



El rol del consejo de participación ciudadana en el nombramiento de funcionarios de control

The role of the citizen participation council in the appointment of control officials

Pablo Joel Álvarez-Resabala

Pabloar25@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua, Ecuador

<https://orcid.org/0009-0000-8637-2822>

Jonathan Alexander Tapia-Ayala

jonathanta37@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua, Ecuador

<https://orcid.org/0009-0006-7405-8784>

Gabriel Alexander Ortiz-Álvarez

Gabrieloar86@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua, Ecuador

<https://orcid.org/0009-0004-9077-4487>

Iruma Alfonso-González

ua.irumaalfonzo@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua, Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-6866-4944>

RESUMEN

El artículo tuvo por objetivo analizar el rol del consejo de participación ciudadana en el nombramiento de funcionarios de control en Ecuador. A través de un enfoque cualitativo y un análisis documental, se examinaron aspectos como la legitimidad, la politización y la efectividad del Consejo en el cumplimiento de su mandato constitucional. Los resultados evidencian que, aunque el CPCCS fue concebido como un mecanismo para fortalecer la participación ciudadana y garantizar procesos transparentes, su desempeño ha estado marcado por problemas de politización, falta de independencia y cuestionamientos sobre su legitimidad. Se concluye que, para cumplir con su propósito, el CPCCS requiere reformas estructurales que fortalezcan la transparencia, la meritocracia y el control social en los procesos de designación de autoridades.

Descriptores: desarrollo participativo; gobernabilidad; poder político. (Fuente: Tesaurus UNESCO).

ABSTRACT

The article aimed to analyse the role of the citizen participation council in the appointment of control officials in Ecuador. Through a qualitative approach and documentary analysis, aspects such as the legitimacy, politicisation and effectiveness of the Council in fulfilling its constitutional mandate were examined. The results show that, although the CPCCS was conceived as a mechanism to strengthen citizen participation and guarantee transparent processes, its performance has been marked by problems of politicisation, lack of independence and questions about its legitimacy. It is concluded that, in order to fulfil its purpose, the CPCCS requires structural reforms that strengthen transparency, meritocracy and social control in the processes of appointing authorities.

Descriptors: participatory development; governance; political power. (Source: UNESCO Thesaurus).

Recibido: 13/10/2024. Revisado: 23/10/2024. Aprobado: 03/11/2024. Publicado: 21/11/2024.

Sección artículos de investigación



INTRODUCCIÓN

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en Ecuador, concebido como un mecanismo innovador para fortalecer la participación ciudadana y garantizar el control social, ha sido objeto de intensos debates jurídicos y políticos desde su creación. Este organismo, establecido en la Constitución de 2008, fue diseñado como un "quinto poder" dentro del sistema democrático ecuatoriano, con competencias clave como la designación de funcionarios de control, la promoción de la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, su desempeño ha generado controversias significativas, especialmente en torno a su legitimidad, politización y efectividad.

En este sentido, Soto & Sánchez (2021) destacan que la participación ciudadana, como principio constitucional, busca garantizar la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones públicas, promoviendo un Estado de derecho pluralista. No obstante, en el caso del CPCCS, este principio se ha visto limitado por problemas estructurales y políticos que han afectado su funcionamiento. Así, la institucionalización de la participación ciudadana a través del CPCCS no ha logrado consolidar un sistema efectivo de control social, lo que ha llevado a cuestionamientos sobre su relevancia y viabilidad.

Por otro lado, es importante señalar que Moncayo-Vives (2020) y Gordón-Posligua (2022) coinciden en que la politización del CPCCS ha sido uno de los principales factores que han debilitado su legitimidad y su capacidad para actuar de manera independiente. Esta politización se refleja, entre otros aspectos, en los procesos de designación de funcionarios de control, los cuales han sido objeto de críticas por su falta de transparencia y por estar influenciados por intereses partidistas. En consecuencia, la percepción pública del CPCCS como un organismo imparcial se ha visto gravemente afectada, lo que ha generado un impacto negativo en su credibilidad institucional.



Asimismo, resulta pertinente mencionar que Rauber-Lema (2021) menciona que la falta de legitimidad democrática del CPCCS ha generado un proceso de deslegitimación que afecta no solo al organismo, sino también a la percepción pública de la participación ciudadana como un mecanismo efectivo de control. Este autor enfatiza que la percepción de que el Consejo actúa como un instrumento político, más que como un organismo independiente, ha erosionado su capacidad para cumplir con los objetivos establecidos en la Constitución.

De igual manera, en el ámbito de la lucha contra la corrupción, Gutiérrez-Magaña (2021) señala que, a pesar de las amplias competencias del CPCCS, su impacto en este ámbito ha sido limitado. Esto se debe, en parte, a la ausencia de mecanismos adecuados para garantizar la independencia de los funcionarios designados y a la falta de coordinación con otros órganos del Estado. En este contexto, la falta de resultados concretos en la lucha contra la corrupción ha sido uno de los principales factores que han contribuido a la pérdida de confianza en el CPCCS.

Por lo tanto, cabe destacar que Villagómez-Mejía (2016) resalta que el Consejo no ha cumplido con las expectativas en términos de transparencia y rendición de cuentas, lo que ha llevado a propuestas de reforma constitucional para redefinir o incluso eliminar este organismo, estas propuestas reflejan la necesidad de abordar los problemas estructurales que enfrenta el CPCCS y de garantizar que la participación ciudadana y el control social se ejerzan de manera efectiva en el marco del Estado de derecho.

En este contexto, el artículo tuvo por objetivo analizar el rol del consejo de participación ciudadana en el nombramiento de funcionarios de control en Ecuador.

MÉTODO

El artículo se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, con un diseño de investigación documental y analítico, orientado a examinar el papel del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en el proceso de designación de funcionarios de control en Ecuador. Para ello, se llevó a cabo una revisión de fuentes bibliográficas, normativas y doctrinarias que abordaron las competencias,



actuaciones y controversias jurídicas relacionadas con este organismo.

En primer lugar, se seleccionaron 16 referencias académicas, entre las cuales se incluyeron artículos científicos y tesis de grado. Estas fuentes fueron elegidas por su pertinencia en el análisis del CPCCS, considerando aspectos como su legitimidad, politización, impacto en el control social y propuestas de reforma.

Se realizó una lectura crítica de las fuentes seleccionadas, identificando los principales argumentos y resultados relacionados con el CPCCS. En esta etapa, se clasificaron las referencias en categorías temáticas, tales como legitimidad, politización, control social y lucha contra la corrupción.

Luego se llevó a cabo un contraste entre las diferentes posturas doctrinarias y normativas, con el objetivo de identificar puntos de convergencia y divergencia en torno al desempeño del CPCCS; posteriormente se integraron los hallazgos en una discusión crítica que abordó las implicaciones del CPCCS en el sistema democrático ecuatoriano.

RESULTADOS

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en Ecuador ha sido objeto de un amplio debate jurídico y político desde su creación, especialmente en lo que respecta a su rol en el nombramiento de funcionarios de control. Este organismo, concebido como un "quinto poder" dentro del sistema democrático ecuatoriano, enfrenta desafíos significativos relacionados con su legitimidad, politización y efectividad. A partir del análisis comparativo de las fuentes revisadas, se pueden identificar varios puntos que permiten una discusión profunda sobre su impacto y las controversias que lo rodean:

Legitimidad y Legalidad del CPCCS

En primer lugar, uno de los temas más recurrentes en la doctrina es la tensión entre la legitimidad y la legalidad de las actuaciones del CPCCS, especialmente durante el periodo del Consejo Transitorio. Según Bimos & Caguana (2018), las decisiones adoptadas por el Consejo Transitorio generaron un debate intenso sobre su



constitucionalidad. Aunque el Consejo fue creado con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana y garantizar un control social efectivo, sus actuaciones han sido percibidas como excesivas y, en algunos casos, contrarias al marco normativo vigente. Este conflicto entre legitimidad y legalidad ha debilitado la confianza pública en el organismo y ha puesto en duda su capacidad para cumplir con sus objetivos constitucionales.

Por otro lado, Rauber-Lema (2021) señala que la falta de legitimidad democrática del CPCCS ha sido un factor determinante en su deslegitimación, la percepción de que el Consejo actúa más como un instrumento político que como un organismo independiente ha erosionado su credibilidad. Este problema se agrava si se considera que el CPCCS tiene la facultad de designar a funcionarios clave, como el Contralor General del Estado y el Fiscal General, lo que lo convierte en un actor central en el sistema de control del país, en este sentido, la falta de legitimidad no solo afecta la percepción pública, sino que también compromete la estabilidad institucional.

Politización del Consejo

En segundo lugar, la politización del CPCCS constituye un eje central en la discusión jurídica. Moncayo-Vives (2020) y Gordón-Posligua (2022) coinciden en que el Consejo ha sido utilizado como una herramienta política, lo que ha limitado su capacidad para actuar de manera imparcial. Esta politización se refleja en los procesos de designación de funcionarios de control, que a menudo han sido cuestionados por su falta de transparencia y por estar influenciados por intereses partidistas. La politización no solo afecta la percepción pública del Consejo, sino que también compromete la independencia de los funcionarios designados, lo que a su vez debilita el sistema de control en su conjunto.

En este contexto, la propuesta de reforma constitucional para eliminar el CPCCS, planteada por Morán (2022), surge precisamente como una respuesta a esta politización. Según el autor, la eliminación del Consejo podría ser una solución para reducir la influencia política en el nombramiento de funcionarios de control y



fortalecer la institucionalidad democrática. Sin embargo, esta propuesta también plantea interrogantes sobre cómo garantizar la participación ciudadana y el control social en ausencia del CPCCS. Por lo tanto, cualquier reforma debe considerar los efectos colaterales que podría generar la eliminación de este organismo.

Impacto en el Control Social y la Lucha contra la Corrupción

En tercer lugar, es importante destacar que el CPCCS fue creado con la intención de fortalecer el control social y combatir la corrupción, pero su desempeño en estas áreas ha sido ampliamente cuestionado, ante lo cual, Gutiérrez-Magaña (2021) y Villagómez-Mejía (2016) destacan que el Consejo no ha logrado consolidarse como un actor clave en la lucha contra la corrupción. A pesar de tener competencias amplias, como la designación de funcionarios de control y la promoción de la participación ciudadana, el CPCCS no ha cumplido con las expectativas en términos de transparencia y rendición de cuentas.

La falta de efectividad del CPCCS en el control social también se refleja en el análisis de Cortez & Aguirre (2022), quienes utilizan un enfoque de rastreo de procesos y formalización bayesiana para evaluar la incidencia de la participación ciudadana en el control social. Los autores concluyen que la participación ciudadana, tal como se ha implementado en Ecuador, no siempre garantiza un control social efectivo. Esto sugiere que el problema no radica únicamente en el CPCCS, sino también en las estructuras y mecanismos que sustentan la participación ciudadana en el país. En consecuencia, es necesario repensar los modelos de participación ciudadana para garantizar su efectividad en el marco del Estado de derecho.

Institucionalización de la Participación Ciudadana

En cuarto lugar, la institucionalización de la participación ciudadana a través del CPCCS ha sido objeto de análisis crítico por parte de varios autores. Gavilanes-Sánchez (2021) y González & Mballa (2017) señalan que, aunque la creación del Consejo representó un avance en términos de institucionalización, no ha logrado consolidar un sistema efectivo de rendición de cuentas. Esto se debe, en parte, a la



falta de claridad en sus competencias y a la ausencia de mecanismos adecuados para garantizar su independencia.

Asimismo, Landázuri-Yanzapanta (2015) destaca que la descentralización no ha garantizado una participación ciudadana efectiva en el control social. Esto es particularmente evidente en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, donde la implementación de ordenanzas de participación ciudadana ha enfrentado múltiples desafíos. Este análisis sugiere que la institucionalización de la participación ciudadana requiere no solo de un marco normativo adecuado, sino también de un compromiso político y social para garantizar su efectividad. Por lo tanto, es fundamental fortalecer los mecanismos de participación ciudadana desde una perspectiva integral que considere tanto el ámbito nacional como el local.

Conflictos con Otros Órganos del Estado

En quinto lugar, el CPCCS también ha enfrentado conflictos con otros órganos del Estado, como la Corte Constitucional, ante esto, Rengifo-Aispu (2019) analiza la relación entre el Consejo y la Corte en el contexto del principio de autotutela administrativa. Según el autor, estos conflictos han afectado la gobernabilidad y han generado incertidumbre sobre el papel del CPCCS en el sistema democrático ecuatoriano, mientras que la falta de coordinación y cooperación entre el CPCCS y otros órganos del Estado ha limitado su capacidad para cumplir con sus funciones y ha exacerbado las tensiones políticas en este sentido, es necesario establecer mecanismos de articulación interinstitucional que permitan una relación armónica entre el CPCCS y los demás poderes del Estado.

Propuestas de Reforma y Futuro del CPCCS

Dada la controversia que rodea al CPCCS, varios autores han propuesto reformas para mejorar su funcionamiento o, en algunos casos, eliminarlo por completo, en este sentido, Morán (2022) y Parra-Freire (2018) plantean que una reforma constitucional podría ser necesaria para abordar los problemas estructurales del Consejo. Estas propuestas incluyen la redefinición de sus competencias, la



implementación de mecanismos para garantizar su independencia y la creación de sistemas alternativos de participación ciudadana y control social.

Sin embargo, la eliminación del CPCCS también plantea desafíos significativos. Como señala Rauber-Lema (2021), el Consejo fue concebido como un mecanismo para fortalecer la legitimidad democrática y garantizar la participación ciudadana en el control social. Su eliminación podría generar un vacío en estas áreas, lo que requeriría la creación de nuevas instituciones o mecanismos para llenar ese vacío. Por lo tanto, cualquier reforma debe ser cuidadosamente diseñada para garantizar que no se comprometan los principios fundamentales de la participación ciudadana y el control social.

CONCLUSION

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) cumple un rol esencial en el sistema democrático ecuatoriano al ser el encargado de designar a los principales funcionarios de control, como el Contralor General del Estado, el Fiscal General y el Defensor del Pueblo. Este mandato busca garantizar procesos transparentes, participativos y basados en la meritocracia. Sin embargo, en la práctica, su desempeño ha estado marcado por problemas de legitimidad, politización y falta de independencia, lo que ha generado cuestionamientos sobre su efectividad.

La politización de los procesos de designación ha sido uno de los principales factores que han debilitado la confianza pública en el CPCCS. Las decisiones del Consejo han sido percibidas como influenciadas por intereses partidistas, lo que compromete la independencia de los funcionarios designados y afecta negativamente el sistema de control del país. Asimismo, la falta de mecanismos claros para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en estos procesos ha limitado su capacidad para cumplir con su mandato constitucional.



FINANCIAMIENTO

No monetario

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés con personas o instituciones ligadas a la investigación.

AGRADECIMIENTOS

A la dirección de investigación de la Universidad Regional Autónoma de los Andes.

REFERENCIAS

- Bimos-P. M. P., & Caguana-A. R. (2018). El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en Ecuador: Entre la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 8(10).
- Cortez-E. C., & Aguirre-D. A. E. (2022). ¿La política de participación ciudadana incide en el déficit de control social? Una explicación mediante el rastreo de procesos y la formalización bayesiana. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa*, 9(17), 9–34.
- Gavilanes-Sánchez, M. A. (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* (Master's thesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador). <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8513>
- González-L. D. C., & Mballa-L. V. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. *Políticas Públicas*, 10(1), 30–54.
- Gordón-Posligua, J. C. (2022). *El quinto poder: Un estudio a la institucionalización de la 'participación ciudadana' mediante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* (Master's thesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador). <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/9079>
- Gutiérrez-Magaña, H. M. (2021). Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: El control de la corrupción en Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 7(1), 123–142.
- Landázuri-Yanzapanta, K. E. (2015). *El gobierno autónomo descentralizado del Cantón Ambato y la aplicación de la ordenanza de participación ciudadana y control social del GADMA*. <http://repositorio.uta.edu.ec/handle/123456789/9387>
- Moncayo-Vives, G. A. (2020). Participación ciudadana y politización institucional: Veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador. *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 2(11), 119–134.
- Morán-C. L. F. A. (2022). Reforma constitucional para eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el Ecuador. *SCIENDO*, 25(1), 77–82.
- Parra-Freire, P. D. (2018). *Competencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio* (Bachelor's thesis, Universidad Nacional de Chimborazo, 2018). <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/5250>
- Rauber-Lema, F. F. (2021). *El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador: Conflictos, proceso de deslegitimación y experiencias como aportes a la teoría y conceptos*



de la legitimidad democrática (Master's thesis, Flacso Ecuador).
<http://hdl.handle.net/10469/18112>

Rengifo-Aispu, L. E. (2019). *La Corte Constitucional del Ecuador y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ante el principio de autotutela administrativa*.
<https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/11037>

Rodríguez-P. F. J., & Riera-O. I. R. (2019). Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en el Ecuador: Facultades y atribuciones periodo 2018–2019. *RECIMUNDO*, 3(3), 667–688.

Soto-E. J. A., & Sánchez-A. A. (2020). La participación ciudadana en el Estado de derecho ecuatoriano: Un análisis constitucional en el marco del pluralismo jurídico. *Cuaderno Jurídico y Político*, 6(16), 42–69.

Soto-E. J. A., & Sánchez-A. F. 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.

Villagómez-Mejía, P. S. (2016). *El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: Evaluación, deberes y atribuciones en participación ciudadana y lucha contra la corrupción* (Bachelor's thesis, Quito: Universidad de las Américas, 2016).

Derechos de autor: 2024 Por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>