

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho de Control y Prevención de la Corrupción

**El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la lucha
contra la corrupción**

Alejandra Belén Carrera Padilla

Tutor: Wilson Oswaldo Vallejo Bazante

Quito, 2026



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Alejandra Belén Carrera Padilla, autora del trabajo intitulado “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la lucha contra la corrupción”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho de Control y Prevención de la Corrupción, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 24 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

28 de mayo de 2026

Alejandra Belén Carrera Padilla

Resumen

La presente investigación aborda el papel de la participación ciudadana y el control social en la lucha contra la corrupción en el Ecuador, entendiendo la corrupción como un fenómeno histórico, estructural y multicausal que ha impactado de forma transversal a las instituciones públicas y privadas, afectando el desarrollo social, político y económico del país y debilitando la confianza ciudadana en el Estado. El trabajo analiza los antecedentes nacionales e internacionales relacionados con las estrategias de lucha contra a la corrupción, acciones que se encuentran orientadas al fortalecimiento de la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Estos procesos en el ámbito nacional, se afianzan a partir de la Constitución de Montecristi del 2008, documento en el cual se incorporó a la Función de Transparencia y Control Social, como parte de las funciones del Estado, con un esquema de gestión pública fundamentado en el ejercicio del poder desde el control social. Bajo este enfoque, se analiza al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como un organismo autónomo, responsable de fomentar la participación ciudadana, tutelar los derechos vinculados con la transparencia, la prevención de la corrupción y la designación de determinadas autoridades del Estado, además, se ha considerado el marco normativo que regula su actuación y los referentes teóricos que fundamentan la participación ciudadana y el control social. Como parte de la investigación, se advierte que, si bien el CPCCS, nació como una herramienta para prevenir y contrarrestar la corrupción, su éxito depende de múltiples factores de carácter institucional, político y social. No obstante, si bien la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, representa un importante avance normativo, su impacto en el combate contra la corrupción, ha sido insuficiente, dejando varias interrogantes sobre los factores que contribuyen en la ausencia de resultados exitosos.

Palabras clave: corrupción, participación ciudadana, control social, transparencia, rendición de cuentas, consejo de participación ciudadana y control social, democracia participativa y gestión pública

A mi hija, mi amor eterno, mi razón se ser.

Agradecimientos

A Dios por ser mi luz en cada paso, a mi tutor doctor Wilson Vallejo Bazante, por su orientación, paciencia y valiosos aportes durante el desarrollo de este trabajo.

Extiendo mi gratitud a la Universidad Andina Simón Bolívar, por brindarme los conocimientos y apoyo necesario para culminar esta etapa.

A mi padre, mi mayor referente de honestidad, solidaridad y profundo amor por su familia, gracias por creer en mí incluso cuando yo dudé, por enseñarme el valor de la rectitud, el esfuerzo y la perseverancia. Este logro también es suyo.

Finalmente, a mi hija Isabella por motivarme y ser mi compañera en cada proyecto que emprendo, a mis amigos Michelle, Rita, Bryan y Angel, por su apoyo incondicional a lo largo de este proceso académico.

Tabla de contenidos

Glosario	13
Introducción.....	15
Capítulo primero Conceptualización de la corrupción, participación del Estado y la ciudadanía en su prevención.....	19
1. Introducción	19
2. Principales teorías relacionadas con la actuación del Consejo de Participación Ciudadana en la lucha contra la corrupción.....	24
Capítulo segundo Participación ciudadana y control social	31
1. Antecedentes internacionales.....	31
2. Teorías y conceptos principales	34
2.1. Teoría de la democracia participativa y deliberativa.....	34
2.2. Teoría de la accountability social (control social).....	34
2.3. Conceptualización clave.....	35
Capítulo tercero Consejo de participación ciudadana y control social, antecedentes, origen, estructura y marco normativo.....	37
1. Antecedentes a la creación del consejo de participación ciudadana.....	37
2. Creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	39
3. Marco normativo relacionado con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	40
Capítulo cuarto El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y su lucha contra la corrupción en Ecuador.....	53
4. Vinculación institucional entre la Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	57
5. Intervención del Consejo de Participación Ciudadana en casos emblemáticos de lucha contra la corrupción en el Ecuador: alcance, límites y resultados.....	58
6. Inestabilidad y crisis institucional del CPCCS	65
7. Falta de resultados en la lucha contra la corrupción	68
Conclusiones.....	73
Recomendaciones	75
1. Fortalecer la autonomía técnica e institucional.....	75

Bibliografia.....	77
-------------------	----

Glosario

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS): "Órgano constitucional integrante de la Función de Transparencia y Control Social, responsable de promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, así como de establecer mecanismos de control social para los asuntos de interés público."¹

Corrupción: "Abuso del poder encomendado para beneficio privado"²

Participación ciudadana: "Proceso mediante el cual la sociedad civil, de forma individual o colectiva, interviene e incide en la toma de decisiones públicas, más allá de los procesos electorales"³

Control social: "Mecanismo de vigilancia y fiscalización que ejerce la ciudadanía sobre la gestión pública y las autoridades, para garantizar que se realice de forma transparente y eficiente"⁴

Rendición de cuentas horizontal: "Existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con acciones u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden ser calificadas como ilícitas"⁵

¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador 2008*, Decreto legislativo 0 RO/449, 20 de octubre de 2008 art 207.

² Transparencia Internacional, "Índice de Percepción de la Corrupción 2022", *Transparency.org*, 31 de enero de 2023, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³ Joan Font et al., "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales", *Revista Administración y Ciudadanía*, nº XIV Concurso de Ensayos del CLAD (2000): 115.

⁴ Samana Vergara-Lope Tristán y Felipe José Hevia De La Jara, "Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP)", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 57, nº 215 (2012): 22.

⁵ Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal", *Estudios Políticos*, nº 19 (1998): 125, doi:10.22201/fcpys.24484903e.1998.19.37205.

Introducción

La corrupción es un fenómeno de carácter global, que afecta de manera negativa el desarrollo integral de los estados y erosiona los pilares democráticos en los que se fundan, pues en el ámbito de la administración pública este fenómeno se vuelve aún más evidente debido a que quienes lo comenten son servidores públicos o trabajadores, los cuales actúan en virtud de una potestad estatal y por ende ejercen relación de poder y pueden influenciar en la toma de decisiones; pero también actores del sector privado, por lo general contratistas, vinculados con el sector público en virtud de actos o contratos.

Precisamente, en el ámbito privado la corrupción se relaciona con conductas ilícitas o irregulares como, sobornos comerciales, manipulación de información financiera, acuerdos colusorios que afectan la libre competencia y distorsionan la transparencia empresarial; pero que también se vinculan, precisamente en virtud por lo general de los contratos públicos, con la actividad del Estado y de sus instituciones.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce que estas prácticas erosionan la integridad del mercado y exigen a los Estados, adoptar medidas de prevención y sanción.

En la misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, destaca que la ausencia de controles internos y de mecanismos de cumplimiento corporativo facilita la ocurrencia de actos corruptos, dentro de las organizaciones.

En el sistema jurídico ecuatoriano, estas conductas se reprimen mediante responsabilidad penal, administrativa y societaria establecida en el Código Integral Penal COIP, y en la normativa de competencia, con el fin de preservar la confianza en el sistema económico y la equidad en el mercado.

En el Ecuador, la corrupción no constituye un fenómeno nuevo; sin embargo, su progresiva transformación en las últimas décadas ha afectado a diversos organismos de control, como consecuencia, esta situación ha derivado en serios cuestionamientos sobre la legitimidad y eficacia de instituciones cuya finalidad constitucional es garantizar el control social y promover la participación ciudadana, llegando incluso a ser señaladas por su presunta implicación en prácticas corruptas.

El Ecuador ha atravesado momentos históricos relevantes desde el retorno a la democracia, entre ellos, el proceso constituyente llevado a cabo en la Asamblea de Montecristi, en el año 2008, cuando en el marco de la elaboración de la Nueva Constitución de la República, se propuso y aprobó la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como un órgano destinado, en teoría, a fortalecer los mecanismos de control social y la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

A continuación, se pondrá especial énfasis, en su creación, estructura orgánica y atribuciones, se analizará su rol en la lucha contra la corrupción, su impacto en la promoción de la transparencia y el fortalecimiento de la gestión pública a través de la rendición de cuentas.

Resulta relevante, ubicarnos en el año 2008, “cuando el Ecuador fue convocado a un referéndum para la aprobación de la nueva estructura constitucional, en dicho marco se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)”⁶, órgano con jerarquía constitucional, de acuerdo a sus promotores, respondía a la necesidad de fortalecer el sistema democrático en el Ecuador, cuyo objetivo fundamental radica en el fortalecimiento de la participación ciudadana ligada directamente con la gestión pública, el seguimiento y evaluación de políticas públicas, así como, la prevención y lucha contra la corrupción en nuestro país.

Respecto, a las responsabilidades asignadas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), se encuentran la selección y designación de importantes autoridades como Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Defensor del Pueblo y miembros del Consejo Nacional Electoral.

Para cumplir con sus objetivos, la entidad ha establecido políticas públicas de participación y control social, implementado programas de formación y capacitación en transparencia y lucha contra la corrupción para ciudadanos, servidores públicos y organizaciones sociales.

Esto le otorga un papel clave, en su búsqueda por garantizar una gestión pública eficiente y responsable, pues tiene la tarea de recibir y tramitar denuncias relacionadas con actos de corrupción y promover la rendición de cuentas.

⁶ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Historia institucional”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 2 de mayo de 2025, <https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/historia-institucional/>.

Considerando lo señalado, surge la siguiente interrogante: ¿De qué manera el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ejerce su rol en la lucha contra la corrupción en Ecuador?

Según su marco normativo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuenta con un conjunto de instrumentos y medidas institucionales orientados a prevenir y sancionar actos de corrupción, por cuanto, dichos actos generan impactos negativos y significativos en la gestión pública y en la confianza de la ciudadanía.

Para el cumplimiento de sus competencias constitucionales y responsabilidades institucionales, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuenta con funciones como:

- La creación de políticas públicas de participación y control social para la ciudadanía, que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública del Estado.
- La promoción de programas de capacitación y formación para la ciudadanía y los servidores públicos en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.
- El establecimiento de canales de denuncia de actos de corrupción sucedidos en organismos del Estado.
- La promoción de la rendición de cuentas por parte de los distintos organismos del Estado, para garantizar una gestión pública eficiente y responsable.⁷⁸

Con carácter fundamental, la prevención y el combate de la corrupción constituye un eje central para promover una gestión pública eficiente y eficaz, con el fin de vigilar la administración inadecuada de los recursos públicos, que puede provocar desigualdad social y aumentar los niveles de pobreza, impactando de manera negativa en la economía y en la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Siguiendo esta línea, la corrupción disminuye la confianza de la ciudadanía en las instituciones y los gobiernos, afectando la legitimidad del Estado y el ejercicio efectivo de la participación ciudadana, esta situación puede derivar, además, en apatía política, favorecer la impunidad y comprometer la estabilidad institucional y política del país.

⁷ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Construyendo Poder Ciudadano”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 2 de mayo de 2023, <https://www.cpccs.gob.ec/>.

⁸ Paola Stephanía Villagómez Mejía, “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: Evaluación, Deberes y Atribuciones en Participación Ciudadana y Lucha Contra la Corrupción” (Tesis de pregrado, Universidad de las Américas, 2016), 50–65, <https://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/6965/1/UDLA-EC-TAB-2016-113.pdf>.

En consecuencia, el Estado Ecuatoriano ha diseñado políticas y herramientas orientadas a combatir la corrupción, con el objetivo de garantizar una gestión pública más transparente, efectiva y justa que responda a las necesidades de la ciudadanía, sin embargo, no siempre se ha logrado alcanzar los objetivos planteados.

Capítulo primero

Conceptualización de la corrupción, participación del Estado y la ciudadanía en su prevención

1. Introducción

Esta investigación, tienen como objetivo central construir un sistema de categorías, postulados y hallazgos previos que permita examinar de manera crítica la incidencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) del Ecuador, como una herramienta institucional destinada a fortalecer la lucha contra la corrupción. Este entramado conceptual, no sólo se limita a establecer definiciones operativas, además examina los marcos explicativos sobre el fenómeno planteado y los modelos de su contención, sentando con ello las bases para una evaluación sistemática de la eficacia simbólica y material del CPCCS dentro del escenario sociopolítico ecuatoriano.

1.1. La corrupción un fenómeno histórico y estructural

La corrupción constituye un fenómeno histórico que ha estado presente en todas las etapas del desarrollo de la humanidad, afectando de manera directa e indirecta el funcionamiento de las instituciones y la confianza ciudadana en los sistemas de gobierno. Desde la antigüedad, diversas civilizaciones registraron prácticas que hoy se consideran actos corruptos, como el soborno, el tráfico de influencias o el abuso de poder para obtener beneficios personales o de terceros.⁹

En el Imperio Romano, por ejemplo, la corrupción se evidenciaba en el manejo de los recursos públicos y en la administración de justicia, donde era común el pago de sobornos para obtener favores o evitar sanciones, de igual manera en la Grecia clásica, pensadores como Aristóteles advertían que la corrupción atentaba contra la moral y la estabilidad del Estado.¹⁰

⁹ Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción 2022”.

¹⁰ Susan Rose-Ackerman y Bonnie J Palifka, *Corrupción y gobierno Causas, consecuencias y reformas*, 4.^a ed (Madrid: Comares, 2019), <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491236290.pdf>.

Durante la Edad Media, la acumulación de poder de las monarquías, así como de las instituciones religiosas propició también prácticas corruptas relacionadas con la compra de cargos y privilegios e incluso *indulgencias*.¹¹

Con el surgimiento de los estados modernos y la consolidación de las estructuras administrativas, la corrupción adquirió nuevas formas, vinculadas principalmente a la gestión de los recursos públicos y al ejercicio del poder político. En los siglos XIX y XX, el crecimiento del Estado y la expansión de la burocracia generaron mayores oportunidades para el uso indebido de los fondos por parte del sector público, pero también del privado, lo que impulsó la creación de mecanismos de control y fiscalización orientados a la transparencia y a la rendición de cuentas.¹²

En la actualidad se reconoce a la corrupción como un problema estructural que trasciende fronteras y sistemas políticos, su estudio y combate se han convertido en prioridades de los Estados y organismos internacionales, al considerarse un obstáculo para el desarrollo económico, la equidad social y el fortalecimiento democrático.¹³

Enfoques sobre corrupción

- *Rose-Ackerman (1978, 1999)*. En su obra fundacional "Corruption: A Study in Political Economy", sentó las bases para el análisis económico de la corrupción, conceptualizándola como un "mercado ilegal" donde los funcionarios públicos negocian favores a cambio de rentas privadas, su trabajo es crucial para entender los incentivos perversos que el CPCCS debe desarticular.¹⁴
- *Transparency International (1995-presente)*. Mediante su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) y el Barómetro Global de la Corrupción, ha proporcionado evidencia comparativa longitudinal, que demuestra que la corrupción es un fenómeno global persistente. Sus estudios guardan relación con altos niveles de corrupción con baja confianza en las instituciones, lo cual implica un desafío directo para el CPCCS.¹⁵

¹¹ Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, 4ª ed. (New York: Cambridge University Press, 2005), 36–60.

¹² Robert Klitgaard, *Adjusting to Reality: Beyond State Versus Market in Economic Development* (Londres: Routledge, 2021), 45–68.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Anual 2021* (New York: PNUD, 4 de mayo de 2022), <https://www.undp.org/es/publicaciones/informe-anual-del-pnud-2021>.

¹⁴ Rose-Ackerman y Palifka, *Corrupción y gobierno Causas, consecuencias y reformas*, 47.

¹⁵ Transparencia Internacional, "Índice de Percepción de la Corrupción 2022".

- Warren (2004). Propuso el concepto de "corrupción como abuso de poder en confianza" (*duplicitous exclusion*), ampliando la definición más allá del soborno. Este enfoque es vital para analizar el rol del CPCCS en controlar no solo actos ilegales, sino también abusos de poder que, sin ser delito, erosionan también la confianza ciudadana.¹⁶

Dentro de este marco referencial, la corrupción representa un fenómeno complejo que no puede reducirse a una sola definición, sus diferentes enfoques, permiten entender las distintas dimensiones, desde la violación de normas formales hasta la erosión de valores éticos y sociales, estas aproximaciones, destacan que la corrupción no solo se manifiesta en actos individuales de soborno o malversación, sino también en estructuras e instituciones que favorecen prácticas indebidas.

Comprenderla desde sus variados conceptos y enfoques es necesario para diseñar estrategias efectivas de prevención, control y promoción de la transparencia, con un abordaje multidisciplinario que integre teoría, historia y realidad social.

1.2. Antecedentes regionales sobre la creación de organismos de participación ciudadana

La participación ciudadana y el control social en Latinoamérica tienen su origen, en los procesos democráticos que se desarrollaron a finales del siglo XX, cuando los países de la región comenzaron a transitar de regímenes autoritarios hacia sistemas democráticos más abiertos, este cambio impulso la creación de mecanismos que permitieron a la ciudadanía involucrarse activamente en la gestión pública y la vigilancia de los recursos del Estado.¹⁷ Bajo este contexto, la participación ciudadana se consolidó como un componente esencial de la gobernanza democrática, orientada a fortalecer la transparencia y prevenir actos de corrupción.

Durante la década de 1990, las reformas institucionales promovidas por organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incentivaron las políticas de buen gobierno, rendición de cuentas y acceso a la información pública.¹⁸ Dichas políticas buscaban

¹⁶ Warren Mark E., "What Does Corruption Mean in a Democracy?", *Midwest Political Science Association*, abril de 2004, 330–32.

¹⁷ Merilee S. Grindle, *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America* (Baltimore: JHU Press, 2000), 145–250.

¹⁸ Edison Lanza, "Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2018" 2, nº 30 (2019): 429.

empoderar a la sociedad civil, fomentar la vigilancia ciudadana y promover la corresponsabilidad entre el Estado y la población en la gestión de los asuntos públicos, de este modo comenzaron a surgir espacios participativos como veedurías, observatorios ciudadanos y comités de control social, orientados a fiscalizar el uso de los recursos públicos y denunciar prácticas corruptas.

Sin embargo, la consolidación de la participación ciudadana como herramienta efectiva contra la corrupción ha enfrentado diversos desafíos, entre ellos destaca la falta de educación cívica la limitada independencia de las instituciones de control y la persistencia de estructuras clientelares que restringen la autonomía ciudadana.¹⁹

- *O'Donnell (1993, 1998)*. En su teoría de la "accountability horizontal", plantea que, en una democracia, además de la rendición de cuentas electoral (vertical), deben existir agencias estatales con el poder legal y la voluntad real de sancionar a otras agencias que actúen ilegalmente. El CPCCS se enmarca directamente en este concepto.²⁰
- *Grindle (2012)*. En *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, analizó cómo el clientelismo y el patrimonialismo persisten en las instituciones latinoamericanas, dificultando la implantación de mecanismos meritocráticos y de control. Su trabajo advierte en cuanto a los desafíos socioculturales que enfrenta el CPCCS.²¹
- *Lanza (2018)*. En su estudio comparado sobre órganos de control en la región, identificó que la efectividad de instituciones como el CPCCS depende críticamente de su autonomía política real frente a los gobiernos de turno y de su capacidad técnica, señala que, a menudo, estos organismos son cooptados o debilitados financieramente.²²

Por tanto, la participación ciudadana y el control social se configuran como elementos indispensables para fortalecer la ética pública, promover la rendición de cuentas y consolidar sistemas democráticos más justos y equitativos en la región.

¹⁹ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pitt Latin American Studies (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006), 150–65, <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qh5t1>.

²⁰ O'Donnell, "Accountability horizontal", 120–35.

²¹ Grindle, *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, 95.

²² Lanza, "Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2018".

1.3. Antecedentes en el Ecuador

- La Constituyente redibujó la estructura del Estado al instituir, en su artículo 204, la Función de Transparencia y Control Social, reconociendo al ciudadano como el fiscalizador supremo del poder público. De este mandato nace el CPCCS (artículo 207) como el brazo ejecutor encargado de materializar el derecho a la participación y la designación de autoridades; sin embargo, su rol trasciende la mera promoción cívica, pues el artículo 208 le otorga herramientas extraordinarias para combatir la corrupción, facultándolo para investigar denuncias, exigir rendición de cuentas y actuar legalmente ante indicios de irregularidades, consolidándose, hipotéticamente como el garante ético de la gestión pública.²³
- *Mejía Acosta* analizó que dentro de los actores los incentivos y castigos se mantenían para sostener los juegos de cooperación a largo plazo, pues esta es una manera eficiente para producir coaliciones. De tales intercambios clientelares nacen los "equilibrios frágiles" que en la política ecuatoriana queda demostrado que la lucha anticorrupción se ha visto subordinada a pactos políticos informales en beneficios del trueque político, su investigación sugiere que el CPCCS opera en un entorno donde los incentivos para el control robusto son débiles.²⁴
- *Vera García* realizó una evaluación específica del CPCCS, concluyendo que, si bien su diseño constitucional era ambicioso, en la práctica enfrentó graves problemas de legitimidad debido a crisis de gobernanza interna y acusaciones de parcialidad política, lo que limitó su eficacia.

A pesar de las limitaciones, la participación ciudadana en Ecuador constituye una herramienta clave para promover la transparencia, elemento necesario para recuperar la confianza en las instituciones públicas.²⁵

²³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador 2008*, art.. 207.

²⁴ Enrique Ayala, Mark Becker, y Carlos de la Torre, *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020* (Quito: Instituto de la Democracia, 2020), 65, https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/andres_mejia.pdf.

²⁵ Sonia Gabriela Vera García, "La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador", (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2015), 101.

2. Principales teorías relacionadas con la actuación del Consejo de Participación Ciudadana en la lucha contra la corrupción

Desde la perspectiva de la *Teoría de la Agencia* aplicada al sector público, la relación entre ciudadanía y Estado se configura bajo un esquema de 'principal-agente'. En este modelo, los ciudadanos (principales) delegan su autoridad en los funcionarios y gobernantes (agentes); sin embargo, surge el riesgo de que estos últimos utilicen el poder para beneficio propio, generando corrupción. Bajo esta lógica, el CPCCS se instituye como un mecanismo de supervisión externa, diseñado para reducir estos costos y vigilar que el comportamiento de los agentes se alinee estrictamente con el interés público.²⁶

Teoría de la accountability horizontal (O'Donnell, 1998)

“La accountability horizontal implica la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado”.²⁷ Bajo esta premisa teórica, postula que la calidad de la democracia depende de la existencia de agencias estatales autónomas con la capacidad legal y efectiva de controlar, fiscalizar y sancionar a otras agencias del Estado, en este sentido el CPCCS debería ser la materialización ecuatoriana de esta teoría, diseñado como un "poder controlador" dentro del esquema de pesos y contrapesos.

Jiménez Sánchez (2016), en la teoría de la acción colectiva

Define a la corrupción sistémica como una 'trampa social'. En este escenario, la corrupción no surge únicamente porque los funcionarios sean deshonestos (problema de agente), sino porque existe una expectativa generalizada de impunidad y parcialidad. Si los ciudadanos perciben que 'todos hacen trampa', la estrategia racional para sobrevivir es también sumarse al sistema. Bajo este enfoque, el rol del CPCCS no debería limitarse a vigilar, sino que debe enfocarse en romper esa lógica de desconfianza, garantizando una imparcialidad institucional que convenza a los actores sociales de que cumplir las reglas vuelve a ser rentable. Este análisis teórico evidencia que, la relación entre el Estado y la sociedad se sustenta en la delegación responsable del poder, la rendición de cuentas y la acción colectiva organizada, estos enfoques nos permiten comprender que la

²⁶ Miguel Anxo Bastos Boubeta, “Villoria, M. 2006. La Corrupción Política. Madrid: Editorial Síntesis”, *Revista Administración y Ciudadanía*, 25 de marzo de 2007, 147–50.

²⁷ O'Donnell, “Accountability horizontal”, 7–31.

participación no solo implica la intervención individual de los ciudadanos, sino también la existencia de mecanismos institucionales que garanticen control, transparencia y equilibrio en la gestión pública.²⁸

2.1. Participación ciudadana y consolidación democrática en el Ecuador

La evolución de la democracia en el Ecuador ha sido condicionada por la capacidad del Estado en fortalecer principios como la participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, control social, legalidad, responsabilidad institucional, equidad y justicia social, pilares relevantes en la toma de decisiones en el ámbito público.

Bajo esta premisa, la democracia ecuatoriana ha evolucionado con la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y control social, garantizando la posibilidad de que los ciudadanos participen activamente en la supervisión de la gestión pública. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos depende de la voluntad política y del compromiso de las instituciones estatales.²⁹

Con la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Ecuador ha experimentado en el plano normativo, una transformación en su modelo democrático, pasando de una democracia representativa tradicional a una más participativa. Este cambio responde a la necesidad de fortalecer el vínculo entre el Estado y la ciudadanía, permitiendo que los ciudadanos tengan un rol activo en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública.³⁰

Este modelo busca empoderar a la ciudadanía, permitiéndole fiscalizar el ejercicio del poder y denunciar actos de corrupción, sin embargo, la institucionalización de la participación ciudadana ha generado debates sobre su impacto real en la democracia ecuatoriana.

Uno de los principales retos ha sido la percepción de politización del CPCCS. A lo largo de los años, diversos sectores han cuestionado su independencia y han señalado que su estructura ha sido utilizada como un mecanismo de influencia política. Por ello, en el año 2018, un referéndum modificó el proceso de elección de sus miembros,

²⁸ Fernando Jiménez Sánchez, “La integridad de los gobernantes como problema de acción colectiva”, *Fundación Dialnet*, n° 2 (2016): 4.

²⁹ Rómulo Paúl Troncozo Montes, “La creación de la función de Participación Ciudadana y sus implicaciones en la democracia participativa Una aproximación teórica para la comprensión del caso ecuatoriano” (Tesis Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2021), <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8541/1/T3728-MG-Troncozo-La%20creacion.pdf>.

³⁰ *Ibíd.*

estableciendo que serían designados por votación popular, este cambio pretendía fortalecer la legitimidad del organismo.³¹

En comparación con otros países de la región, Ecuador ha desarrollado un modelo distinto de participación ciudadana, aunque con limitaciones. En países como Colombia y México, la participación ciudadana se ha estructurado de manera diferente, con organismos que tienen mayor autonomía y mecanismos de control más sólidos y eficaces. Esto nos exige evaluar y mejorar el modelo ecuatoriano para garantizar su eficacia y sostenibilidad.³²

Es fundamental que el CPCCS obtenga la confianza de la ciudadanía y refuerce sus mecanismos de control para consolidar una democracia participativa efectiva. La transparencia en la designación de autoridades, la eliminación de influencias políticas y la promoción de una participación ciudadana activa.

2.2. Movimientos sociales y demandas de mayor transparencia

Los movimientos sociales ocupan un papel fundamental en la exigencia de mayor transparencia y participación efectiva en la gestión pública. Uno de los principales reclamos, ha sido la necesidad de garantizar la independencia del CPCCS frente a influencias políticas.

Organizaciones como la Corporación Participación Ciudadana, han señalado que la designación de autoridades mediante este consejo ha estado marcada por intereses partidistas, generando desconfianza en la ciudadanía. La demanda de una mayor autonomía en la selección de funcionarios ha sido una constante en las protestas y debates públicos.³³

Otro aspecto clave ha sido la exigencia de mayor acceso a la información pública. La Ley Orgánica del CPCCS ordena como obligación primordial el fomentar la transparencia, pero en la práctica, muchas denuncias ciudadanas no han recibido el seguimiento adecuado, esto ha contribuido a la creación de observatorios ciudadanos que buscan monitorear el cumplimiento de estas normativas.

Los movimientos sociales también han promovido la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones. A través de veedurías y asambleas populares, han

³¹ *Ibíd.*

³² Guido Andrés Moncayo Vives, “Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador”, *Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)* 2, n° 11 (2020): 119–34.

³³ Raúl Borja y Ruth Hidalgo, “Participación Ciudadana”, s. f.

buscado incidir en la gestión del CPCCS y exigir que sus procesos sean más abiertos e inclusivos. Sin embargo, la falta de mecanismos efectivos para canalizar estas demandas ha generado frustración en algunos sectores, que consideran que el consejo no ha cumplido con su misión de empoderar a la sociedad civil.³⁴

Un ejemplo fue la movilización de organizaciones sociales en 2018, cuando se realizó el referéndum que modificó el proceso de elección de los consejeros del CPCCS. La votación popular fue vista como un intento de democratizar el organismo, además, la posibilidad de que los candidatos fueran influenciados por grupos políticos. Este evento reflejó la tensión entre la necesidad de transparencia y los desafíos de garantizar una participación ciudadana efectiva.³⁵

Además, la lucha contra la corrupción ha sido un eje central en las demandas de los movimientos sociales. La falta de resultados concretos en la investigación de casos de corrupción ha llevado a cuestionamientos sobre la efectividad del CPCCS. Organizaciones han exigido reformas que permitan fortalecer su capacidad de fiscalización y garantizar que las denuncias ciudadanas sean atendidas de manera eficiente.³⁶

Pese a sus limitaciones y desafíos, la existencia del CPCCS ha permitido que la ciudadanía tenga un espacio institucional para exigir transparencia y participación. Pese a ello, su impacto depende de la voluntad política y del compromiso de las autoridades para garantizar su independencia y eficacia, la presión de los movimientos sociales ha sido clave para mantener el debate sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de control social en Ecuador a través de protestas, veedurías y propuestas de reforma, han buscado fortalecer la democracia participativa en el país.

2.3 Instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador en la lucha contra la corrupción

Frente al fenómeno de la corrupción, el Estado ecuatoriano ha asumido compromisos internacionales mediante la ratificación de diversos instrumentos jurídicos destinados a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la ética pública, estos

³⁴ Ecuador Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos, “Participación Ciudadana”, Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos, 2023, <https://www.gobiernogalapagos.gob.ec/participacion-ciudadana/>.

³⁵ Borja y Hidalgo, “Participación Ciudadana”.

³⁶ Alicia Lissidini, Yanina Welp, y Daniel Zovatto, *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014).

tratados internacionales forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano conforme lo dispuesto en el artículo 417 de la Constitución de la República del Ecuador que reconoce la prevalencia de las normas de menor jerarquía.

Uno de los principales instrumentos es la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Caracas el 29 de marzo de 1996, bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y ratificada por el Ecuador mediante Decreto Legislativo No. 18, publicado en el Registro Oficial No. 93 de 15 de enero de 1997, esta Convención fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en materia de lucha contra la corrupción en el hemisferio americano, estableciendo la obligación de los Estado parte la necesidad de desarrollar mecanismos efectivos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción, además promueve la cooperación judicial y administrativa entre los países y fomenta la participación ciudadana en el control de la gestión pública.³⁷

En el ámbito global, el Ecuador ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 58/4 del 31 de octubre de 2003 y ratificada por el país el 15 de septiembre de 2005, este tratado es considerado el instrumento internacional más completo en materia anticorrupción, aborda de forma integral la prevención, penalización, cooperación internacional y recuperación de activos ilícitos.³⁸

En el plano institucional, la creación del CPCCS responde directamente, al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Ecuador, la Convención Interamericana contra la Corrupción, establece que los Estados parte, deben adoptar medidas que promuevan la participación activa de la sociedad en los asuntos públicos, mientras que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, dispone la necesidad de establecer órganos especializados e independientes para prevenir la corrupción y coordinar la implementación de políticas de transparencia.

³⁷ San José, “Convención Interamericana Contra la Corrupción”, 2009, <https://corteidh.or.cr/tablas/25015.pdf>.

³⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* (New York: Organización de las Naciones Unidas, 2004), <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

Por otro lado, este instrumento establece, que los Estados parte deben adoptar políticas públicas eficaces para prevenir la corrupción, garantizar la independencia de los órganos de control y fortalecer la transparencia en la administración pública.³⁹

De igual manera el Ecuador es signatario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transaccional, conocida como la Convención de Palermo, aprobada mediante Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, si bien su propósito principal es combatir la delincuencia organizada, su contenido resulta aplicable a la lucha contra la corrupción especialmente referente al lavado de activos, la cooperación judicial y la responsabilidad penal de las personas jurídicas.⁴⁰

Estos compromisos internacionales han incidido de manera directa en el desarrollo del marco jurídico ecuatoriano, en cumplimiento de tales obligaciones, el país a incorporado reformas en el Código Orgánico Integral Penal COIP, tipificando los delitos de cohecho, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito, entre otros.

Asimismo, se ha buscado fortalecer la institucionalidad de los organismos encargados del control y la transparencia, como la Contraloría General del Estado y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Por lo tanto, los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, no solo expresan la voluntad del Estado de participar en la lucha global contra la corrupción, sino que también constituyen un mandato vinculante para armonizar la legislación interna con los principios universales de transparencia, integridad y responsabilidad pública.

³⁹ “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, accedido 7 de diciembre de 2025, https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*.

Capítulo segundo

Participación ciudadana y control social

El presente capítulo constituye el sustento teórico-conceptual de la investigación, cuyo propósito es generar un sistema de categorías analíticas que permita comprender en profundidad el fenómeno de la participación ciudadana y el control social en el contexto ecuatoriano. Lejos de ser una mera recopilación de definiciones, este apartado construye una 'perspectiva teórica' que, siguiendo los postulados de *Hernández Sampieri et al. (2014)*, opera como el marco de referencia fundamental para orientar el estudio. Su función no es solo exponer conceptos, sino proveer el lente interpretativo necesario para analizar los datos y prevenir errores de enfoque en el abordaje de la institucionalidad pública.⁴¹

El objetivo específico de este capítulo tiene tres momentos: primero, desentrañar los antecedentes que han configurado la discusión global y local sobre la participación; segundo, analizar críticamente las teorías y conceptos esenciales que explican sus potencialidades y limitaciones; y tercero, examinar el marco jurídico que institucionaliza estos mecanismos en el Ecuador, particularmente tras la Constitución de 2008. Este esquema permitirá posteriormente evaluar de manera rigurosa los alcances de la participación ciudadana en la práctica

1. Antecedentes internacionales

La discusión sobre la participación ciudadana trasciende las fronteras nacionales, a nivel global, el debate se ha enriquecido con contribuciones claves, *Arnstein (1969)*, con su emblemática "escalera de la participación ciudadana", proporcionó una herramienta crítica para diferenciar la participación auténtica (poder ciudadano) de la simbólica (tokenismo)⁴².

Su escala, que va desde la manipulación hasta el control ciudadano, sigue siendo un referente ineludible para analizar el grado de poder real que se transfiere a la ciudadanía en cualquier mecanismo participativo.

⁴¹ Roberto Hernández, Carlos Fernández, y Pilar Baptista, *Metodología de la investigación*, 6.ª ed (Madrid: McGraw Hill España, 2014), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=775008>.

⁴² Sherry Arnstein, "Escalera Arnstein 1969", *Scribd*, 4 de julio de 1969, <https://es.scribd.com/presentation/92458917/86506080-ESCALERA-ARNSTEIN-1969>.

Posteriormente, *Fung y Wright (2003)*, con su teoría de la "democracia deliberativa y de empoderamiento" (deliberative and empowered participatory governance), argumentaron que la solución a los problemas de las democracias modernas reside en la creación de instituciones contramayoritarias deliberativas, donde ciudadanos comunes, funcionarios y expertos co-producen soluciones. Este modelo influyó profundamente el diseño de innovaciones institucionales a nivel global.⁴³

Aterrizando el debate en la realidad nacional, *Simón Pachano (2010)* ofrece una lectura crítica sobre la implementación de estos mecanismos en la Constitución de 2008. El autor sostiene que el diseño institucional del CPCCS evidenció una tensión irresoluble entre la democracia representativa y la participativa. Lejos de constituirse en un canal de 'empoderamiento' efectivo (como sugerían Fung y Wright), la institucionalización estatal de la participación derivó en una lógica corporativa y en un hiperpresidencialismo que absorbió la capacidad de control social. Para Pachano, el riesgo de este modelo radica en que la participación social, al ser regulada y canalizada exclusivamente por el Estado, pierde su autonomía y se convierte en un instrumento de legitimación del poder de turno, vaciando de contenido la fiscalización ciudadana.⁴⁴

1.1. Antecedentes regionales (Latinoamérica)

En América Latina, la participación se ha entendido como una respuesta a la crisis de representación y a la exclusión histórica. El tratadista *O'Donnell (1993)* sentó las bases con su teoría de la *accountability horizontal*, postulando que para el control del poder no basta con las elecciones (*accountability vertical*), sino que se requieren agencias estatales autónomas con la capacidad de sancionar a otras agencias. El control social ciudadano se configura como un complemento esencial a esta *accountability horizontal*. Es decir, la existencia de agencias estatales autónomas con la capacidad legal y fáctica de fiscalizar y sancionar a otros poderes del Estado. En esta arquitectura, el control social ciudadano se inserta no como un sustituto, sino como un complemento indispensable para activar y vigilar a estas agencias de control.⁴⁵

⁴³ Archon Fung, *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Proyecto Utopías Reales (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009).

⁴⁴ Simón Pachano, "Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento", *Revista de ciencia política (Santiago)* 30, n° 2 (2010): 297–317.

⁴⁵ Javier Duque Daza, "Guillermo O'Donnell y la democracia", *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos* 58 (2016): 113–44.

Autores como Avritzer (2002), analizaron la emergencia de "modelos participativos híbridos" en la región, donde la sociedad civil se institucionaliza y gana espacios formales de interlocución con el Estado, alejándose de la mera protesta.⁴⁶

No obstante, Hevia y Vergara-Lope (2010), advierten sobre el riesgo de la "cooptación estatal", donde estos espacios son creados para legitimar decisiones ya tomadas, vaciando de contenido a la participación. Esta tensión entre autonomía e institucionalización es central para el caso ecuatoriano.⁴⁷

1.2. Antecedentes en el Ecuador

A nivel nacional, la literatura se ha centrado en el análisis del experimento constitucional de 2008, Ramírez (2010) fue uno de los primeros en celebrar el, según su criterio, innovador diseño de la "Función de Transparencia y Control Social" y el CPCCS, argumentando que representaba una radical ampliación de la democracia ecuatoriana. Sin embargo, análisis posteriores han matizado este optimismo inicial.⁴⁸ Peralta y Ospina (2014) identificó una tensión inherente entre el protagonismo ciudadano prometido y lo que él denominó el "hiperpresidencialismo" del período, que tendía a subordinar los espacios de participación.⁴⁹

Estudios más recientes, como el de Rauber (2021), se han centrado en la operación concreta del CPCCS, concluyendo que sufre de un "déficit de legitimidad de output", es decir, los ciudadanos no perciben que sus acciones generen resultados tangibles en la lucha contra la corrupción o en la mejora de los servicios públicos.⁵⁰ Finalmente, César Montúfar (2017) analizó cómo la polarización política permeó la institución, dificultando la construcción de consensos y tecnificando su gestión.⁵¹

⁴⁶ Leonardo Avritzer, Marco Negrete, y Diana Luz Sánchez, *Las instituciones participativas en el Brasil democrático* (México DF: Universidad Veracruzana, 2010).

⁴⁷ Vergara-Lope Tristán y Hevia De La Jara, "Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP)".

⁴⁸ Carlos Moreira, Diego Raus, y Juan Carlos Gómez Leyton, *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades* (Montevideo: Ediciones Trilce, 2008).

⁴⁹ Pablo Ospina Peralta, "Movilización y organización social en la revolución ciudadana", *Universidad Andina Simón Bolívar-Digital 2* (2014): 1–11.

⁵⁰ Fabricio Rauber Lema, "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" (Tesis Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, 2021), <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/server/api/core/bitstreams/1aba6227-5aaa-46a9-ae57-3f4f039508b1/content>.

⁵¹ César Montúfar, *El argumento correísta: Liderazgo, opinión pública y representación política en la revolución ciudadana* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Paradiso Editores, 2017), 140–63.

2. Teorías y conceptos principales

Previo al desarrollo de las teorías vinculadas a la participación ciudadana, es pertinente contextualizar este concepto como un elemento clave en la relación entre el Estado y la sociedad, la participación ciudadana permite la intervención activa de la población en los asuntos públicos, consolidando prácticas democráticas orientadas a la corresponsabilidad, la transparencia y el fortalecimiento institucional.

2.1. Teoría de la democracia participativa y deliberativa

Contraria al modelo schumpeteriano de democracia como mera competición élite, esta teoría, cuyos fundamentos se encuentran en *Habermas (1981)* y su concepto de "ética discursiva", postula que la calidad de la democracia aumenta cuando la ciudadanía se involucra directamente en los procesos de deliberación y toma de decisiones que afectan su vida colectiva.⁵² *Fung y Wright (2003)* aplicaron este ideal a diseños institucionales concretos, proponiendo mecanismos basados en tres principios:

- 1) *Focalización en problemas concretos* (ej: presupuesto participativo),
- 2) *Delegación de autoridad* a los participantes, y
- 3) *Apertura a la deliberación pública*. El sistema ecuatoriano de planificación participativa y veedurías es un intento de materializar esta teoría.⁵³

2.2. Teoría de la accountability social (control social)

Esta teoría, amplía el concepto de *accountability horizontal* de O'Donnell, quien plantea que el control al poder no solo lo ejercen agencias estatales, sino también actores de la sociedad civil a través de mecanismos de "accountability social". Estos mecanismos operan movilizandando la vergüenza pública, utilizando herramientas legales y apelando a la opinión pública para sancionar a quienes ejercen el poder, evidenciado en el control social en Ecuador, especialmente las veedurías, encarna perfectamente este concepto: son ciudadanos organizados que auditan al Estado.⁵⁴

⁵² Jürgen Habermas, *Racionalidad de la acción y racionalización social* (Bogotá: Taurus / Alfaguara, S. A, 1999).

⁵³ Fung, *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, 281–310.

⁵⁴ O'Donnell, "Accountability horizontal".

2.3. Conceptualización clave

En este apartado, se hará referencia a conceptos relacionados con la participación ciudadana, el control social y su punto de controversia.

Participación ciudadana: No toda intervención ciudadana es participación. Se define como "El proceso mediante el cual la sociedad civil, de forma individual o colectiva, interviene e incide en la toma de decisiones públicas, más allá de los procesos electorales convencionales, con el objetivo de influir en las políticas, planes, programas y acciones del Estado para hacerlas más legítimas, efectivas y responsables."⁵⁵

Control social: Es una modalidad específica y más exigente de participación. Se define como "El derecho y el deber de la ciudadanía de vigilar y fiscalizar de manera organizada e independiente la gestión pública, los actos de las autoridades y el uso de los recursos, así como de exigir la rendición de cuentas y la aplicación de correctivos".⁵⁶

Como aplicación al campo de nuestro estudio, se evidencia en su máxima expresión en Ecuador con las Veedurías Ciudadanas, grupos de ciudadanos autorizados para realizar auditorías sociales a obras, servicios y programas públicos, cuyos informes tienen carácter vinculante para que la autoridad competente inicie investigaciones.

Punto de controversia: Existe una tensión teórica y práctica entre la participación como colaboración con el Estado (modelo deliberativo) y el control social como fiscalización confrontativo (modelo de accountability social). El diseño ecuatoriano intenta abarcar ambos, lo que puede generar ambigüedad en el rol esperado de los ciudadanos.

⁵⁵ Font et al., "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales".

⁵⁶ Vergara-Lope Tristán y Hevia De La Jara, "Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP)".

Capítulo tercero

Consejo de participación ciudadana y control social, antecedentes, origen, estructura y marco normativo

El desarrollo del tema considera el contexto previo a la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el marco jurídico que lo regula y dota de atribuciones, con el propósito de comprender su rol dentro del Estado ecuatoriano, su importancia en el fortalecimiento de la democracia y la prevención de la corrupción.

1. Antecedentes a la creación del consejo de participación ciudadana

En el año 1997 fue creada la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, constituyéndose en un organismo ciudadano orientado a la prevención, investigación y denuncia de actos de corrupción en el ámbito de la administración pública, su naturaleza fue eminentemente cívico, dado que carecía de facultades jurisdiccionales y sancionatorias, limitándose a elevar informes y denuncias a las instancias competentes, su importancia radicó en la incorporación de la sociedad civil al control de la gestión estatal, en un contexto marcado por la desconfianza ciudadana frente a las instituciones públicas.

La Comisión de Control Cívico contra la Corrupción (CCC), si bien representó un avance significativo al incorporar de manera formal la participación de la sociedad civil en los procesos de fiscalización, constituyéndose en un referente en materia de control cívico, su limitada capacidad normativa y sancionatoria, restringieron el ejercicio efectivo de control en el ámbito de la administración pública, con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, este organismo fue suprimido, integrándose sus funciones en un nuevo diseño institucional de control social con rango constitucional.

Previo a la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, las atribuciones relacionadas con el control social y la designación de autoridades se encontraban distribuidas en diversos órganos del Estado, el Congreso Nacional tenía la facultad de elegir a las máximas autoridades de control, entre ellos el Contralor General del Estado, Procurador General, Fiscal General y los Superintendentes, mientras que la Contraloría General del Estado ejercía las funciones de control administrativo y la Defensoría del Pueblo, velaba por la tutela de los derechos fundamentales.

Por tanto, la creación del CPCCS, representó una transición de un control cívico limitado, hacia una reconfiguración orgánica del Estado, al centralizar en un ente autónomo funciones que anteriormente se encontraban dispersas, otorgándole jerarquía constitucional a la participación ciudadana y al control social.

El Consejo de Participación Ciudadana nació en el año 2008, con la promulgación de la Constitución de Montecristi, que estableció una nueva estructura del estado basada en cinco poderes o funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.⁵⁷ El CPCCS forma parte de este innovador quinto poder, (función de Transparencia y Control Social) el cual tenía como finalidad primordial, la de institucionalizar mecanismos de control ciudadano y transparencia en la gestión pública con el objetivo de fortalecer la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública, institucionalizándola como una pieza clave dentro del andamiaje democrático ecuatoriano.

Ante este hecho, dentro del debate constituyente de 2008, se planteó la idea de permitir una mayor participación de la ciudadanía y dar mayores atribuciones a este organismo ciudadano; razón por la cual, el CPCCS fue concebido como un organismo autónomo encargado de garantizar la transparencia en la gestión pública, la designación de autoridades y la promoción de la participación ciudadana.

El CPCCS tiene, además la responsabilidad de receptor denuncias ciudadanas, investigar posibles actos de corrupción y garantizar la designación de autoridades clave en el país. Su estructura inicial contemplaba la selección de consejeros mediante un concurso público de méritos y oposición, con veeduría ciudadana. Sin embargo, tras el Referéndum de 2018, se modificó el mecanismo de elección, estableciendo que los miembros del Consejo serían designados por votación popular.⁵⁸

A lo largo de los años, el CPCCS ha estado frente a diversos desafíos, incluyendo cuestionamientos sobre su independencia y eficacia, llegando a pensarse que “había sido cooptado por la función ejecutiva”, por la politización de sus procesos lo que generó debates sobre su rol dentro del sistema democrático.

El impacto del CPCCS en la sociedad ecuatoriana ha sido discutible, permitiendo para unos, que la ciudadanía tenga una mayor participación sobre el control a la gestión pública. Sin embargo, su efectividad depende de la implementación de políticas claras y del compromiso de los actores gubernamentales para garantizar su independencia y

⁵⁷ Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos, “Participación Ciudadana”.

⁵⁸ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Historia institucional”.

transparencia. La consolidación de una democracia participativa requiere que el CPCCS funcione como un verdadero mecanismo de control social.⁵⁹

En comparación con otras democracias de la región, Ecuador avanzó pasos importantes para que la ciudadanía tenga un rol más activo en la toma de decisiones y el control de la gestión pública, pues no basta con que existan leyes que promuevan la participación; es fundamental que se traduzcan en acciones concretas que permitan a las personas involucrarse de manera real y significativa en los asuntos del país. La clave está en garantizar que este proceso no sea solo un requisito formal, sino una herramienta útil para fortalecer la democracia y la transparencia.

2. Creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

La creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) significó en teoría, un hecho trascendental en la evolución del sistema institucional ecuatoriano, al incorporar de manera orgánica el principio de participación ciudadana dentro de la estructura del Estado, este órgano fue establecido dentro de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en el marco el proceso constituyente desarrollado en Montecristi, con el propósito de fortalecer la democracia y el ejercicio del poder Público.

La decisión de crear el CPCCS respondió según sus promotores, a la necesidad de superar el modelo estatal tradicionalmente centralizado, donde la participación ciudadana se limitaba a los procesos electorales, la nueva Constitución introdujo una concepción más amplia del Estado, al reconocer a la ciudadanía como sujeto activo de control, fiscalización y corresponsabilidad en la gestión pública.⁶⁰ En este contexto, el CPCCS se concibió como una institución autónoma con competencias específicas para canalizar los mecanismos de control social, designar autoridades mediante procesos de mérito y oposición y promover la ética pública en las instituciones estatales.

De ahí que, el CPCCS nace como respuesta institucional al reclamo ciudadano de participación efectiva en los asuntos públicos, su creación representa el tránsito hacia una concepción de Estado que promueve la vigilancia social y la corresponsabilidad

⁵⁹ María Alejandra Gavilanes Sánchez, “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” (Tesis Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2021), 42–56.

⁶⁰ Lissidini, Welp, y Zovatto, *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, 231–73.

ciudadana en el ejercicio del poder, convirtiéndose en un pilar esencial para la consolidación de la democracia participativa en el Ecuador.

3. Marco normativo relacionado con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El desarrollo jurídico del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se encuentra sustentado principalmente en la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, además de disposiciones complementarias contenidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, estas fuentes legales determinan su naturaleza, competencias, estructura organizativa, y los procedimientos para el ejercicio del control social y la designación de autoridades de control, en consonancia con los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad pública.

El análisis del marco normativo que sustenta al CPCCS permite comprender su papel dentro Estado ecuatoriano y su evolución jurídica a lo largo del tiempo, evidenciando tanto sus aportes al fortalecimiento de la democracia participativa como los desafíos institucionales que enfrentan en la práctica, este estudio resulta esencial para valorar la efectividad de los mecanismos normativos en la promoción de la participación ciudadana y la consolidación del control social como herramienta de gobernanza democrática.⁶¹

3.1. Constitución de la República del Ecuador (2008)

Establece al Ecuador como un Estado constitucional de derechos, el derecho a la participación, y define la estructura, integración y funciones de la Función de Transparencia y Control Social y del CPCCS, en los artículos 204 a 210 se estipula a la Función de Transparencia y Control Social como una de las cinco funciones del Estado, cuyo propósito es promover la participación ciudadana, garantizar la rendición de cuentas y prevenir actos de corrupción.

En este contexto, el CPCCS se convierte en el órgano encargado de fomentar la intervención ciudadana y supervisar la gestión pública, el artículo 207, le otorga autonomía al Consejo, reconociéndole personalidad jurídica propia, autonomía

⁶¹ Grisel Galiano et al., “La participación ciudadana: fundamento esencial de la democracia en Ecuador”, *Uniandes Episteme. Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* 10, nº 4 (2023): 500–522.

administrativa, financiera y orgánica, mientras que el artículo 208 detalla sus principales funciones.⁶²

- Promover y garantizar la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Diseñar y supervisar mecanismos de control social y rendición de cuentas.
- Seleccionar autoridades de control mediante procesos públicos y transparentes.
- Recibir, investigar y coordinar acciones frente a denuncias sobre actos de corrupción.

Además de la Constitución, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se encuentra regulado y fortalecido por varias leyes y normas que definen su funcionamiento.

3.2. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 19 de 09 de agosto de 2019, es el cuerpo legal que regula la organización, competencias y funcionamiento del Consejo, definiendo su estructura y su papel estratégico en la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, la ley se orienta a consolidar un órgano autónomo, técnico y capaz de ejercer control social sobre las instituciones del Estado, con la finalidad de que la ciudadanía tenga un rol activo en la gestión pública.

Naturaleza y estructura del CPCCS según la Ley Orgánica

La Ley antes descrita señala que el CPCCS es un órgano colegiado de carácter autónomo, cuya estructura está diseñada para cumplir con funciones de coordinación, supervisión y promoción de la participación ciudadana, su organización se compone de los siguientes elementos, con la siguiente estructura administrativa:

Consejo Pleno: Integrado por siete miembros principales, quienes ejercen sus funciones por un período de cinco años, la selección de estos miembros se realiza mediante proceso electoral directo y democrático.

Secretaría General: Encargada de la administración interna, logística y soporte pleno al Consejo Pleno, supervisa la implementación de decisiones y coordina la gestión administrativa del CPCCS.

⁶² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador 2008* art 207.

Direcciones técnicas y unidades de control: Diseñan y ejecutan programas de participación ciudadana, veedurías y observatorios, supervisan la gestión de las instituciones públicas y garantizan la eficacia y transparencia en el control social.

Comisiones especializadas: Conformadas para tareas específicas como selección de autoridades de control, investigación o evaluación de políticas públicas, permiten un enfoque técnico en distintos ámbitos de actuación del Consejo.

Órganos de coordinación y asesoría: Incluyen asesores legales, financieros y técnicos que apoyan la toma de decisiones y aseguran que las actuaciones se desarrollen conforme a la normativa vigente.

Atribuciones del CPCCS

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, agrupa en cuatro grandes áreas:

Promoción de la participación ciudadana: Diseñar y supervisar mecanismos de control social y veedurías ciudadanas, facilitar la intervención activa de la ciudadanía en la planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Control social y rendición de cuentas: Supervisar la correcta gestión de los recursos públicos y la actuación de las instituciones estatales, asegurar que la información pública sea accesible, oportuna y transparente.

Designación de autoridades: Seleccionar mediante concursos públicos y transparentes a las autoridades de organismos de control, garantizar la idoneidad e independencia de quienes ocupan cargos estratégicos de fiscalización y control.

Prevención y lucha contra la corrupción: Recibir denuncias, coordinar investigaciones y articular acciones para prevenir y sancionar actos de corrupción, promover políticas de integridad y ética institucional, vinculando la participación ciudadana con la fiscalización efectiva.

Funciones y responsabilidades del CPCCS

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) tiene como principal función el garantizar la democracia participativa, la transparencia y el control social en el país, pues como se ha expuesto a lo largo de estas líneas se creó con la intención de promover los derechos de participación, garantizar el ejercicio del “control social y la rendición de cuentas, luchar contra la corrupción y el combate a la impunidad;

así como, liderar los procesos de designación de autoridades seleccionadas a través de procesos inclusivos y transparentes”.⁶³

A continuación, se describen las funciones y responsabilidades del CPCCS, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República y la normativa legal vigente:

- El CPCCS promueve espacios de deliberación pública y fomenta la formación ciudadana basada en principios éticos, valores democráticos y prácticas de transparencia, como mecanismos para prevenir y enfrentar la corrupción en la gestión pública.
- Así también, le corresponde establecer y fortalecer sistemas de rendición de cuentas en las instituciones y entidades del sector público, además, impulsar y respaldar los procesos de control social ejercidos por la ciudadanía.
- De igual manera, la institución tiene la responsabilidad de impulsar una gestión pública transparente y ética, mediante acciones orientadas a la prevención, investigación y denuncia de hechos que puedan constituir actos de corrupción o que vulneren el interés público y el ejercicio efectivo de la participación ciudadana, contribuyendo de este modo a la reducción de la impunidad.
- Dentro de sus competencias se encuentra también la selección y designación de autoridades de control y otras dignidades del Estado, en estricto cumplimiento de la Constitución y la ley, tales como el Procurador General de Estado, superintendentes, la máxima autoridad de la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, así como los miembros del Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura.
- De manera adicional, el CPCCS brinda asistencia técnica y acompañamiento a la ciudadanía, comunidades, pueblos u nacionalidades, organizaciones sociales, así como a instituciones que administren recursos públicos, con el propósito de fortalecer sus capacidades en materia de participación ciudadana y control social.

Mecanismos de participación ciudadana en el CPCCS: El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es una entidad que tiene el propósito de garantizar el desarrollo y la consolidación de los derechos vinculados a la participación de la ciudadanía y a los mecanismos de control social. Su función es incentivar la

⁶³ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Construyendo Poder Ciudadano”.

transparencia y la ética, prevenir e investigar actos de corrupción que puedan afectar la participación ciudadana o el interés público. Además, el CPCCS es responsable de designar a las autoridades correspondientes de acuerdo con la Constitución y la Ley, con el fin de promover el bienestar de la sociedad civil y luchar contra la corrupción⁶⁴.

Los mecanismos de participación ciudadana constituyen los instrumentos que permiten a la ciudadanía ejercer sus derechos y deberes en relación con la gestión pública, estos mecanismos se basan en los principios de transparencia, rendición de cuentas, control social y democracia participativa, a continuación, las siguientes:

Veedurías ciudadanas: Son grupos conformados por ciudadanos que supervisan la gestión de instituciones públicas, proyectos, procesos administrativos o políticas públicas, tienen como objetivo garantizar la transparencia y el correcto uso de los recursos públicos; las veedurías son convocadas y acreditadas por el CPCCS, y sus informes son vinculantes para los recursos públicos.

Comités de usuarios y usuarias: Son espacios en los que los ciudadanos evalúan los servicios públicos, proponen mejoras y denuncian irregularidades, permiten que los usuarios participen activamente en el diseño y ejecución de políticas relacionadas con servicios públicos esenciales.

Asambleas ciudadanas: Son reuniones en las que la ciudadanía analiza, debate y propone soluciones a problemáticas locales o nacionales, sus propuestas pueden ser incorporadas en planes y políticas públicas y el Consejo de Participación Ciudadana las promueve como ejercicio de democracia directa.

Observatorios ciudadanos: Son instancias técnicas integradas por ciudadanos especializados que realizan investigaciones y emiten recomendaciones sobre temas de interés público, su función es evaluar la implementación de políticas públicas y emitir alertas sobre posibles irregularidades.

Presupuestos participativos: Los ciudadanos pueden intervenir en la planificación y asignación de los recursos públicos a nivel local, determinando prioridades en el uso del presupuesto municipal o parroquial.

Derecho de petición y denuncia: El Consejo de Participación Ciudadana habilita canales para que los ciudadanos presenten peticiones, solicitudes de información pública y denuncias de actos de corrupción, estas denuncias son tramitadas y pueden derivar en investigaciones por parte de organismos competentes.

⁶⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development, “La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad”, 26 de noviembre de 2021.

Cabildos populares: Son mecanismos de participación ciudadana reconocidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, consiste en asambleas ciudadanas donde la comunidad delibera y decide sobre asuntos de interés colectivo, este mecanismo constituye una manifestación concreta del principio de soberanía popular, en el cual el pueblo ejerce directamente el poder, dichas resoluciones cuando son debidamente formalizadas y adoptadas conforme a los procedimientos legales establecidos, pueden incidir en las decisiones de los gobiernos locales.

Redes de participación ciudadana: Son espacios de articulación entre organizaciones sociales, comunitarias e instituciones públicas que promueven la coordinación y cooperación para fortalecer el control social y la incidencia ciudadana en la gestión pública, conforme a la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Consultas populares: Aunque es un mecanismo más amplio, el Consejo de Participación Ciudadana puede promover procesos de consulta para que los ciudadanos decidan sobre temas relevantes.

Acceso a la información pública: En el marco de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información Pública (LOTAIP), el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, garantiza que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre la gestión de los recursos públicos.

Por lo tanto, dichos mecanismos buscan conferir a la ciudadanía, capacidad de incidencia, en ámbito público. Para su efectividad, resulta imprescindible que los ciudadanos estén debidamente informados sobre la existencia y el funcionamiento de estos instrumentos, reconociendo que la educación cívica constituye un factor estratégico para garantizar su participación efectiva, de igual manera es indispensable que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ejerza sus funciones con autonomía e independencia institucional, generando confianza en su actuar, lo cual constituye un requisito esencial para propiciar la implicación activa de la ciudadanía en los procesos de control, supervisión y fiscalización de la gestión pública.

3.3. Ley Orgánica de Participación Ciudadana

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, (LOPC), publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 175 de 20 de abril de 2010, constituye el marco normativo que regula los mecanismos, principios y formas mediante las cuales la ciudadanía ejerce su derecho a participar en los asuntos públicos del Estado ecuatoriano.

Esta ley, promulgada el en cumplimiento de los artículos 95 y 100 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, consolida la participación como un derecho, deber y principio estructural del sistema democrático, en este contexto, la relación entre la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es de carácter funcional, jurídico y orgánico, ya que es este órgano es el principal ente encargado de promover, garantizar y ejecutar los mecanismos previstos en dicha ley.

El CPCCS se establece como un órgano constitucional autónomo, dotado de competencias para fomentar la transparencia, fortalecer el control social, y canalizar los procesos de desintegración de autoridades que establece la Constitución, su existencia y funcionamiento responden a la materialización institucional de los principios establecidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, especialmente aquellos relativos a la promoción del poder ciudadano, la corresponsabilidad y la participación en la gestión pública, esta ley opera como el instrumento jurídico que delimita y orienta la actuación del Consejo, estableciendo los mecanismos de participación que este debe garantizar, tales como la veeduría, las audiencias públicas, los observatorios ciudadanos y la rendición de cuentas.

La interrelación entre ambos cuerpos normativos e institucionales configura un sistema de gobernanza participativa, donde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social actúa como el órgano ejecutor de las políticas públicas de participación, mientras que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana funge como un sustento legal y doctrinario, de esta manera, el consejo no solo implementa la normativa, sino que también cumple una función pedagógica y articuladora, promoviendo la formación ciudadana y la vigilancia de la gestión pública, conforme a los principios de transparencia y responsabilidad social establecidos en la ley.

Consecuentemente, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mantiene una relación de dependencia normativa y operativa, definiendo primero el marco jurídico de acción y segundo garantiza su aplicación efectiva dentro del sistema democrático ecuatoriano, esta articulación refuerza el modelo de estado participativo y de control social previsto en la Constitución, asegurando que la participación ciudadana no se limite a un derecho formal, sino que se expresa en la práctica mediante instituciones, procedimientos y políticas públicas concreta.

3.4. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010⁶⁵, es una norma de carácter orgánica, que regula la estructura, organización y funcionamiento de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador, su propósito esencial es garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, dentro del marco del Estado unitario, descentralizado y de derecho establecido en la Constitución del 2008.

En este contexto normativo, el COOTAD concibe a la participación ciudadana como un componente estructural de la gestión pública territorial, disponiendo que los gobiernos autónomos descentralizados impulsen mecanismos continuos de intervención ciudadana en las etapas de planificación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales, la mencionada normativa atribuye al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social una función articuladora, al reconocerlo como la instancia encargada de fortalecer y coordinar la aplicación de estos procesos participativos en los distintos niveles del gobierno.⁶⁶

El artículo 28 del COOTAD reconoce la participación ciudadana como un principio rector de la administración pública territorial, orientado a asegurar que las decisiones adoptadas por los gobiernos autónomos descentralizados reflejen el interés colectivo, la norma establece que la participación debe desarrollarse con base en los valores de pluralismo, transparencia, equidad, corresponsabilidad y deliberación pública.

Por su parte, el artículo 29 impone a los GAD la obligación de fomentar mecanismos institucionalizados de participación, entre ellos:

Asambleas locales: En el contexto jurídico ecuatoriano, las asambleas locales representan una expresión directa de la democracia participativa, al permitir que las personas intervengan activamente en la gestión pública territorial, a través de ellas, la población puede formular propuestas, evaluar políticas públicas, fiscalizar la ejecución de planes y programas y plantear alternativas para el desarrollo local, su finalidad principal es garantizar que las decisiones públicas respondan a las necesidades colectivas y a los principios constitucionales de inclusión, transparencia y corresponsabilidad social.

⁶⁵ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.

⁶⁶ *Ibíd.*

Cabildos: El COOTAD concibe a los cabildos como instrumentos de diálogo y concertación que contribuye a fortalecer la legitimidad de las decisiones adoptadas por los GAD, a diferencia de otros mecanismos participativos, los cabildos poseen un carácter inmediato y vinculante en el ámbito local, ya que sus resoluciones deben ser consideradas por las autoridades en los procesos de planificación y toma de decisiones.

Los cabildos representan una forma concreta de democracia directa, mediante lo cual los habitantes de una parroquia, cantón o provincia pueden incidir en la gestión pública sin intermediarios, su implantación guarda relación directa con las directrices del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por cuanto, promueve la adopción de metodologías participativas y creación de espacios permanentes de diálogo entre la sociedad civil y las instituciones del Estado.

Observatorios ciudadanos: Se configuran como instancias técnicas de participación, conformadas por actores sociales, académicos, organizaciones comunitarias y representantes de la sociedad civil, quienes ejercen una labor de control social especializado sobre áreas de interés público como la planificación territorial, la gestión ambiental, la inversión social, la seguridad ciudadana y los derechos colectivos, su función se orienta a generar información objetiva que permitan sustentar propuestas y recomendaciones dirigidas a los GAD y demás instituciones del Estado.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social desempeña un rol central en la consolidación de los observatorios ciudadanos, al establecer lineamientos para su creación, funcionamiento y evaluación, a través de su normativa y acompañamiento técnico, el CPCCS promueve que estos espacios mantengan independencia, pluralidad y rigor técnico, con el fin de que los resultados de su labor contribuyan a la mejora continua de la gestión pública local y nacional.

Veedurías: Los GAD tienen la responsabilidad de impulsar y garantizar la conformación de veedurías ciudadanas dentro de sus jurisdicciones, especialmente en procesos de contratación pública, ejecución de obras, planificación territorial y prestación de servicios, estas veedurías deben desarrollarse, asegurando que sus observaciones sean incorporadas en la toma de decisiones y en los informes de rendición de cuentas.

De acuerdo con la Ley del CPCCS, el Consejo tiene la atribución de promover, acreditar y acompañar técnicamente la creación y funcionamiento de las veedurías, garantizando que sus integrantes actúen con independencia, objetividad y responsabilidad, además el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social otorga

reconocimiento formal a las veedurías y supervisa el cumplimiento de sus informes finales.

Presupuestos participativos: Es un mecanismo de gestión democrática y de corresponsabilidad democrática, mediante el cual la población interviene activamente en la definición, priorización y asignación de recursos públicos dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD.

El artículo 30 del COOTAD complementa lo anterior al disponer la creación de instancias permanentes de participación ciudadana, integradas por representantes de la sociedad civil y del gobierno local, dichas instancias cumplen funciones consultivas, deliberativas y de fiscalización, orientadas a asegurar la transparencia y la legitimidad en la gestión pública.

En concordancia con el artículo 31 de la norma antes señalada, establece que la rendición de cuentas como un deber jurídico y ético de las autoridades locales frente a la ciudadanía, este proceso debe ser público, participativo y verificable, lo cual se articula directamente con los lineamientos emitidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Finalmente, el artículo 305 del COOTAD⁶⁷ refuerza esta relación al disponer que los GAD deben garantizar la participación de la ciudadanía en la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, asegurando su intervención en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes locales, materializándose la corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil en la gestión del territorio.

El vínculo entre el CPCCS y el COOTAD se fundamenta en la obligación de los gobiernos locales de fomentar el control social y la rendición de cuentas, en concordancia con las directrices emanadas CPCCS, puesto que, el Consejo como entidad de carácter nacional y autónomo, tiene la competencia de promover la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos del poder público y de establecer lineamientos y metodologías que orienten a los GAD en la construcción de instancias de participación, tales como asambleas locales, consejos consultivos, observatorios ciudadanos y veedurías.⁶⁸

⁶⁷ Ibíd. art 305.

⁶⁸ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Informes de Rendición de Cuentas (RC)”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, 2020, <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>.

Asimismo, el CPCCS y el COOTAD coinciden en la finalidad de garantizar una democracia participativa y corresponsable, en la que la ciudadanía intervenga de manera efectiva en la gestión pública, en este contexto el COOTAD operativiza en el nivel territorial, los principios constitucionales de participación previstos en los artículos 95 y 204 de la Constitución, por lo tanto, la relación entre ambas normativas es complementaria, el COOTAD desarrolla los mecanismos de participación en los niveles de gobierno local y territorial, mientras que el CPCCS define las políticas, directrices y estratégicas para fortalecer la participación y el control social desde una perspectiva integral, garantizando la transparencia y la legitimidad de la gestión pública.

3.5. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306, del 22 de octubre de 2010, es un instrumento jurídico fundamental dentro del ordenamiento ecuatoriano, “orientado a organizar, normar y vincular el Sistema Nacional de Descentralización y Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco de régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir de las garantías y de los derechos constitucionales”.⁶⁹

La norma antes citada, establece las bases normativas, que articulan los procesos de planificación, ejecución presupuestaria, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, bajo principios de transparencia, corresponsabilidad y participación ciudadana, además incorpora disposiciones que promueven la intervención activa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, fortaleciendo así los mecanismos de democracia participativa previstos en la Constitución del 2008.

El artículo 10 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que la planificación nacional es responsabilidad del gobierno central, a través del Plan Nacional de Desarrollo, el cual orienta las políticas públicas y debe articularse con los gobiernos autónomos descentralizado, este artículo promueve la coordinación interinstitucional, lo que abre espacios para la participación ciudadana y la definición de prioridades nacionales y territoriales.

⁶⁹ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial N° 306, 2011, <https://plataformaurbana.cepal.org/es/instrumentos/legal/codigo-organico-de-planificacion-y-finanzas-publicas-de-2010-ecuador>.

Por su parte, el artículo 11 dispone que la planificación debe ejecutarse con enfoque territorial y de manera desconcentrada, fomentando la relación entre los gobiernos locales y la ciudadanía “en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno”, esta disposición fortalece la intervención ciudadana en los procesos de planificación y control.

A su vez, el artículo 13 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dispone que los distintos niveles de gobierno deben “establecer mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes”⁷⁰, esta disposición concreta el mandato constitucional contenido en el artículo 100, al garantizar la participación de las personas en la planificación y gestión de los asuntos públicos.

Así mismo, el artículo 8 de la norma invocada, reconoce los presupuestos participativos, mediante los cuales la ciudadanía puede intervenir en la definición de prioridades de gasto de inversión pública, estos mecanismos permiten que la planificación y la ejecución presupuestaria respondan a las necesidades colectivas y se desarrollen con control social.⁷¹

En relación con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se refleja en el marco institucional del Sistema de Transparencia y Control Social, del cual el Consejo forma parte y tiene entre sus atribuciones impulsar la intervención activa de la ciudadanía, fortalecer los mecanismos de control social y asegurar el cumplimiento efectivo de los procesos de rendición de cuentas por parte de las entidades del sector público.

Este vínculo evidencia que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, no solo regula la gestión financiera del estado, sino que integra la participación ciudadana como principio transversal del sistema de planificación, esta disposición otorga al CPCCS un campo de acción dentro de los procesos de elaboración, seguimiento y evaluación de políticas y presupuestos públicos, fortaleciendo el ejercicio del control social y la transparencia en la gestión gubernamental.

3.6. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS como parte del Sistema de Integridad Pública en el Ecuador

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) se configura como un componente esencial del Sistema de Integridad Pública en el Ecuador, al ser el

⁷⁰ Ibíd. art 13.

⁷¹ Ibíd.

órgano responsable de promover la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como mecanismos orientados a fortalecer la ética pública y prevenir la corrupción.

Desde una perspectiva técnica, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social aporta al funcionamiento del Sistema de Integridad Pública, mediante tres ejes operativos fundamentales: el impulso de la participación ciudadana en los procesos de fiscalización de la gestión pública, el desarrollo de instrumentos que garanticen la transparencia y el acceso efectivo a la información pública así como la selección de autoridades de control mediante procedimientos objetivos, fundamentados en parámetros técnicos de mérito y sometidos a mecanismos de control y transparencia.

La Ley Orgánica dota al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de un marco jurídico sólido que lo habilita para consolidar la participación ciudadana como un derecho y un deber en la supervisión de la gestión pública, fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, busca garantizar que las instituciones actúen conforme a la ley y al interés público, con el objetivo de prevenir y combatir la corrupción, mediante la combinación de mecanismos técnicos, administrativos y ciudadanos, para ello, su normativa prevé una estructura completa, funciones claras y mecanismos jurídicos, su diseño está orientado para que la ciudadanía incida directamente en la gestión pública y que las instituciones sean supervisadas de manera constante y transparente.

Siguiendo esta lógica, la normativa cumple un sistema estratégico dentro de la democracia ecuatoriana, que busca asegurar que la participación y la lucha contra la corrupción se institucionalicen como elementos permanentes de la gobernanza estatal.

Capítulo cuarto

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y su lucha contra la corrupción en Ecuador

Este capítulo no se limita a una descripción cronológica; por el contrario, busca analizar los factores políticos, jurídicos y sociales que han incidido en su performance, con especial énfasis en su rol en la lucha contra la corrupción. El análisis se estructura en tres ejes: primero, los antecedentes históricos y el contexto de su creación; segundo, un examen de sus acciones, investigaciones y medidas implementadas; y tercero, una evaluación de su inestabilidad institucional y la percepción sobre su falta de resultados. Este recorrido es fundamental para responder a la pregunta central de la tesis: ¿Por qué una institución dotada de amplias atribuciones constitucionales ha tenido dificultades para consolidarse como un actor efectivo en el control del poder y la prevención de la corrupción?

1. Configuración constitucional del control ciudadano en la gestión pública

Si bien, se ha mencionado de manera general la naturaleza y actividades que antecedieron a la lucha contra la corrupción en el Ecuador, es pertinente en este capítulo profundizar sobre el tema.

Para el doctor Víctor Granda Aguilar, el desarrollo del sistema de control estatal en el Ecuador incorporó, especialmente a partir del texto constitucional de 1998, una dimensión participativa orientada a fortalecer la vigilancia social sobre la administración pública.

Bajo esta lógica, el ordenamiento jurídico reconoció a los ciudadanos la facultad de fiscalizar las actuaciones estatales, así como el deber cívico de contribuir a la defensa del patrimonio público, la rendición de cuentas y la denuncia de conductas contrarias a la probidad administrativa.

Esta concepción amplía la tradicional noción de control institucional, integrando a la sociedad civil como actor relevante en la prevención y detección de irregularidades dentro de la gestión pública, de este modo, el control social se consolida como un complemento de los mecanismos estatales de fiscalización, orientado a promover mayores niveles de transparencia, responsabilidad y legitimidad en el ejercicio del poder público.

En el marco de esta orientación participativa se institucionalizó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, concebida como una entidad de derecho público dotada de autonomía administrativa, económica y política. Su establecimiento respondió a la necesidad de articular mecanismos que permitieran canalizar la intervención organizada de la sociedad civil en la vigilancia de la gestión estatal y en la lucha contra las prácticas corruptas que afectan la administración pública.

La conformación de este organismo se estructuró mediante la participación de representantes provenientes de distintos sectores sociales, profesionales y académicos, con el propósito de garantizar una representación plural en el ejercicio de la función de control. Esta configuración buscaba fortalecer la legitimidad de sus actuaciones y asegurar que la supervisión ciudadana se desarrollara con independencia de intereses políticos o institucionales.

Dentro del ámbito material de su actuación se incluían conductas relacionadas con el uso indebido de fondos públicos, la obtención ilegítima de beneficios económicos en el ejercicio de funciones públicas, así como diversas modalidades de fraude o irregularidades que comprometieran la integridad del sistema financiero o la correcta gestión de los recursos estatales.

2. Función preventiva y promoción de la cultura de transparencia

Además de su rol investigativo, la Comisión asumió una función orientada a la prevención de la corrupción mediante la promoción de valores vinculados con la ética pública y la transparencia institucional. En este sentido, desarrolló iniciativas dirigidas a difundir principios de integridad en la gestión pública, fomentar la participación ciudadana en los procesos de vigilancia social y fortalecer la cultura de legalidad dentro de las instituciones del Estado.

Estas acciones se materializaron a través de programas de sensibilización, campañas informativas y actividades orientadas a generar conciencia sobre la importancia del control social como herramienta para la protección del interés público. La prevención, por tanto, se concibió como un componente esencial en la estrategia de combate a la corrupción, complementando las tareas de investigación y denuncia.

3. Limitaciones estructurales y desafíos en la eficacia del control ciudadano

A pesar de la relevancia institucional de este mecanismo de control, su funcionamiento enfrentó diversas limitaciones relacionadas principalmente con la ausencia de facultades decisorias directas dentro del sistema de administración de justicia o de control estatal, en la práctica, las conclusiones derivadas de sus investigaciones dependían de la actuación posterior de otras instituciones para la determinación efectiva de responsabilidades, lo que en ocasiones redujo el impacto inmediato de sus actuaciones.

Esta situación evidenció la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional entre los órganos de control ciudadano y las entidades estatales encargadas de la fiscalización administrativa, financiera y jurisdiccional, la eficacia del sistema de control público requiere, en consecuencia, de una adecuada articulación entre los distintos niveles de supervisión existentes, de modo que las denuncias e investigaciones puedan traducirse en procesos efectivos de sanción y reparación.

El control ciudadano se integra dentro de un modelo más amplio de supervisión de la gestión pública que comprende, además, mecanismos de control interno y control externo. El primero corresponde a las actividades permanentes de vigilancia que desarrollan las propias instituciones estatales respecto del uso adecuado de los recursos públicos, mientras que el segundo se ejerce mediante organismos especializados encargados de evaluar la legalidad, eficiencia y transparencia de la gestión administrativa.

En conjunto, estos mecanismos configuran un sistema integral de control que busca garantizar la correcta administración de los bienes públicos, prevenir actos de corrupción y asegurar la responsabilidad de los funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones. La participación de la ciudadanía, en este esquema, constituye un componente fundamental para reforzar la legitimidad democrática del control estatal y consolidar prácticas de gestión pública basadas en los principios de transparencia, probidad y rendición de cuentas.

El desarrollo expuesto permite advertir que la incorporación del control ciudadano en la gestión pública ecuatoriana no constituye un elemento accesorio del sistema de fiscalización, sino una manifestación directa del principio de soberanía popular en su dimensión funcional, en efecto, el tránsito desde un modelo de control exclusivamente institucional hacia uno de carácter mixto evidencia una redefinición del rol de la ciudadanía, que deja de ser un sujeto pasivo para convertirse en un actor coadyuvante en la vigilancia del ejercicio del poder público.

Desde esta perspectiva, la institucionalización de mecanismos como la Comisión de Control Cívico de la Corrupción respondió a la necesidad de dotar de cauces formales a la participación social, permitiendo que esta se ejerza de manera organizada, técnica y con pretensión de incidencia real en la prevención e investigación de actos contrarios a la probidad administrativa.

No obstante, el análisis también revela que dicha institucionalización, si bien fortaleció la legitimidad democrática del control, no estuvo acompañada de atribuciones decisorias suficientes, lo que limitó su capacidad de generar efectos jurídicos directos en la determinación de responsabilidades.

En este sentido, se configura una tensión estructural entre la amplitud de las facultades investigativas y la ausencia de potestades sancionadoras, lo cual condiciona la eficacia del control ciudadano a la actuación posterior de los órganos competentes del Estado.

Esta dependencia funcional pone de relieve que la efectividad del sistema no radica únicamente en la existencia de mecanismos de participación, sino en su

adecuada articulación con las instancias de control interno, externo y jurisdiccional, capaces de materializar las conclusiones derivadas de la vigilancia social en decisiones vinculantes.

Así, el control ciudadano adquiere una naturaleza complementaria dentro del sistema integral de control público, cuya eficacia depende de la coordinación interinstitucional, la circulación oportuna de información y la voluntad estatal de transformar las denuncias e investigaciones en procesos efectivos de sanción y reparación.

En este sentido, su valor no se agota en la detección de irregularidades, sino que se proyecta también como un instrumento de legitimación democrática, en tanto fortalece la transparencia, fomenta la rendición de cuentas y promueve una cultura de integridad en la administración pública.⁷²

En definitiva, el planteamiento analizado permite entender que el control ciudadano, aunque limitado en su capacidad coercitiva, constituye un pilar esencial en la arquitectura del control estatal contemporáneo. Su consolidación exige no solo el reconocimiento normativo de la participación social, sino también el fortalecimiento de los mecanismos de articulación institucional que garanticen que dicha participación trascienda el ámbito declarativo y se traduzca en resultados concretos en la lucha contra la corrupción y la protección del patrimonio público.

4. Vinculación institucional entre la Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

La Función de Transparencia y Control Social constituye una de las funciones del Estado ecuatoriano, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se configura como su órgano principal y rector, encargado de ejercer, calcular y articular los mecanismos institucionales con el propósito de promover la transparencia, prevenir la corrupción y fortalecer la participación ciudadana y la gestión pública.

⁷² Víctor Granda Aguilar, *Derecho de control, Contraloría y Tribunal de Cuentas o de Recursos Públicos en Ecuador. Tipos, sistemas y ordenamiento jurídico*, vol. 47 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador | Corporación Editora Nacional, 2023), 87–90.

La vinculación entre ambas instancias es orgánica y funcional, pues el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no solo forma parte de la Función de Transparencia, ejerce competencias esenciales que le otorgan liderazgo dentro del sistema.

Desde una perspectiva institucional, la Función de Transparencia y Control Social integra diferentes entidades autónomas, como la Contraloría General del Estado y las superintendencias, que actúan bajo la coordinación del CPCCS, esta articulación permite alinear políticas y acciones conjuntas orientadas a fortalecer la ética pública, garantizar el acceso a la información y fomentar la corresponsabilidad ciudadana en el uso de los recursos públicos.

Por tanto, esta vinculación trasciende la simple dependencia orgánica, convirtiéndose en una relación de complementariedad institucional, en el cual el Consejo actúa como eje articulador de la participación ciudadana y de las estrategias estatales de prevención y control de la corrupción, consecuentemente su papel resulta determinante en la búsqueda de un Estado transparente, responsable y participativo, conforme los principios del constitucionalismo democrático ecuatoriano.⁷³

5. Intervención del Consejo de Participación Ciudadana en casos emblemáticos de lucha contra la corrupción en el Ecuador: alcance, límites y resultados.

“(...) Como parte de la Función de Transparencia y Control Social, el CPCCS fue diseñado como un órgano destinado a canalizar iniciativas, denuncias e intervenciones ciudadanas para prevenir u combatir prácticas corruptas dentro del sector público”.⁷⁴

Investigaciones, denuncias y medidas implementadas para prevenir y combatir la corrupción

La Constitución en su artículo 208 y la Ley Orgánica del CPCCS le conferían la atribución de investigar y denunciar ante la Fiscalía General del Estado actos que configuren corrupción.

⁷³ Franklin Ramírez, “Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina”, *Fundación Dialnet*, n° 40 (2011): 11–20.

⁷⁴ *Ibid.*

Desde su fundación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) se ha establecido como el eje articulador de la investigación y el acompañamiento civil en la gestión estatal. Si bien sus competencias han fluctuado con el tiempo, la entidad ha logrado activar mecanismos clave —como comisiones ciudadanas, sistemas de alertas tempranas y derivaciones a entes de control— que han derivado en múltiples expedientes sobre irregularidades en el sector público.

En este escenario, las veedurías ciudadanas han cobrado un protagonismo especial al permitir la vigilancia directa sobre la contratación pública y la designación de autoridades. De acuerdo con *Ramírez Gallegos (2016)*⁷⁵, estas instancias no solo facilitan el acceso a la información, sino que se han constituido en uno de los recursos más dinámicos para que la sociedad civil fiscalice el poder, detecte indicios de corrupción y proteja el interés colectivo frente a la opacidad administrativa.⁷⁶

Otro ámbito de acción del CPCCS, ha sido la recepción y tramitación de denuncias, tanto individuales como colectivas, relacionadas con sobrepagos en contratos, presuntas redes de corrupción, irregularidades en empresas públicas, vulneraciones a la ética pública, nepotismo y abuso de poder como *analiza Seraquive Abad (2020)*⁷⁷, la efectividad de los mecanismos de control social en Ecuador depende de la capacidad institucional para procesar las demandas ciudadanas y superar la transitoriedad política.⁷⁸

De igual forma, el CPCCS ha participado en investigaciones emblemáticas, como el caso Singue (2011), relacionada con presuntas irregularidades en la adjudicación de un campo petrolero, si bien el caso demostró la capacidad de actuación del CPCCS, su impacto final fue limitado debido a la lentitud del sistema judicial.

En su rol fiscalizador, el CPCCS logró canalizar denuncias críticas sobre el uso indebido de recursos en empresas municipales y ministerios. Sostiene que la entidad

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Darwin Enrique Seraquive Abad, “Alcance y límites del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio”, (tesis de pregrado, Universidad Andina Simón Bolívar, 2020), <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7266>.

⁷⁸ Ibid.

operó como una bisagra institucional: no solo recibió las quejas, sino que actuó como un modelo articulador que permitió a la ciudadanía formalizar sus acusaciones ante los organismos de control, transformando el descontento social en expedientes administrativos con validez jurídica.⁷⁹

El Consejo también implementó el sistema de alertas ciudadanas, mediante el cual las organizaciones sociales y actores de la sociedad civil pueden informar sobre riesgos de corrupción en etapas tempranas, este mecanismo ha permitido levantar observatorios sobre compras públicas, selección de personal, programas sociales y manejo de fondos estatales, de acuerdo con dichas alertas han facilitado la vigilancia preventiva y contribuyen a que las instituciones competentes actúen antes de que se consolide un acto ilícito.⁸⁰

Además, el CPCCS, respecto del Sistema de Rendición de Cuentas, instrumentó un mecanismo obligatorio para que todas las instituciones públicas rindan cuentas anualmente a la ciudadanía, no solo sobre el uso de recursos, sino sobre el cumplimiento de sus metas; y, fortaleció de la Transparencia promoviendo la publicación de datos abiertos y el uso de portales de transparencia, aunque con resultados dispares debido a la resistencia cultural dentro de la administración pública.

Informes de contraloría ciudadana: El CPCCS promovió la realización de auditorías sociales a obras públicas. Por ejemplo, veedurías ciudadanas detectaron sobrepuestos en proyectos de infraestructura educativa, cuyos informes fueron remitidos a la Contraloría General del Estado y la Fiscalía para la acción legal correspondiente. El problema recurrente fue la descoordinación interinstitucional. Como advierte *Moncayo Vives (2020)*⁸¹, en lugar de facilitar el control social, la estructura institucional del CPCCS derivó en una 'alta burocratización' que terminó por obstaculizar las iniciativas ciudadanas y diluir las denuncias en trámites administrativos sin respuesta efectiva por parte de otras funciones del Estado.⁸²

⁷⁹ Franklin Ramírez Gallegos, “Antipopulismo y radicalización de las derechas en Ecuador”, *Revista Ecuador Debate* No. 122, 2025, 79–99.

⁸⁰ Vera García, “La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador”.

⁸¹ Moncayo Vives, “Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador”.

⁸² *Ibíd.*

Procesos de designación de autoridades: El CPCCS tuvo a su cargo los concursos de méritos y oposición para designar a las más altas autoridades de Estado (Fiscal General, Defensor del Pueblo, Contralor General, etc.). Esta atribución, es una herramienta de prevención crucial. Sin embargo, se convirtió en su principal foco de controversia y crisis.

Casos emblemáticos

La actuación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la lucha contra la corrupción en el Ecuador ha estado marcada por su participación en diversos casos emblemáticos que, por su relevancia económica, política y social, generaron altas expectativas respecto a la capacidad del control social para incidir en la determinación de responsabilidades.

Sin embargo, el análisis de estas intervenciones permite evidenciar una constante: la existencia de una actividad institucional visible, acompañada de participación ciudadana, pero con resultados limitados en términos de sanción efectiva o reparación del daño al Estado.⁸³

Uno de los episodios más representativos se produjo durante el funcionamiento del CPCCS Transitorio (2018–2019), el cual asumió un rol activo en la revisión de proyectos públicos considerados estratégicos, entre estos destacan la Refinería del Pacífico, el proyecto hidroeléctrico Toachi–Pilatón y los procesos de reconstrucción de Manabí tras el terremoto de 2016.

Estas intervenciones incluyeron la recepción de denuncias ciudadanas, la realización de procesos de investigación y la elaboración de informes que fueron remitidos a la Fiscalía General del Estado, este accionar reflejó un intento por articular la participación ciudadana con mecanismos de control estatal, generando un escenario de vigilancia social reforzada.⁸⁴

⁸³ Raúl Elgueta, “Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.). 2002. Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias”, *Revista de ciencia política (Santiago)* 23, nº 2 (2003): 287–88, doi:10.4067/S0718-090X2003000200015.

⁸⁴ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio 2018, *Informe Final De Gestión Del Consejo De Participación Ciudadana Y Control Social Transitorio* (Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, abril de 2019).

Pese a la magnitud de los casos y al nivel de exposición pública alcanzado, los resultados derivados de estas actuaciones han sido, en gran medida, poco visibles, la remisión de informes no se tradujo necesariamente en procesos judiciales concluyentes ni en sanciones proporcionales al perjuicio económico investigado.

Esta situación ha sido interpretada por diversos analistas como una manifestación de la debilidad en la articulación entre los mecanismos de participación ciudadana y los órganos encargados de la persecución penal, lo que limita la eficacia del control social.⁸⁵

Otro ámbito relevante de intervención ha sido la canalización de denuncias relacionadas con irregularidades en la Función Judicial y en otras entidades del sector público, en estos casos, el CPCCS ha recibido un número considerable de denuncias ciudadanas, actuando como intermediario entre la ciudadanía y las instituciones competentes.

Este rol ha permitido formalizar la participación ciudadana y visibilizar problemáticas estructurales dentro del aparato estatal; sin embargo, también ha puesto en evidencia una limitación fundamental, la ausencia de competencias sancionadoras directas por parte del Consejo.

Por tanto, la eficacia de su intervención depende de la actuación posterior de entidades como la Fiscalía o el Consejo de la Judicatura, lo que introduce un elemento de incertidumbre en la obtención de resultados concretos.

Un caso particularmente ilustrativo de las tensiones en el sistema de control, se relaciona con los procesos de designación de autoridades de control, competencia en la cual el CPCCS ha tenido un rol determinante, la experiencia ecuatoriana demuestra que, a pesar de la incorporación de mecanismos participativos en estos procesos como veedurías ciudadanas y observación pública, no se ha logrado evitar la designación de

⁸⁵ Guillermo O'Donnell, *Disonancias: críticas democráticas a la democracia* (Buenos Aires: Prometeo libros, 2007), 140–45.

funcionarios que posteriormente han sido cuestionados por su vinculación con actos de corrupción.

El caso del ex Contralor General del Estado, constituye un ejemplo paradigmático de esta problemática, en el cual la participación ciudadana no fue suficiente para garantizar un resultado alineado con los principios de transparencia y probidad.

Asimismo, en el contexto de la reconstrucción de Manabí, la intervención del CPCCS, permitió canalizar preocupaciones ciudadanas respecto al manejo de recursos públicos destinados a la emergencia, a través de mecanismos participativos, se generaron espacios de seguimiento y control social; aun así, la complejidad del proceso y la multiplicidad de actores involucrados dificultaron la obtención de resultados claros en términos de determinación de responsabilidades, este caso evidencia que, incluso cuando existe participación activa de la ciudadanía, la falta de coordinación interinstitucional puede diluir los efectos del control social.

En conjunto, estos casos reflejan un patrón recurrente en la actuación del CPCCS, la generación de procesos participativos que logran visibilizar posibles actos de corrupción, pero que no necesariamente se traducen en consecuencias jurídicas efectivas.

Desde el punto de vista teórico, esta situación puede explicarse a partir de la noción de “accountability social”, la cual sostiene que la participación ciudadana puede ejercer presión sobre las instituciones, pero su eficacia depende de la existencia de mecanismos estatales capaces de responder a dicha presión de manera efectiva.⁸⁶

En este sentido, la experiencia ecuatoriana pone de manifiesto una limitación estructural del modelo de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, su dependencia de otras instituciones para la materialización de resultados, por cuanto, el CPCCS, al carecer de facultades sancionadoras, actúa principalmente como un

⁸⁶ Enrique Peruzzotti, *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas* (Buenos Aires: Editorial Temas, 2002), 62.

facilitador o canalizador de la participación, lo que reduce su capacidad de incidir directamente en la determinación de responsabilidades.⁸⁷

En definitiva, los casos emblemáticos analizados evidencian que la intervención del CPCCS ha sido relevante en términos de activación de la participación ciudadana y visibilizarían de posibles irregularidades; sin embargo, su impacto en la lucha contra la corrupción ha sido limitado en términos de resultados concretos.

Este escenario plantea la necesidad de fortalecer la articulación entre los mecanismos de participación y las instituciones encargadas de la investigación y sanción, a fin de garantizar que la intervención ciudadana no se limite a un ejercicio formal, sino que contribuya de manera efectiva a la construcción de un sistema público más transparente y responsable.⁸⁸

A partir de lo expuesto, queda evidenciado, que la intervención del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, si bien ha cumplido un rol relevante en la activación de mecanismos de vigilancia social y en la canalización institucional de las demandas ciudadanas, no ha logrado consolidarse como un actor determinante en la producción de efectos jurídicos concretos dentro del sistema de control estatal.

Esta limitación no responde únicamente a una deficiencia operativa, sino a una configuración normativa que restringe su ámbito de actuación a funciones de articulación, observación y remisión, sin capacidad decisoria en la determinación de responsabilidades, lo que debilita su incidencia real en la lucha contra la corrupción.

En función de lo señalado, resulta imprescindible replantear el alcance funcional del control social dentro del diseño institucional ecuatoriano, promoviendo una integración más efectiva con los órganos competentes en materia de control, investigación y sanción, ello implica no solo fortalecer los canales de coordinación interinstitucional, sino también garantizar que las alertas y hallazgos derivados de la

⁸⁷ O'Donnell, *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, 89.

⁸⁸ Peruzzotti, *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, 124.

participación ciudadana sean incorporados de manera oportuna y vinculante en los procesos de determinación de responsabilidades.

Solo a través de esta interrelación concreta, será posible cerrar la brecha entre participación y resultado, dotando al control ciudadano de una eficacia material que contribuya, de forma real y sostenida, a la prevención y sanción de la corrupción en la gestión pública.

6. Inestabilidad y crisis institucional del CPCCS

La historia del CPCCS es un caso paradigmático de inestabilidad institucional, la cual puede atribuirse a cuatro factores principales:

Diseño constitucional ambiguo: La Constitución creó una *tercera fuerza* de control sin definir con claridad los límites de su poder frente a las Funciones Ejecutiva y Legislativa. Esto generó permanentes conflictos de competencia y acusaciones de que el CPCCS usurpaba atribuciones.⁸⁹

Politización y cooptación: El proceso de selección inicial del CPCCS fue criticado por su opacidad. Como demuestra Basabe-Serrano (2019)⁹⁰, las decisiones de designación de autoridades no respondieron a méritos, sino a la conformación de coaliciones políticas informales que capturaron la institución, erosionando su legitimidad de origen.⁹¹

Crisis de gobernanza interna: El CPCCS se vio envuelto en escándalos internos, luchas de poder entre sus propios consejeros y acusaciones de conducta impropia, lo que proyectó una imagen de hipocresía: una institución diseñada para controlar al poder, incapaz de controlarse a sí misma.

Reacción de las élites políticas: Tras la ruptura política en el oficialismo, el conflicto institucional escaló, dejando al CPCCS sin respaldo político. Este proceso

⁸⁹ Montúfar, *El argumento correísta: Liderazgo, opinión pública y representación política en la revolución ciudadana*.

⁹⁰ Santiago Basabe-Serrano, “Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador”, *Perfiles Latinoamericanos* 21, n° 42 (2013): 79–108.

⁹¹ *Ibíd.*

culminó con la Consulta Popular de 2018, impulsada por el presidente Lenín Moreno, que reestructuró el organismo mediante un Consejo Transitorio. Esta maniobra fue interpretada por *Ospina Peralta (2019)*⁹² no solo como una reforma administrativa, sino como parte de un 'desmontaje sistemático' del andamiaje institucional heredado de Montecristi⁹³.

Uno de los factores más relevantes respecto a la crisis, ha sido la alta rotación de sus autoridades y la constante conflictividad interna, bajo estas consideraciones, diversos autores han señalado que la inestabilidad del CPCCS responde a su vulnerabilidad frente a las dinámicas políticas coyunturales.

Así, Agustín Grijalva Jiménez sostiene que *“la institucionalidad del Consejo ha sido debilitada por su exposición a disputas políticas que desnaturalizan su función técnica y participativa”*⁹⁴, lo que ha impedido la consolidación de una estructura orgánica estable, esta apreciación permite comprender que la crisis del CPCCS no es únicamente administrativa, sino que se encuentra vinculada a la politización de sus competencias, especialmente en los procesos de designación de autoridades de control.

En la misma línea, César Montúfar advierte que *“el Consejo de Participación Ciudadana se ha convertido en un espacio de disputa por el control institucional del Estado, más que en un mecanismo efectivo de participación ciudadana”*⁹⁵, evidenciando cómo su rol ha sido progresivamente desplazado hacia lógicas de poder que desvirtúan su finalidad original.

Este fenómeno se ha manifestado con particular intensidad en los procesos de designación de autoridades, donde la falta de consensos, las impugnaciones constantes y las denuncias de irregularidades han generado un clima de incertidumbre jurídica y desconfianza ciudadana.⁹⁶

⁹² Latín American Social Sciences Council, ed., *Derechos en cuestión: amenazas y desafíos para las democracias* (Ciudad de Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2023).

⁹³ *Ibíd.*

⁹⁴ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional para el período de Transición, 2012), 202.

⁹⁵ *Ibíd.*, 205.

⁹⁶ César Montúfar, *La reconstrucción neoliberal: Febres* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2000), 98.

A ello se suma la intervención del CPCCS Transitorio en el año 2018, que, si bien fue concebida como un mecanismo excepcional para evaluar y reestructurar las instituciones de control, también profundizó la percepción de fragilidad institucional.

Al respecto, Santiago Basabe señala que *“la creación de un órgano transitorio con amplias facultades discrecionales evidenció la debilidad del diseño institucional previo y la facilidad con la que puede ser reconfigurado por decisiones políticas extraordinarias”*⁹⁷, esta afirmación pone de relieve que la crisis del CPCCS, no solo se manifiesta en su funcionamiento cotidiano, sino también en la facilidad con la que su estructura puede ser alterada, afectando la continuidad y estabilidad del sistema de control.

Por otra parte, la percepción ciudadana respecto al Consejo ha sido progresivamente negativa, lo que incide directamente en su legitimidad democrática.

Adicionalmente, se ha señalado que la acumulación de funciones en el CPCCS, particularmente aquellas relacionadas con la designación de autoridades, ha generado incentivos perversos que afectan su estabilidad.

En palabras de Daniel Zovatto, *“cuando un órgano concentra atribuciones estratégicas sin contar con contrapesos suficientes, se incrementa el riesgo de captura política y de conflictos internos que erosionan su funcionamiento”*⁹⁸, esta reflexión resulta especialmente pertinente para el caso ecuatoriano, donde el CPCCS ha asumido competencias de alta sensibilidad institucional sin contar con mecanismos robustos de control y equilibrio.

En definitiva, la crisis institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social puede ser entendida como el resultado de una combinación de factores estructurales y coyunturales, un diseño normativo ambiguo, la politización de sus funciones, la inestabilidad de sus autoridades y la pérdida de legitimidad ciudadana.

⁹⁷ Santiago Basabe, *Jueces sin toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)* (Quito: FLACSO Ecuador, 2011), 63.

⁹⁸ Daniel Zovatto, “Reforma política y electoral en América Latina 1978–2015”, 2008.

Estos elementos han configurado un escenario en el cual el CPCCS, enfrenta serias dificultades para cumplir con su mandato constitucional, lo que plantea la necesidad de una revisión integral de su rol dentro del sistema de control estatal ecuatoriano.

7. Falta de resultados en la lucha contra la corrupción

La evaluación de los resultados del CPCCS es compleja y matizada. Los datos sugieren una disociación entre la actividad formal y los resultados tangibles:

Indicadores de percepción: Ecuador se ha mantenido estancado en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International. Entre 2012 y 2022, su puntuación fluctuó entre 32 y 38 sobre 100 (siendo 0 altamente corrupto), sin una mejora sostenible que pudiera atribuirse a la acción del CPCCS.⁹⁹

Desconfianza ciudadana: Las encuestas del Latinobarómetro y empresas locales muestran consistentemente que el CPCCS se estancó entre las instituciones con los más bajos niveles de confianza ciudadana, incluso por debajo de la Asamblea Nacional y los partidos políticos.¹⁰⁰

Desarticulación del sistema de integridad: Según el diagnóstico de la OCDE (2019), el CPCCS no logró articularse de manera efectiva con la Contraloría y la Función Judicial, impidiendo la conformación de un verdadero 'sistema nacional de integridad'. Esta fragmentación institucional provocó que las investigaciones rara vez culminaran en sanciones efectivas, perpetuando una percepción de impunidad estructural en la gestión pública.¹⁰¹

La paradoja final del CPCCS radica en que, como advierte Ortiz Lemos (2014)¹⁰², la institución diseñada para ciudadanizar el Estado terminó siendo colonizada por el poder político, reproduciendo las mismas prácticas que juró combatir: el clientelismo y la opacidad. Su legado es ambivalente: si bien sentó un precedente normativo monumental,

⁹⁹ Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción 2022”.

¹⁰⁰ Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador”, *Revista Íconos*, n° 71 (2021): 123–42.

¹⁰¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, “La integridad pública en el Ecuador”.

¹⁰² Andrés Ortiz Lemos, *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana* (Quito: FLACSO Ecuador, 2013).

su desempeño operativo demostró, en palabras de *Gutiérrez-Magaña (2021)*¹⁰³, que las innovaciones institucionales son insuficientes y frágiles si no se sustentan en una autonomía real frente a las élites partidistas.

Bajo este enfoque, Ramiro Ávila sostiene que *“el Consejo de Participación Ciudadana fue concebido como un órgano de intermediación, no de decisión, lo que limita su impacto real en la lucha contra la corrupción”*¹⁰⁴, esta naturaleza intermedia implica que sus actuaciones dependen, en gran medida, de la voluntad y eficacia de otras instituciones del Estado.

El control social promovido por el CPCCS carece de mecanismos vinculantes que aseguren que las denuncias ciudadanas se traduzcan en resultados concretos, esto ha generado una brecha entre la expectativa normativa y la realidad institucional.

Como afirma Santiago Basabe, *“el control social en el Ecuador ha operado más como un mecanismo simbólico que como una herramienta efectiva de rendición de cuentas, debido a la ausencia de consecuencias jurídicas inmediatas”*¹⁰⁵, en consecuencia, las acciones impulsadas por el Consejo tienden a quedarse en etapas preliminares, sin incidir de manera determinante en la sanción de actos corruptos.

Otro elemento determinante en la limitada eficacia del CPCCS ha sido su constante inestabilidad institucional y su alta politización, Simón Pachano señala que: *“la politización de los órganos de control debilita su legitimidad y reduce su capacidad para actuar con imparcialidad frente a actos de corrupción”*¹⁰⁶, situación que ha repercutido directamente en la credibilidad del Consejo y en la efectividad de sus actuaciones.

Asimismo, la doctrina ha advertido que los cambios frecuentes en su integración han afectado la continuidad de políticas públicas anticorrupción.

¹⁰³ Gutiérrez Magaña, “Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos”.

¹⁰⁴ Ramiro Ávila, *El neoconstitucionalismo transformador el estado y el derecho en la Constitución* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011), 145.

¹⁰⁵ Santiago Basabe-Serrano, Simón Pachano, y Andrés Mejía Acosta, “La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”, *Revista de ciencia política (Santiago)* 30, n° 1 (2010): 22, doi:10.4067/S0718-090X2010000100005.

¹⁰⁶ Simón Pachano, “Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador”, 28 de noviembre de 2008, 167.

Ausencia de resultados verificables

Desde un enfoque de evaluación de políticas públicas, la falta de resultados del CPCCS se evidencia en la escasa existencia de casos en los que su intervención haya derivado en sanciones concretas, esta situación ha generado un cuestionamiento generalizado sobre su utilidad dentro del sistema institucional ecuatoriano.

Como lo expresa Carlos de la Torre, *“la legitimidad de las instituciones de control, no se sustenta únicamente en su diseño normativo, sino en su capacidad para producir resultados tangibles en la lucha contra la corrupción”*¹⁰⁷, la percepción ciudadana de ineficacia ha debilitado el rol del Consejo como garante del control social.

Por lo expuesto, la falta de resultados del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la lucha contra la corrupción no puede atribuirse a una única causa, sino a la convergencia de factores estructurales, normativos, políticos y operativos, entonces resulta necesario replantear su rol dentro del sistema de control estatal, fortaleciendo sus competencias o redefiniendo su función para evitar la duplicidad institucional y garantizar una verdadera incidencia en la prevención y sanción de la corrupción.

De igual manera, es indispensable la consolidación de una cultura institucional y ciudadana comprometida con la ética pública constituye un elemento determinante en la eficacia de las políticas anticorrupción, la debilidad de estos componentes han incidido de manera directa en los resultados insatisfactorios alcanzados por las estrategias de control y transparencia implementadas en el país, ello nos permite comprender que la corrupción no obedece únicamente a la ausencia de mecanismos de control, sino que se configura también como el reflejo de prácticas históricas y culturales profundamente arraigadas en la estructura social.

Como se aprecia en el análisis del presente trabajo, existen coincidencias en cuanto a que, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, si bien, su creación en la Constitución de 2008, respondió a la intención de fortalecer la participación

¹⁰⁷ “El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo | Nueva Sociedad”, *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*, 2013, <https://nuso.org/articulo/el-populismo-latinoamericano-entre-la-democratizacion-y-el-autoritarismo/>.

ciudadana y desconcentrar el poder político mediante la designación meritocrática de autoridades de control, su funcionamiento ha evidenciado profundas limitaciones estructurales y operativas.

En primer lugar, la atribución otorgada al CPCCS, para designar autoridades de trascendencia constitucional, generó una distorsión en el principio clásico de separación de funciones, pues concentró en un órgano la capacidad de influir directamente en el equilibrio de pesos y contrapesos del Estado, esta estructura, lejos de garantizar imparcialidad, derivó en un mecanismo altamente vulnerable a capturas políticas, disputas internas y cuestionamientos sobre la transparencia en los procesos de selección.

En segundo lugar, el componente de participación ciudadana, que debía ser el eje diferenciador del Consejo, no ha logrado consolidarse como un espacio efectivo para la incidencia social, por cuanto, las herramientas previstas, iniciativas ciudadanas, veedurías, observatorios y demás mecanismos de control social, han mostrado un impacto limitado y fragmentado, debido a la falta de capacidades técnicas, escasos recursos, debilidad normativa y ausencia de una política pública integral, que articule la participación con la toma de decisiones en el ámbito estatal, imposibilitando que el CPCCS se convierta en un verdadero canal institucional de participación democrática, para pasar a ser un órgano con funciones difusas y resultados insuficientes.

En tercer lugar, el CPCCS se ha convertido en un foco recurrente de inestabilidad política e institucional, sus competencias han sido objeto de múltiples reformas acciones judiciales, tensiones con otras funciones del Estado y debates sobre su legitimidad democrática, la experiencia demuestra que la existencia del Consejo ha generado más conflictos que soluciones, especialmente al asumir funciones que requieren altos estándares técnicos e independencia.

Por estas consideraciones, diversos sectores académicos y jurídicos sostienen que el CPCCS, representa un ensayo institucional fallido, al ser un órgano diseñado para fortalecer la participación ciudadana y el control, pero que en la práctica produjo superposición de competencias, debilitamiento institucional y controversias permanentes sobre la independencia de las autoridades de control.

Su actuación a lo largo del tiempo, pone en evidencia que la intención de crear una quinta función del Estado, no se tradujo en una mejora democrática, sino en una estructura ineficaz, difícil de operar y jurídicamente problemática.

Esta situación, pone de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas sostenidas y articuladas, orientadas a la formación de una ciudadanía crítica y participativa, sustentada en principios de responsabilidad y ética cívica.

En consecuencia, la existencia de una institución como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y su respectivo marco normativo, aunque representan avances significativos en materia de transparencia, no garantizan por sí mismos una lucha efectiva contra la corrupción, por cuanto este fenómeno es complejo, estructural y multidimensional que requiere la acción coordinada de todos los actores del sistema de integridad Pública.

Finalmente, quisiera referirme a la importancia de una cultura institucional y ciudadana, la falta de estos factores igualmente han influido en los malos resultados obtenidos, esto nos lleva a comprender que la corrupción no solo se produce por una ausencia de controles, no podemos desconocer que la corrupción también es el resultado de prácticas históricas y culturales arraigadas en nuestra sociedad, realidad que exige la creación de políticas sostenidas, acompañadas de una educación cívica orientada a la participación activa de la ciudadanía que logre un impacto real, por lo que, la existencia de una institución como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y su respectivo marco normativo no garantiza una lucha efectiva cuando nos enfrentamos a este fenómeno tan complejo como es la corrupción.

Conclusiones

La presente investigación nos ha permitido determinar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, aun cuando fue concebido como un pilar para el fortalecimiento democrático y la transparencia institucional, no logró consolidarse como un mecanismo eficaz en la lucha contra la corrupción en el Ecuador, la distancia entre sus objetivos normativos y su desempeño práctico evidencio limitaciones estructurales que afectaron su funcionalidad y alcance real.

Se observó, que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, presentó un bajo nivel de efectividad institucional, al concentrar en un mismo órgano funciones de promoción de la participación ciudadana y la facultad de designar autoridades de control del Estado, esta acumulación de competencias generó conflictos internos, afectó su independencia, expuso a este organismo a presiones políticas y debilitó su función como instancia imparcial del control social.

Se evidenció también que la limitada autonomía institucional del CPCCS, junto con la constante injerencia de intereses políticos, afectó su estabilidad y credibilidad, estas condiciones impidieron su consolidación como un organismo confiable y disminuyó su capacidad para ejercer de manera continua y efectiva la vigilancia sobre la gestión pública.

De igual manera se concluye que las acciones desarrolladas por el CPCCS, no generaron efectos reales en la prevención ni en la sanción de la corrupción, debido a la ausencia de facultades sancionadoras directas y a la débil articulación con las instituciones responsables del control y la administración de justicia, por tanto, los mecanismos de participación ciudadana promovidos se limitaron, en muchos casos a un ámbito formal sin resultados verificables.

Se concluye que el diseño constitucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social adoleció de una falta de delimitación clara de sus competencias, lo que generó ambigüedad en su rol dentro del sistema de control estatal. Esta indefinición normativa dificultó la articulación efectiva con otros órganos de control, provocando

duplicidad de funciones y vacíos en la responsabilidad institucional.

Se determina que la débil institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana incidió directamente en la limitada incidencia social en los procesos de control público. La ausencia de herramientas vinculantes y de canales efectivos de seguimiento redujo la participación a un ejercicio meramente consultivo, sin capacidad real de incidir en la toma de decisiones o en la exigibilidad de responsabilidades.

De igual forma, se concluye que la inestabilidad en la conformación del CPCCS, evidenciada en cambios frecuentes de sus autoridades y cuestionamientos a sus procesos de designación, afectó la continuidad de sus políticas y debilitó la planificación a largo plazo, comprometiendo la eficacia de sus intervenciones en materia de control y transparencia.

Por otro lado, se evidencia que la falta de evaluación sistemática de los resultados de gestión del CPCCS impidió medir de manera objetiva su impacto en la lucha contra la corrupción. La inexistencia de indicadores claros de desempeño y de mecanismos de rendición de cuentas internos limitó la posibilidad de realizar ajustes institucionales oportunos.

Se advierte que la experiencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, demuestra que la creación de instituciones no garantiza por sí misma, el fortalecimiento de la democracia ni la reducción de la corrupción, para que estos organismos cumplan su finalidad, resulta indispensable asegurar condiciones efectivas de independencia, coherencia institucional y una participación ciudadana activa que respalde y legitime su accionar.

Finalmente, se concluye que la experiencia del CPCCS pone de manifiesto la necesidad de replantear el modelo de control social en el Ecuador, orientándolo hacia un esquema más técnico, coordinado y con competencias claramente definidas, que permita fortalecer la prevención de la corrupción mediante una interacción efectiva entre ciudadanía e instituciones estatales, bajo principios de transparencia, responsabilidad y eficiencia administrativa.

Recomendaciones

1. Fortalecer la autonomía técnica e institucional

- Reformar la ley para exigir mayores requisitos técnicos a los consejeros.
- Blindar concursos de designación con veedurías internacionales o académicas.
- Establecer causales objetivas y estrictas para la remoción de los consejos.
- Justificación: Sin estabilidad, no hay planificación estratégica ni independencia real.

2. Redefinir la función de designación de autoridades

- Crear una comisión técnica independiente para los concursos.
- Aplicar criterios meritocráticos verificables y auditorías externas.
- Justificación: La politización de la designación erosiona la legitimidad institucional.

3. Fortalecer la eficacia de veedurías y observatorios

- Establecer efectos jurídicos claros cuando se detecten irregularidades.
- Crear plazos obligatorios de respuesta institucional.
- Garantizar asistencia técnica permanente a veedores.
- Justificación: La participación ciudadana sin incidencia real genera frustración democrática.

4. Crear indicadores medibles de impacto anticorrupción

- Diseñar métricas de irregularidades detectada, procesos derivados y cumplimiento de rendición de cuentas.
- Publicar informes periódicos con resultados verificables.
- Justificación: La legitimidad se construye con resultados medibles, no solo con existencias de mecanismos.

5. Mejorar la coordinación internacional

- Establecer protocolos obligatorios con Contraloría, Fiscalía, GAD y organismos de transparencia.
- Crear mesas técnicas permanentes de seguimiento anticorrupción.
- Justificación: Sin articulación el control social se fragmenta y pierde efectividad.

6. Profesionalizar el control social ciudadano

- Implementar programas de capacitación certificados y alianzas con universidades.
- Formación en contratación pública, presupuesto y control administrativo.

- Justificación: El control ciudadano debe ser técnicamente competente para ser efectivo.

7. Fomentar cultura ética y prevención estructural

- Priorizar recursos en prevención sobre reacción.
- Incorporar programas de ética pública en la educación formal.
- Promover campañas permanentes de integridad y transparencia.
- Justificación: La prevención reduce el costo institucional de la sanción y fortalece la integridad pública.

Bibliografía

- Arnstein, Sherry. “Escalera Arnstein 1969”. *Scribd*, 4 de julio de 1969. <https://es.scribd.com/presentation/92458917/86506080-ESCALERA-ARNSTEIN-1969>.
- Ávila, Ramiro. *El neoconstitucionalismo transformador el estado y el derecho en la Constitución*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011.
- Avritzer, Leonardo, Marco Negrete, y Diana Luz Sánchez. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México DF: Universidad Veracruzana, 2010.
- Ayala, Enrique, Mark Becker, y Carlos de la Torre. *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020*. Quito: Instituto de la Democracia, 2020. https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/andres_mejia.pdf.
- Basabe, Santiago. *Jueces sin toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*. Quito: FLACSO Ecuador, 2011.
- Basabe-Serrano, Santiago. “Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador”. *Perfiles Latinoamericanos* 21, n° 42 (2013): 79–108.
- Basabe-Serrano, Santiago, Simón Pachano, y Andrés Mejía Acosta. “La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 30, n° 1 (2010): 22. doi:10.4067/S0718-090X2010000100005.
- Bastos Boubeta, Miguel Anxo. “Villoria, M. 2006. La Corrupción Política. Madrid: Editorial Síntesis”. *Revista Administración y Ciudadanía*, 25 de marzo de 2007.
- Borja, Raúl, y Ruth Hidalgo. “Participación Ciudadana”, s. f.
- Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos, Ecuador. “Participación Ciudadana”. *Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos*, 2023. <https://www.gobiernogalapagos.gob.ec/participacion-ciudadana/>.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Construyendo Poder Ciudadano”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido 2 de mayo de 2023. <https://www.cpccs.gob.ec/>.
- . “Historia institucional”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido 2 de mayo de 2025. <https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/historia-institucional/>.
- . “Informes de Rendición de Cuentas (RC)”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, 2020. <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio 2018. *Informe Final De Gestión Del Consejo De Participación Ciudadana Y Control Social Transitorio*. Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, abril de 2019.
- “Convención de las Naciones Unidad contra la Corrupción”. Accedido 7 de diciembre de 2025. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

- Duque Daza, Javier. “Guillermo O’Donnell y la democracia”. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos* 58 (2016): 113–44.
- Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.
- . *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial N° 306, 2011. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/instrumentos/legal/codigo-organico-de-planificacion-y-finanzas-publicas-de-2010-ecuador>.
- . *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Decreto legislativo 0 RO/449, 20 de octubre de 2008.
- Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina. “El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo | Nueva Sociedad”, 2013. <https://nuso.org/articulo/el-populismo-latinoamericano-entre-la-democratizacion-y-el-autoritarismo/>.
- Elgueta, Raúl. “Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.). 2002. Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 23, n° 2 (2003): 287–88. doi:10.4067/S0718-090X2003000200015.
- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Goma, y Marina Jarque. “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales”. *Revista Administración y Ciudadanía*, n° XIV Concurso de Ensayos del CLAD (2000): 113–40.
- Fung, Archon. *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Proyecto Utopías Reales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- Galiano, Grisel, Claudia Lorena Morffi Collado, Ismel Bravo Pláceres, y Gustavo Alejandro Marriot Zurita. “La participación ciudadana: fundamento esencial de la democracia en Ecuador”. *Uniandes Episteme. Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* 10, n° 4 (2023): 500–522.
- Gavilanes Sánchez, María Alejandra. “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”. Tesis Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2021.
- Granda Aguilar, Víctor. *Derecho de control, Contraloría y Tribunal de Cuentas o de Recursos Públicos en Ecuador. Tipos, sistemas y ordenamiento jurídico*. Vol. 47. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador | Corporación Editora Nacional, 2023.
- Grijalva, Agustín. *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el período de Transición, 2012.
- Grindle, Merilee S. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: JHU Press, 2000.
- Gutiérrez Magaña, Héctor Manuel. “Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador”. *Revista Íconos*, n° 71 (2021): 123–42.
- Habermas, Jürgen. *Racionalidad de la acción y racionalización social*. Bogotá: Taurus / Alfaguara, S. A, 1999.
- Hernández, Roberto, Carlos Fernández, y Pilar Baptista. *Metodología de la investigación*. 6.^a ed. Madrid: McGraw Hill España, 2014. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=775008>.
- Jiménez Sánchez, Fernando. “La integridad de los gobernantes como problema de acción colectiva”. *Fundación Dialnet*, n° 2 (2016): 4.

- Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. 4ª ed. New York: Cambridge University Press, 2005.
- José, San. “Convención Interamericana Contra la Corrupción”, 2009. <https://corteidh.or.cr/tablas/25015.pdf>.
- Klitgaard, Robert. *Adjusting to Reality: Beyond State Versus Market in Economic Development*. Londres: Routledge, 2021.
- Lanza, Edison. “Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2018” 2, nº 30 (2019): 429.
- Latin American Social Sciences Council, ed. *Derechos en cuestión: amenazas y desafíos para las democracias*. Colección Becas de investigación. Buenos Aires: CLACSO, 2023.
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp, y Daniel Zovatto. *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014.
- Mark E., Warren. “What Does Corruption Mean in a Democracy?” *Midwest Political Science Association*, abril de 2004.
- Moncayo Vives, Guido Andrés. “Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador”. *Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)* 2, nº 11 (2020): 119–34.
- Montúfar, César. *El argumento correísta: Liderazgo, opinión pública y representación política en la revolución ciudadana*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Paradiso Editores, 2017.
- . *La reconstrucción neoliberal: Febres*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2000.
- Moreira, Carlos, Diego Raus, y Juan Carlos Gómez Leyton. *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2008.
- O'Donnell, Guillermo. “Accountability horizontal”. *Estudios Políticos*, nº 19 (1998): 9–46. doi:10.22201/fcpys.24484903e.1998.19.37205.
- O'Donnell, Guillermo. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo libros, 2007.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad”, 26 de noviembre de 2021.
- Organización de las Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. New York: Organización de las Naciones Unidas, 2004. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.
- Ortiz Lemos, Andrés. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador, 2013.
- Ospina Peralta, Pablo. “Movilización y organización social en la revolución ciudadana”. *Universidad Andina Simón Bolívar-Digital* 2 (2014): 1–11.
- Pachano, Simón. “Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador”, 28 de noviembre de 2008.
- . “Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 30, nº 2 (2010): 297–317.
- Peruzzotti, Enrique. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.
- Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pitt Latin American Studies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qh5t1>.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Anual 2021*. New York: PNUD, 4 de mayo de 2022. <https://www.undp.org/es/publicaciones/informe-anual-del-pnud-2021>.
- Ramírez, Franklin. “Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina”. *Fundación Dialnet*, n° 40 (2011): 11–20.
- Ramírez Gallegos, Franklin. “Antipopulismo y radicalización de las derechas en Ecuador”. *Revista Ecuador Debate No. 122*, 2025, 79–99.
- Rauber Lema, Fabricio. “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”. Tesis Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, 2021. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/server/api/core/bitstreams/1aba6227-5aaa-46a9-ae57-3f4f039508b1/content>.
- Rose-Ackerman, Susan, y Bonnie J Palifka. *Corrupción y gobierno Causas, consecuencias y reformas*. 4.^a ed. Madrid: Comares, 2019. <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491236290.pdf>.
- Seraquive Abad, Darwin Enrique. “Alcance y límites del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio”. Tesis Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2020. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7266>.
- Transparencia Internacional. “Índice de Percepción de la Corrupción 2022”. *Transparency.org*, 31 de enero de 2023. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.
- Troncozo Montes, Rómulo Paúl. “La creación de la función de Participación Ciudadana y sus implicaciones en la democracia participativa Una aproximación teórica para la comprensión del caso ecuatoriano”. Tesis Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2021. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8541/1/T3728-MG-Troncozo-La%20creacion.pdf>.
- Vera García, Sonia Gabriela. “La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador”, 2015, 101.
- Vergara-Lope Tristán, Samana, y Felipe José Hevia De La Jara. “Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP)”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 57, n° 215 (2012): 33.
- Villagómez Mejía, Paola Stephanía. “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: Evaluación, Deberes y Atribuciones en Participación Ciudadana y Lucha Contra la Corrupción”. Tesis de pregrado, Universidad de las Américas, 2016. <https://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/6965/1/UDLA-EC-TAB-2016-113.pdf>.
- Zovatto, Daniel. “Reforma política y electoral en América Latina 1978–2015”, 2008.