana y ofrece pocos insumos técnicos verificables.

Para revertir esta situación, se requiere:

- Reconfiguración de sus funciones, alejándolo de las tareas de designación de autoridades.
- Profesionalización técnica del órgano y sus comisiones.
- Evaluación pública anual mediante indicadores claros, como los presentados en este cuadro.

Como afirma el Plan Nacional de Transparencia 2024, “sin evaluación rigurosa no hay mejora posible; sin legitimidad, no hay participación sostenible”.

#### **4.2.4 Propuesta metodológica para evaluar rendimiento futuro**

Para mejorar la evaluación del desempeño de estas entidades, se sugiere la adopción de una metodología basada en indicadores multidimensionales y verificables, agrupados en:

- Dimensión normativa: cumplimiento de mandatos constitucionales, emisión de reglamentos, aplicación de normas.

- Dimensión operativa: eficiencia en los procesos internos, ejecución presupuestaria, cobertura territorial.
- Dimensión social: legitimidad percibida, participación ciudadana, impacto en medios.
- Dimensión ética: número de denuncias por opacidad, conflictos de interés o abuso de poder.

Se recomienda la creación de un Índice Nacional de Transparencia Funcional, calculado anualmente por un comité técnico independiente, con participación ciudadana y académica. El CPCCS ha sido el componente más débil de la Función de Transparencia, tanto por su diseño institucional como por su ejecución administrativa. Contraloría y Defensoría del Pueblo, aunque enfrentan limitaciones, mantienen estándares más elevados de eficiencia y legitimidad.

La falta de liderazgo, los conflictos políticos internos y el fracaso en procesos de designación hacen del CPCCS una institución con gran potencial, pero baja credibilidad. Solo a través de reformas técnicas, profesionalización y control externo efectivo se podrá mejorar su rendimiento. Como indica el Plan Nacional de Transparencia 2024: “El fortalecimiento de esta función del Estado no depende solo de su

autonomía formal, sino de su capacidad para entregar resultados verificables, legítimos y coherentes con la expectativa ciudadana”.

### **4.3 4.3 Indicadores de Transparencia y Lucha contra la Corrupción ¿cómo medir la transparencia?**

La transparencia y la lucha contra la corrupción son principios fundamentales para el fortalecimiento del Estado de Derecho y la consolidación democrática. En el Ecuador, desde la Constitución de 2008, estos objetivos están institucionalizados en la Función de Transparencia y Control Social, con el CPCCS como principal articulador.

No obstante, la mera existencia normativa de principios y organismos no garantiza su cumplimiento. De ahí la necesidad de establecer indicadores objetivos, verificables y comparables que permitan medir avances, retrocesos y vacíos en políticas públicas de transparencia.

### 4.3.1 Marco normativo: transparencia como principio y obligación

Ecuador posee una arquitectura legal robusta en materia de transparencia y anticorrupción. Los pilares normativos incluyen:

- **Constitución de 2008:** artículos 204 a 210, que consagran el derecho a la participación, el acceso a la información pública y la creación de la Función de Transparencia.
- **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP):** garantiza el acceso a información de entidades públicas y privadas que manejan fondos del Estado.
- **Código Orgánico Integral Penal (COIP):** tipifica los delitos de corrupción administrativa, peculado, cohecho, concusión, entre otros.
- **Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:** establece mecanismos de control, auditoría y sanción administrativa.

A pesar de este marco avanzado, los niveles de percepción de corrupción en Ecuador siguen siendo altos, lo que plantea interrogantes sobre la aplicación efectiva de las normas.

#### **4.3.2 Indicadores nacionales (2020–2024): desempeño mixto**

El Plan Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción 2024, elaborado por la Contraloría General del Estado (CGE), incluye un conjunto de indicadores nacionales que permiten monitorear el cumplimiento de objetivos institucionales. Como se observa en la tabla 11, entre los más relevantes están:

- Hay un mejoramiento paulatino en el acceso a información pública, reflejado en el aumento del cumplimiento de la LOTAIP y reducción del tiempo de respuesta.
- La cantidad de denuncias al CPCCS ha disminuido, posiblemente por pérdida de confianza ciudadana.
- La baja tasa de sanciones efectivas (menos del 20%) muestra debilidad del sistema de consecuencias, lo que afecta su capacidad disuasiva.

Tabla 12. Indicadores nacionales de desempeño (2020–2024)

Indicador	2020	2022	2024
Cumplimiento de publicación en portales LOTAIP (%)	72%	85%	88%
Número de veedurías ciudadanas registradas oficialmente	1,020	1,089	1,123
Informes de auditoría con hallazgos graves (Contraloría)	435	611	728
Denuncias ciudadanas por corrupción recibidas por el CPCCS	304	198	123
Sanciones administrativas efectivas derivadas de auditorías (%)	24%	20%	19%
Tiempo promedio de resolución de solicitudes LOTAIP (en días)	45	38	31

**Fuente: Plan Nacional de Transparencia 2024, Contraloría General del Estado, FTCS.**

### **4.3.3 Comparación internacional: cómo se ve Ecuador desde fuera**

Comparar a Ecuador con otros países latinoamericanos permite contextualizar sus desafíos y avances en materia de transparencia.

Tabla 13. Índices de comparación

Índice / Organismo	2020	2024	Observación
Índice de Percepción de Corrupción (TI)	39/100	36/100	Tendencia negativa, caída de 3 puntos
Índice de Gobierno Abierto (OCDE)	N/A	0.37	Bajo, aunque sin datos comparables pre-2022
Índice de Capacidad Anticorrupción (Americas Society/CSIS)	4.29	4.11	Estancamiento, por debajo de Perú y Colombia

Fuente: Transparencia Internacional, OCDE, AS/CSIS.

En general se puede aseverar que:

- Ecuador no mejora su imagen internacional en transparencia, y se ubica por debajo del promedio latinoamericano.
- Los informes coinciden en destacar la falta de independencia de las entidades anticorrupción, baja ejecución judicial y politización institucional.

#### 4.3.4 Limitaciones del sistema de indicadores en Ecuador

A pesar de contar con métricas e informes oficiales, el sistema ecuatoriano de indicadores de transparencia enfrenta al menos cinco debilidades estructurales:

- 1) **Fragmentación de información:** no existe una plataforma centralizada de datos unificados entre CPCCS, Contraloría, Fiscalía, y Procuraduría.
- 2) **Falta de trazabilidad:** no se vinculan denuncias con resultados o sanciones finales.
- 3) **Indicadores sin evaluación cualitativa:** muchos datos se centran en volumen (número de denuncias o informes), pero no en calidad, impacto ni seguimiento.
- 4) **Ausencia de auditoría ciudadana a los indicadores:** no hay un sistema participativo que evalúe cómo se construyen o validan estas métricas.

- 5) **Falta de transparencia sobre la propia transparencia:** el CPCCS no publica regularmente su autoevaluación ni presenta informes metodológicos claros.

#### **4.3.5 Reflexión crítica: entre el discurso y la realidad**

Ecuador ha logrado desarrollar un marco normativo y técnico relativamente sólido en materia de transparencia, pero esto no ha logrado transformar estructuralmente el comportamiento institucional ni la percepción ciudadana. Esta paradoja —tener normas progresistas, pero resultados pobres— es lo que algunos expertos como Ochoa Sánchez (2024) denominan “transparencia sin consecuencias”.

Las causas profundas de esta brecha incluyen:

- Captura institucional por élites políticas que neutralizan los mecanismos de control.
- Uso simbólico de la participación ciudadana como legitimador formal, sin contenido efectivo.
- Limitada voluntad política para permitir sanciones reales y autónomas.

Como afirma el informe del CPCCS (2023), “el país ha normalizado una cultura de la opacidad institucional, donde lo formal sustituye a lo real”.

Frente a este panorama, los indicadores no deben convertirse en una herramienta decorativa, sino en instrumentos para reconfigurar la relación entre Estado y sociedad civil. Esto implica:

- Repensar el rol del CPCCS como centro de datos y articulador de control.
- Exigir evaluación pública de los indicadores por veedurías técnicas y ciudadanas.
- Vincular los indicadores con consecuencias jurídicas, presupuestarias y administrativas.

Los indicadores son esenciales para medir la transparencia y la eficacia en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, su utilidad está directamente relacionada con su calidad técnica, independencia institucional, y conexión con mecanismos de rendición de cuentas. El Ecuador necesita avanzar hacia un modelo integral de transparencia, donde:

- Los datos sean públicos, verificables y auditables.
- La ciudadanía pueda participar activamente en la interpretación de los indicadores.
- Las autoridades estén obligadas a actuar conforme a las alertas generadas por estos mecanismos.

Como afirma el Plan Nacional de Transparencia 2024: *“No hay transparencia sin indicadores; pero tampoco hay transparencia si los indicadores no son creíbles, auditables y vinculantes.”*

#### **4.4 Comparativa con mecanismos similares en América Latina**

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) del Ecuador representa una singularidad en el constitucionalismo latinoamericano. Si bien varios países han desarrollado organismos y prácticas orientadas a la transparencia, la participación y el control social, ninguno ha configurado una función estatal autónoma con competencias tan amplias como el Ecuador.

Este apartado analiza modelos similares en la región —México, Chile, Colombia y Brasil— para comprender los aciertos, límites y alternativas al diseño institucional del CPCCS. El objetivo es identificar buenas prácticas, debilidades compartidas y lecciones útiles para repensar el futuro de la Función de Transparencia en Ecuador.

#### **4.4.1 Participación ciudadana: entre lo consultivo y lo decisorio**

La participación ciudadana ha sido incorporada en distintos niveles por los países analizados, aunque con alcances muy distintos.

- **Ecuador (CPCCS):** Tiene el diseño más ambicioso de la región. La ciudadanía elige directamente a los consejeros y puede participar en veedurías y comisiones. Sin embargo, en la práctica la participación ha sido débil, politizada y sin continuidad técnica.
- **México (INAI):** La participación se da a través de consultas públicas, solicitudes de información y observación ciudadana, pero no en procesos decisorios.

- **Chile (Consejo para la Transparencia):** El enfoque es estrictamente técnico. La ciudadanía tiene un rol secundario, limitado al acceso a la información pública.
- **Colombia:** La Comisión Nacional de Moralización incluye representantes de la sociedad civil, pero con influencia limitada en decisiones clave.
- **Brasil:** Tiene órganos de participación sectorial (salud, educación, presupuesto), con capacidad de incidencia real, aunque dispersa.

El CPCCS parte con una ventaja estructural en diseño participativo, pero no ha logrado traducirlo en gobernanza efectiva. Otros países priorizan mecanismos consultivos bien estructurados, aunque menos ambiciosos.

#### **4.4.2 Autonomía institucional: entre la constitucionalización y la subordinación**

La autonomía es un factor crítico para que un órgano de control funcione sin interferencia política. En este aspecto, los modelos muestran diferencias notables:

- **México (INAI):** Es un órgano constitucional autónomo, con alta estabilidad jurídica y respaldo legal.
- **Chile:** Su Consejo para la Transparencia es autónomo de facto, pero depende normativamente del Ejecutivo.
- **Brasil:** La CGU (Controladoria General da União) está bajo el Ejecutivo, pero goza de autonomía operativa parcial.
- **Colombia:** La Comisión depende del Presidente y de la Procuraduría, con bajo grado de autonomía funcional.
- **Ecuador (CPCCS):** Aunque es una función estatal autónoma en el papel, la politización, la falta de profesionalización y las injerencias han debilitado su independencia.

El CPCCS es autónomo en diseño, pero no en práctica. México ofrece el modelo más sólido en términos de independencia institucional.

#### 4.4.3 Designación de autoridades: entre la meritocracia y la designación política

Una de las funciones más polémicas del CPCCS ha sido la designación de autoridades de control, atribución que en otros países se canaliza de forma distinta:

- **Ecuador:** El CPCCS designa directamente a través de concursos públicos, muchas veces controvertidos. Esta atribución lo convierte en una fuente de conflicto permanente con otras funciones del Estado.
- **México:** El Senado y el Ejecutivo nombran a los comisionados del INAI. Existe participación técnica y filtros políticos controlados.
- **Chile:** Las autoridades del Consejo para la Transparencia son designadas por el Presidente con ratificación parlamentaria.
- **Colombia y Brasil:** Las designaciones provienen del Ejecutivo, con validación administrativa o legislativa.

Ecuador es el único país que otorga a un órgano ciudadano el poder directo de designar autoridades clave. Esta singularidad ha generado más problemas que soluciones, debido a la ausencia de contrapesos y estándares técnicos sólidos.

#### **4.4.4 Resultados en transparencia: logros institucionales versus legitimidad social**

Finalmente, se evalúan los resultados prácticos de estos mecanismos, en términos de cumplimiento de funciones, legitimidad ciudadana y capacidad sancionadora.

- **México:** El INAI tiene altos niveles de cumplimiento, reconocimiento ciudadano y cooperación con organismos internacionales. Es considerado un modelo regional de acceso a la información.
- **Chile:** Presenta cumplimiento estable de normas LTAIP, aunque su enfoque técnico reduce la participación social.
- **Colombia:** Los resultados son mixtos. Si bien existen canales formales, su uso es bajo y las medidas anticorrupción tienen poca efectividad sancionadora.

- **Brasil:** Ha implementado mecanismos innovadores, como plataformas de datos abiertos y control social digital.
- **Ecuador:** El CPCCS ha tenido bajos resultados: concursos impugnados, falta de legitimidad ciudadana, y escaso impacto en la lucha contra la corrupción.

 **Conclusión:** La institucionalidad no garantiza eficacia. Mientras que México y Brasil destacan por resultados sostenidos, Ecuador no ha logrado traducir su modelo ambicioso en acciones eficaces.

#### 4.4.5 Tabla comparativa por país y función

La comparación revela que el CPCCS es un modelo original, pero defectuoso en su ejecución. Tiene el diseño más ambicioso en términos de participación, autonomía formal y funciones asignadas, pero sus resultados son los más débiles entre los países analizados. Esto demuestra que:

- No basta con tener una arquitectura normativa avanzada, si no se cuenta con reglas técnicas, profesionales y controles reales.

- La participación sin profesionalización puede degenerar en cooptación.
- La autonomía institucional sin capacidad operativa se vuelve simbólica.
- Los modelos más eficaces son aquellos que equilibran independencia, tecnificación y rendición de cuentas ciudadana, como en el caso del INAI mexicano.

Ecuador necesita urgentemente reconfigurar su modelo, no necesariamente eliminando el CPCCS, sino rediseñándolo bajo las siguientes premisas:

- Profesionalización obligatoria de comisiones y consejeros.
- Delimitación clara de competencias (sin designación directa de autoridades).
- Integración con otras funciones mediante protocolos institucionales.
- Evaluación periódica externa e independiente.

- Participación ciudadana no clientelar, sino articulada desde la sociedad civil organizada.

Tabla 14. Comparativa de Mecanismos de Transparencia en América Latina

País	Participación Ciudadana	Autonomía Institucional	Designación de Autoridades	Resultados en Transparencia
Ecuador (CPCCS)	Alta en diseño, baja en práctica	Limitada por politización	Por concurso y voto popular	Bajos, con alta judicialización
México (INAI)	Moderada, consulta, pero sin co-decisión	Alta, órgano constitucional autónomo	Por el Senado y Ejecutivo	Altos en acceso a la información
Chile (Consejo para la Transparencia)	Limitada, con enfoque técnico	Media, sujeta al poder ejecutivo	Por el Presidente de la República	Consistentes en cumplimiento de LTAIP
Colombia (Comisión de Moralización)	Representación civil parcial	Baja, dependencia del Ejecutivo	Por el Presidente	Mixtos, con denuncias mediáticas
Brasil (CGU + Consejos)	Alta en órganos sectoriales	Moderada, depende del ministerio	Por designación administrativa	Buenos en control administrativo

Como concluye Solano Paucay (2018), “la democracia participativa sin estructura ni resultados verificables se convierte en un instrumento de deslegitimación del propio Estado”.

#### **4.5 Recomendaciones Finales y Posibles Reformas Constitucionales**

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ha sido el componente más controversial del rediseño institucional impulsado por la Constitución de 2008. Su misión democratizadora —la participación activa de la ciudadanía en la designación de autoridades y el control social del poder público— ha sido gravemente erosionada por deficiencias operativas, conflictos políticos internos, cuestionamientos legales, y sobre todo, una baja legitimidad social.

Este apartado final sistematiza las propuestas de reforma más relevantes desde la literatura académica, los dictámenes constitucionales y los debates legislativos recientes (2020–2024). También se analiza la viabilidad de cada alternativa, según el marco legal vigente, y se plantean rutas concretas para repensar el futuro del CPCCS y la Función de Transparencia en el Ecuador.

#### **4.5.1 Propuestas de reforma estructural al CPCCS**

A partir del análisis de PX Recalde Mendoza (2024), Ochoa Sánchez (2024), y documentos de la FLACSO y la Universidad Andina Simón Bolívar, se identifican tres rutas estructurales de reforma:

##### **1. Eliminación del CPCCS**

- Argumento: El CPCCS ha fracasado como mecanismo de participación y solo ha replicado lógicas de poder tradicionales.
- Propuesta: Suprimir el CPCCS como Función del Estado y transferir sus competencias a:
  - Asamblea Nacional (designaciones con veedurías ciudadanas técnicas).
  - Contraloría General del Estado (para canalizar denuncias y auditorías).
  - Defensoría del Pueblo (para promover participación ciudadana).

- Instrumento necesario: Reforma total a la Constitución vía Asamblea Constituyente, ya que según la Corte Constitucional (Dictamen 6-20-EE/21), la eliminación de una función del Estado no es viable por enmienda ni reforma parcial.

## **2. Reestructuración del CPCCS**

- Argumento: El problema no es la existencia del CPCCS, sino su diseño actual y la forma en que se ejecutan sus competencias.
- Propuesta:
  - Eliminar la competencia de designación de autoridades y centrar la misión en control social, promoción de derechos y auditorías ciudadanas.
  - Establecer consejeros nombrados por méritos, no por voto popular.
  - Fortalecer las veedurías, observatorios y cabildos ciudadanos con autonomía metodológica.

- Instrumento necesario: Reforma parcial de la Constitución mediante consulta popular o vía legislativa con mayoría calificada (art. 442 C.R.E.)

### **3. Integración en un nuevo Sistema Nacional de Transparencia**

- Argumento: La transparencia requiere de articulación interinstitucional, no de concentración en un solo órgano.
- Propuesta:
  - Crear un Sistema Nacional de Transparencia y Control Público, coordinado por un comité plural con delegados del Estado y la sociedad civil.
  - Redistribuir funciones entre instituciones especializadas: Contraloría, Defensoría, Fiscalía, CNE, entre otras.
- Instrumento necesario: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Transparencia, acompañada de reformas parciales a leyes existentes.

## 4.5.2 Jurisprudencia constitucional relevante

La Corte Constitucional del Ecuador ha emitido dictámenes clave que delimitan el alcance de cualquier intento de reforma al CPCCS:

- **Dictamen 6-20-EE/21:** La eliminación del CPCCS no puede hacerse por enmienda ni reforma parcial; requiere **reforma total vía Asamblea Constituyente**.
- **Sentencias 11-19-CN y 4-19-EE:** El CPCCS tiene competencia de designación, pero debe cumplir principios de meritocracia, legalidad y motivación.
- **Jurisprudencia sobre participación (2018–2024):** Establece que la participación no puede ser solo simbólica; debe garantizarse con medios, garantías y evaluación.

 Cualquier reforma debe ser compatible con los principios de progresividad y no regresión democrática.

## 4.5.3 Escenarios posibles: ¿qué es viable hoy?

Tabla 15. Escenarios

Escenario	Requiere	Viabilidad política	Riesgos
Eliminación total del CPCCS	Asamblea Constituyente	Baja	Polarización social y jurídica
Reforma parcial y reestructuración	Consulta popular o mayoría legislativa	Media	Judicialización, resistencia corporativa
Ley Orgánica del Sistema de Transparencia	Iniciativa legislativa ordinaria	Alta	Debilidad operativa si no hay recursos ni seguimiento
Reforma por inacción (status quo)	Ninguna	Alta	Continuismo de ineficacia, pérdida de legitimidad

#### 4.5.4 Recomendaciones estratégicas

##### a) Para el rediseño del CPCCS:

- Eliminar la función de designación de autoridades.
- Profesionalizar a sus consejeros mediante concursos técnicos.
- Crear un sistema nacional de veedurías ciudadanas autónomas.
- Garantizar transparencia presupuestaria y evaluación anual obligatoria.

**b) Para una reforma legislativa:**

- Aprobar una Ley Orgánica de Control Social y Transparencia, con participación interinstitucional y ciudadana.
- Incluir mecanismos de participación digital, deliberación descentralizada y observatorios ciudadanos.
- Establecer una autoridad técnica de evaluación de transparencia, con autonomía.

**c) Para una reforma constitucional viable:**

- Promover un **proceso constituyente focalizado**, sin eliminar funciones, sino redistribuirlas de forma racional.
- Vincular la reforma a otros temas de gobernabilidad para mayor aceptación pública (justicia, seguridad, economía).

**4.5.5 Lista de acciones recomendadas (Checklist)**

Tabla 16. Acciones sugeridas

Acción sugerida	Responsable	Plazo sugerido
Redactar proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Transparencia	Asamblea Nacional	6 meses
Crear comisión mixta para rediseñar atribuciones del CPCCS	Asamblea + Sociedad Civil	4 meses
Proponer reforma constitucional parcial sin eliminación del CPCCS	Corte Constitucional + Ejecutivo	1 año
Conformar comité técnico de evaluación de transparencia con participación ciudadana	CPCCS + Contraloría + Defensoría	3 meses
Iniciar auditoría pública anual de la Función de Transparencia	FTCS + Instituto de la Democracia	Anual (recurrente)

#### **4.5.6 Reflexión final: el destino del CPCCS como espejo de la democracia ecuatoriana**

El debate sobre la permanencia, reforma o eliminación del CPCCS no es solo institucional: refleja el tipo de democracia que Ecuador desea construir. Su existencia ha puesto a prueba los límites de la participación ciudadana, la independencia institucional y la eficacia en la lucha contra la corrupción. Eliminarlo sin alternativa real

puede significar una regresión democrática. Mantenerlo sin reformarlo perpetuaría el descrédito. Reformarlo con inteligencia institucional podría rescatar lo mejor del espíritu de Montecristi: una participación ciudadana con resultados reales, y no solo simbólicos. Como afirma PX Recalde Mendoza (2024), “si no redefinimos la arquitectura de la transparencia, seguiremos depositando esperanza democrática en estructuras que no tienen ni los dientes ni la voluntad para cumplirla”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almache, E., & Antúnez, A. (2021). La participación ciudadana en el Estado de Derecho ecuatoriano. Un análisis constitucional en el marco del pluralismo jurídico. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 155. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/48257>
- Amancha, L. (2021). El Control de Convencionalidad frente al Control Concentrado Constitucional en El Ecuador. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, 28, Article 28. <https://doi.org/10.5944/rduned.28.2021.32845>
- Ariza, O., Perona, R., & Mahecha, D. E. C. (2024). El derecho internacional en la Constitución: Efectos de la legitimidad, el poder constituyente y el poder constituido. *Prolegómenos: Derechos y valores*, 27(54), 45-67. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9685898>
- Baquerizo, J. (2024). *Desempolvando: Un balance crítico de la discusión entre Nino y Carrió sobre el poder constituyente*. [https://www.academia.edu/download/111651797/Desempolvando.\\_Un\\_balance\\_critico\\_de\\_la\\_discusion\\_entre\\_Nino\\_y\\_Carri%C3%B3\\_sobre\\_el\\_poder\\_constituyente\\_print\\_.pdf](https://www.academia.edu/download/111651797/Desempolvando._Un_balance_critico_de_la_discusion_entre_Nino_y_Carri%C3%B3_sobre_el_poder_constituyente_print_.pdf)
- Barzola, Y. (2022). Reformas Constitucionales en Ecuador: Impacto y Perspectivas. *Revista Científica Zambos*, 1(1), 86-101.

<https://revistaczambos.utelvtsd.edu.ec/index.php/home/article/view/23>

Bolaños, M. (2025). *Opinión Electoral*.

[https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2025/01/OpinionElectoral-Gaceta\\_Anuual2024\\_16ne2025.pdf](https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2025/01/OpinionElectoral-Gaceta_Anuual2024_16ne2025.pdf)

Cervantes, P. (2024). ¿Otra vez el constituyente en el banquillo de los acusados?: ¿Existe la inconstitucionalidad por omisión constitucional? *Jurídica Ibero. Revista Semestral del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 16, 115-148.

<https://juridica.ibero.mx/index.php/juridi/article/view/199>

Chinga Aspiazu, Y. V. (2022). La Corte Constitucional del Ecuador. ¿El sexto poder del Estado? *Iuris Dictio*, 30, 25-40.

<https://doi.org/10.18272/iu.v30i30.2523>

Corte Constitucional del Ecuador. (2011). *Constitución y Estado ecuatoriano* (1.<sup>a</sup> ed.).

<https://www.cijc.org/pt/conferencias/2014-SantoDomingo/Respuestas%20al%20Cuestionario/Ecuador%20-%20Corte%20Constitucional.pdf>

Crabtree, J., Durand, F., & Wolff, J. (2024). *Estado y poder empresarial en Bolivia, Ecuador y Perú: Un estudio comparativo*. Fondo Editorial de la PUCP.

[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=8r34EAAAQB  
AJ&oi=fnd&pg=PA1968&dq=poderes+del+estado+ecuador  
&ots=rID7ktC-  
QQ&sig=9vBQ1XY596LDwiIpIgmRdWFiA8](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=8r34EAAAQB<br/>AJ&oi=fnd&pg=PA1968&dq=poderes+del+estado+ecuador<br/>&ots=rID7ktC-<br/>QQ&sig=9vBQ1XY596LDwiIpIgmRdWFiA8)

- Cruz, A. (2022). La Corte Constitucional del Ecuador (CCE): Límite de funciones estatales y ciertas críticas. *Iuris Dictio*, 30, 16-16. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/2540>
- Cuzme, L., Marín, J., Delgado, O., & Castro, D. (2023). Hacia comprender los determinantes históricos y macroeconómicos de la corrupción en Ecuador: Un estudio desde la criminología crítica. *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico.*, 18 (mayo-agosto), Article 18 (mayo-agosto). <https://doi.org/10.5281/zenodo.7901738>
- Durán, C., & Fuentes, M. (2021). El debido proceso penal y su constitucionalización en Ecuador. *Polo del conocimiento*, 6(7), 1083-1103. <http://www.polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/2909>
- Escudero, J. (2021). La legitimación activa “popular” y la tutela efectiva en la acción de inconstitucionalidad en Ecuador. *Jurídicas*, 18(1), Article 1. <https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.1.4>

- Espinosa, J. (2024). *El control de convencionalidad de normas constitucionales. ¿Cuál es la incidencia de la Corte Interamericana en la función del poder constituyente y en la reforma constitucional?*  
<https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/16565>
- Fernández, L. H. (2024). *El peligro del radicalismo político y la desestabilización del orden constitucional mediante la vía constituyente en América Latina: Una aproximación desde el derecho constitucional comparado*, 2021.  
<https://repositorio.ucsm.edu.pe/items/9d130ccf-f530-4f08-9234-aeac90652c46>
- Función de Transparencia y Control Social. (2024). *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción*.  
[https://ftcs.gob.ec/wp-content/uploads/PlanNacional\\_Diagramado2024\\_compressed.pdf](https://ftcs.gob.ec/wp-content/uploads/PlanNacional_Diagramado2024_compressed.pdf)
- Galiano, G., Morffi, C., Placeres, I. B., & Zurita, G. A. M. (2023). La participación ciudadana: Fundamento esencial de la democracia en Ecuador. *Uniandes Episteme. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 10(4), 500-522.  
<https://www.redalyc.org/journal/5646/564676370007/564676370007.pdf>
- Gallotti, A. (2024). Los límites del poder constituyente: Entre la teoría y la práctica. *Revista Latinoamericana de Estudios*

*Constitucionales*. ISSN 2735-6868, 3(1).  
<https://estudiosconstitucionales.org/ojs/index.php/ReLEC/article/view/22>

García, Á. (2023). Agotamiento del modelo neoliberal en Ecuador: La caída de Guillermo Lasso. *Análisis Carolina*, 10, 1.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9010884>

Gavilanes, M. (2021). *Análisis de la institucionalización de la participación ciudadana a través de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y contraste con su facultad de rendición de cuentas* [masterThesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador].  
<http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8513>

González, L. (2021). Los estados de excepción: Aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador. *Revista de derecho Fiscal*, 18, 143-164.  
<https://www.redalyc.org/journal/6843/684372880007/684372880007.pdf>

Gudiño, Z. (2022). El principio constitucional de transparencia en la contratación pública del Ecuador. Un enfoque desde la participación ciudadana. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(2), 410-420. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202022000200410&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202022000200410&script=sci_arttext&tlng=en)

- Herrero, M. (2024). La genealogía del poder constituyente del pueblo en La Dictadura de Carl Schmitt. *Carl Schmitt, centenario de una mente peligrosa: Descifrando la dictadura un siglo después*, 177-200.  
<https://www.torrossa.com/gs/resourceProxy?an=5782364&publisher=FZ8148#page=177>
- Jiménez, H., Viteri, B., & Mosquera Endara, M. del R. (2021). La justicia indígena y la violación de los principios contemplados en la constitución del Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(2), 176-183.  
[http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202021000200176&script=sci\\_arttext](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202021000200176&script=sci_arttext)
- Madrid, A. (2023). Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: Cambio institucional en Ecuador, 2007-2017. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(16), 125-143.  
[http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?pid=S2477-92452023000100125&script=sci\\_arttext](http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?pid=S2477-92452023000100125&script=sci_arttext)
- Moreira, K., & Salgado, F. (2024). Análisis de la aplicación del principio de objetividad por parte de la fiscalía general del estado del Ecuador. *Revista Científica Arbitrada Multidisciplinaria PENTACIENCIAS*, 6(4), 403-413.  
<http://editorialalema.org/index.php/pentaciencias/article/view/1166>

Noriega, R. (2024). *Lucha contra la corrupcion: Investigación e innovación en América Latina Paper: Corrupción, las dos caras de la moneda, el problema cuando solo vemos una*. ResearchGate.

[https://www.researchgate.net/publication/336040256\\_Lucha\\_contra\\_la\\_corrupcion\\_investigacion\\_e\\_innovacion\\_en\\_America\\_Latina\\_Paper\\_Corrupcion\\_las\\_dos\\_caras\\_de\\_la\\_moneda\\_el\\_problema\\_cuando\\_solo\\_vemos\\_una](https://www.researchgate.net/publication/336040256_Lucha_contra_la_corrupcion_investigacion_e_innovacion_en_America_Latina_Paper_Corrupcion_las_dos_caras_de_la_moneda_el_problema_cuando_solo_vemos_una)

Sanchez, O., & Alexandra, J. (2024). *La transparencia como condición necesaria pero no suficiente en los procesos de controles democráticos dentro de la contratación pública en Ecuador (2008-2017)* [masterThesis, Quito, Ecuador : Flacso Ecuador].

<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/20825>

Sigüenza Campoverde, W. G., & Crespo Cabrera, J. K. (2012). *Estudio de los tipos de conflictos educativos en adolescentes de décimo de educación general básica*.

<http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/2261>

Sira, G. (2024). *LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LA SUBVERSIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL. EL CASO DE VENEZUELA (2017-2020)*.

[https://www.academia.edu/download/113814618/La\\_asamblea\\_nacional\\_constituyente\\_y\\_la\\_subversion\\_del\\_orden\\_constitucional.pdf](https://www.academia.edu/download/113814618/La_asamblea_nacional_constituyente_y_la_subversion_del_orden_constitucional.pdf)

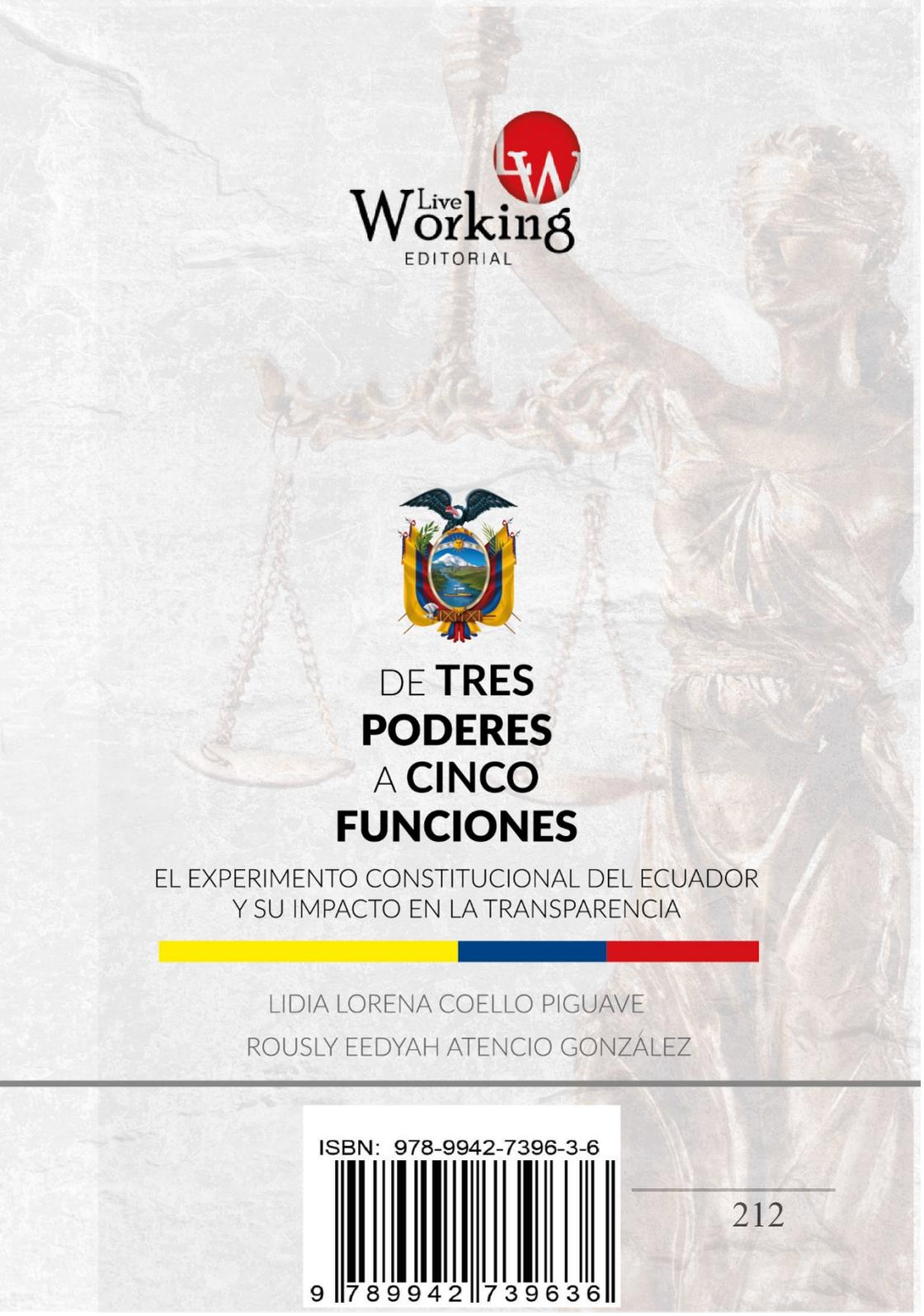
- Tanus, A. (2024). *Prevalencia de la voluntad de poder constituyente sobre los derechos humanos. Un análisis acerca de la necesidad de ejercer un control de convencionalidad de la constitución federal*. <https://www.eld.edu.mx/Revista-de-Investigaciones-Juridicas/RIJ-47/Capitulos/5.-PREVALENCIA-DE-LA-VOLUNTAD-DEL-PODER-CONSTITUYENTE-SOBRE.pdf>
- Tiche, J., & Morales, M. (2023). El debido proceso en la fase de ejecución, de juicios ejecutivos en el Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 6(2), Article 2. <https://doi.org/10.62452/c7ede163>
- Ticllahuanaco, R., & Chicata, D. L. (2024). *Limites materiales del poder constituyente derivado frente a la reforma total de la constitución política del Perú*, 2022. <https://repositorio.unsa.edu.pe/items/25efbd57-8f05-4ff3-a65a-41c6e88df546>
- Toala, J., Suárez, D., & Solorzano, D. G. I. (2022). *INDEPENDENCIA JUDICIAL: DISEÑO INSTITUCIONAL Y PERCEPCIÓN COTIDIANA EN LA PROVINCIA DE MANABÍ-ECUADOR*". <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/revistanullius/article/view/5311>
- Vejo, L., Alchundia, I., Narea, E., & Pinos, V. (2023). Participación y control social: Su impacto en la toma de decisiones públicas en Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 15(2), 161-168.

[http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202023000200161&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202023000200161&script=sci_arttext&tlng=pt)

Vejo, L., Alchundia, I., Narea, E., Pinos, V., Vejo, L., Alchundia, I. M., Narea-Jerez, E., & Pinos-Medrano, V. F. (2023). Participación y control social: Su impacto en la toma de decisiones públicas en Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 15(2), 161-168. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2218-36202023000200161&lng=es&nrm=iso&tlng=pt](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2218-36202023000200161&lng=es&nrm=iso&tlng=pt)

Villacres, J., & Pazmay, S. (2021). Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador. *Polo del conocimiento*, 6(5), 1222-1233. <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/2751>

Zapata, M., Ronquillo, O., & Atencio, R. (2021). La Corte Constitucional como garante del Principio de Independencia Judicial en Ecuador. *Iustitia Socialis*, 6(10), 33-46. [https://www.fundacionkoinonia.com.ve/ojs/index.php/Iustitia\\_Socialis/article/view/1150](https://www.fundacionkoinonia.com.ve/ojs/index.php/Iustitia_Socialis/article/view/1150)



**W<sup>Live</sup>  
Working**  
EDITORIAL



**DE TRES  
PODERES  
A CINCO  
FUNCIONES**

EL EXPERIMENTO CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR  
Y SU IMPACTO EN LA TRANSPARENCIA

LIDIA LORENA COELLO PIGUAVE  
ROUSLY EEDYAH ATENCIO GONZÁLEZ

ISBN: 978-9942-7396-3-6



9 789942 739636

212