LEX, Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas
Volumen 9, N° 35 / octubre-diciembre 2026
ISSN-e: 2631-2735 / pp. 1-17
https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i35.578
Artículo de investigación

CC BY

LEX Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas
https://revistalex.org

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: riesgos de politización e hiperpresidencialismo en Ecuador

The Council for Citizen Participation and Social Control: Risks of Politicization and Hyper-Presidentialism in Ecuador

Christian Daniel Cuervo Macas
ccuervo1@utmachala.edu.ec
Marco Antonio Pizarro Quezada
mpizarro5@utmachala.edu.ec
Erika Karlita Zambrano Romero
ekzambrano@utmachala.edu.ec

Universidad Técnica de Machala. Machala, Ecuador

Palabras clave:
Control social; CPCCS; Designación de autoridades; Hiperpresidencialismo; Independencia institucional.

Keywords:
Social control; CPCCS; Appointment of oversight authorities; Hyper-presidentialism; Institutional independence.

Historia del artículo:
Artículo recibido: 01 de septiembre 2026 / **Aceptado:** 28 octubre 2026 / **Publicado:** 27 de noviembre 2026

Cómo citar:
Cuervo Macas, C. D., Pizarro Quezada, M. A., & Zambrano Rormero, E. K. (2026). El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: riesgos de politización e hiperpresidencialismo en Ecuador. *Revista Lex, 9*(35), 1-17. https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i35.578

Resumen

Introducción: El estudio analiza el modelo constitucional ecuatoriano de designación de autoridades de control, la función del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y la propuesta de transferir dicha competencia a la Asamblea Nacional. **Objetivo:** Establecer si el diseño vigente y la reforma planteada ofrecen garantías suficientes para preservar la independencia institucional frente a riesgos de politización e hiperpresidencialismo. **Método:** Se aplicó un enfoque cualitativo y documental, con métodos deductivo, inductivo, histórico, exegético y comparativo, mediante revisión normativa, doctrinaria y jurisprudencial de Ecuador, Perú y Colombia. **Resultados:** Los hallazgos evidencian que la independencia no depende únicamente del órgano que designa, sino de la distribución de competencias, los filtros técnicos, la transparencia, la participación ciudadana y el control público. **Conclusión:** El traslado formal de la atribución no elimina por sí mismo los riesgos de influencia política y requiere salvaguardas institucionales verificables.

Abstract

Introduction: This study examines Ecuador's constitutional model for the appointment of oversight authorities, the role of the Council for Citizen Participation and Social Control (CPCCS), and the proposal to transfer this power to the National Assembly. **Objective:** To determine whether the current institutional design

and the proposed reform provide sufficient safeguards to preserve institutional independence against the risks of politicization and hyper-presidentialism. **Method:** A qualitative documentary approach was adopted, employing deductive, inductive, historical, exegetical, and comparative methods through a review of the legal framework, scholarly literature, and case law of Ecuador, Peru, and Colombia. **Results:** The findings demonstrate that independence depends not solely on the appointing body, but also on the allocation of powers, technical screening mechanisms, transparency, citizen participation, and public oversight. **Conclusion:** The formal transfer of this power does not, in itself, eliminate the risks of political influence and requires verifiable institutional safeguards.

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 cambió la forma tradicional del poder público al incorporar, además de las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, la Función Electoral y la Función de Transparencia y Control Social. Dentro de esta última se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), institución orientada a promover la participación ciudadana, impulsar el control social, prevenir la corrupción y organizar determinados procedimientos de designación de autoridades (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2025). Este rediseño se relaciona con el principio de soberanía popular previsto en el artículo 1 de la Constitución y con la ampliación de la democracia más allá del sufragio periódico (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

Por su parte, Jara Íñiguez (2022) indica que la institucionalización de la participación ciudadana tiene como finalidad vincular a la ciudadanía con el escrutinio del poder público, mientras la Constitución ubica al CPCCS dentro de la Función de Transparencia y Control Social, junto a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). Desde la teoría del control democrático, este diseño puede leerse como una combinación de rendición de cuentas horizontal y rendición de cuentas social, en la que órganos estatales y ciudadanía concurren a la vigilancia del poder (O'Donnell, 1998; Smulovitz y Peruzzotti, 2000).

La finalidad participativa de este Consejo coexiste con una atribución de especial incidencia institucional: la intervención en la designación de autoridades encargadas de fiscalizar, investigar, controlar, tutelar derecho o garantizar procesos electorales. Entre ellas se encuentran la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, el Consejo de la Judicatura y las Superintendencias. La forma en

que estas autoridades son seleccionadas resulta decisiva porque la autonomía formal de los órganos de control requiere también condiciones materiales de independencia frente a actores políticos y gubernamentales (Álvarez-Resabala et al., 2024). La literatura comparada advierte que los procedimientos de nominación y confirmación distribuyen poder entre presidentes, legislaturas y órganos técnicos, y que cada distribución genera incentivos distintos para la cooperación o la captura (Shugart & Carey, 1992; Mainwaring & Shugart, 1997).

Como antecedente histórico, la Constitución de 1998 reconoció a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, pero el diseño de 2008 elevó la transparencia y el control social a una función estatal autónoma. Este cambio amplió la lógica de intervención ciudadana contenida en los artículos 61 y 95 de la Constitución, los cuales reconocen el derecho a fiscalizar los actos del poder público y a participar, individual y colectivamente, en la toma de decisiones (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). En esta estructura, mecanismos como las audiencias públicas, los cabildos, las veedurías, la rendición de cuentas y el acceso a la información permiten a la ciudadanía ejercer vigilancia institucional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). La relevancia del antecedente radica en que el CPCCS no fue concebido exclusivamente como órgano nominador, sino como pieza de un modelo más amplio de democracia participativa, en el que la rendición de cuentas social complementa a los controles estatales (Smulovitz y Peruzzotti, 2000; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2023).

Los cuestionamientos sobre la politización, la legitimidad y la concentración de la facultad designadora han mantenido abierto el debate sobre el modelo del CPCCS. La consulta popular de 2018 modificó la forma de integración del Consejo y estableció la elección de sus integrantes mediante sufragio universal, sin eliminar su competencia de designación, con el fin de reducir los riesgos de politización (Consejo Nacional Electoral, 2018). Posteriormente, la propuesta presidencial analizada en el Dictamen N.° 9-25-RC/26A planteó transferir esa atribución a la Asamblea Nacional e implementar procedimientos diferenciados de selección (Corte Constitucional del Ecuador, 2026). La controversia, por tanto, ya no se limita a evaluar el funcionamiento del modelo vigente, sino a establecer si el traslado de la competencia reduce efectivamente los riesgos de influencia política o solamente los reubica en otra estructura institucional. Este debate ocurre en un contexto regional de desconfianza ciudadana en las instituciones representativas y de preocupación por la integridad pública (Corporación Latinobarómetro, 2023; Transparency International, 2023).

El análisis se inscribe en la discusión sobre presidencialismo e hiperpresidencialismo. El presidencialismo se caracteriza por la elección independiente del Ejecutivo y del Legislativo, mandatos fijos y controles recíprocos, pero esa separación puede derivar en predominio del Ejecutivo cuando concentra iniciativa legislativa, poderes de emergencia y capacidad de influencia sobre los contrapesos (Linz, 1990; Shugart y Carey, 1992). El

hiperpresidencialismo aparece cuando la posición del presidente se fortalece y disminuye la capacidad de control de otras instituciones (Cerbone, 2021; Chalco Salgado, 2023). En América Latina, el constitucionalismo ha oscilado entre la expansión de derechos y participación y la preservación de ejecutivos fuertes, tensión que exige evaluar no solo el texto constitucional, sino la distribución efectiva del poder de designación y control (Gargarella, 2013; Mainwaring & Shugart, 1997).

El derecho comparado con las legislaciones del Perú y Colombia se incorpora como criterio de contraste para identificar formas distintas de distribuir las competencias de nominación, selección, designación y vigilancia ciudadana. Ninguno de estos países concentra en un solo órgano las tres funciones que reúne el CPCCS, lo que permite observar técnicas alternativas de equilibrio: intervención de altas cortes en la conformación de listas, ternas de origen plural y veedurías autónomas separadas de la potestad nominadora (Congreso de la República del Perú, 2002; Congreso de la República de Colombia, 2003). Esta comparación no busca trasplantar modelos, sino extraer parámetros verificables de mérito, publicidad e independencia aplicables al caso ecuatoriano.

La legitimidad de cualquier modelo de designación depende, en última instancia, de la confianza ciudadana. Los barómetros regionales muestran un deterioro sostenido de la confianza en parlamentos, partidos y órganos de control, así como una asociación persistente entre percepción de corrupción y desafección democrática (Corporación Latinobarómetro, 2023; Transparency International, 2023). En ese contexto, los concursos opacos o direccionados no solo afectan a la autoridad designada, sino que erosionan la credibilidad del sistema en su conjunto. Por ello, la publicidad integral del procedimiento —perfiles, rúbricas, puntajes, impugnaciones y votaciones— no es un formalismo accesorio, sino una condición de legitimidad democrática y un antídoto verificable frente a la sospecha de captura (O'Donnell, 1998; World Justice Project, 2024).

La investigación tiene como objetivo analizar el funcionamiento del CPCCS, así como su atribución de designar autoridades de control y la propuesta de transferencia de esa competencia a la Asamblea Nacional, en relación con la independencia institucional y las dinámicas de hiperpresidencialismo. El estudio resulta jurídicamente relevante porque la eficacia de los órganos de control no depende únicamente de su reconocimiento constitucional, sino también de procedimientos de selección sustentados en mérito, publicidad, transparencia, participación ciudadana y límites a la captura institucional. El artículo se organiza en cuatro apartados: método, resultados y discusión, conclusiones y referencias. Su aporte consiste en demostrar que el problema central no es la identidad del órgano que designa, sino la arquitectura completa del procedimiento, y en proponer salvaguardas concretas y verificables para cualquier modelo de designación.

Método

La investigación siguió un enfoque cualitativo de tipo documental y jurídico, por resultar el más adecuado dada la naturaleza recopilatoria de información normativa, doctrinaria y jurisprudencial del estudio (Ordoñez-Pacheco, 2025). Se revisaron la Constitución de la República del Ecuador, la normativa vinculada con participación y control social, el Dictamen N.° 9-25-RC/26A de la Corte Constitucional, legislación comparada del Perú y Colombia, artículos científicos y trabajos académicos relacionados con el CPCCS, la designación de autoridades, la politización institucional y el hiperpresidencialismo. La selección de fuentes respondió a su relación directa con el problema de investigación y a su utilidad para identificar reglas de distribución de competencias y garantías de independencia.

Los criterios de inclusión exigieron que las fuentes: (a) abordaran directamente al CPCCS, la designación de autoridades de control, la participación ciudadana o el hiperpresidencialismo; (b) tuvieran procedencia institucional oficial o publicación académica con identificación verificable; y (c) permitieran contrastar el modelo ecuatoriano con los modelos peruano y colombiano. Se excluyeron textos de opinión sin sustento normativo o empírico, duplicados y documentos sin acceso al texto completo. El periodo de búsqueda priorizó la literatura producida entre 1998 y 2026, con énfasis en la Constitución de 2008, la reforma de 2018 y el Dictamen de 2026, a fin de reconstruir la trayectoria institucional completa.

El procesamiento de la información combinó los métodos deductivo e inductivo para relacionar las categorías generales de separación de funciones, control democrático e hiperpresidencialismo con los procedimientos concretos de designación; el método histórico para reconstruir la evolución del CPCCS y la reforma de 2018; el método exegético para interpretar disposiciones constitucionales y el dictamen de la Corte; y el método comparativo para contrastar los modelos de Ecuador, Perú y Colombia. El análisis se organizó en cinco categorías: finalidad y naturaleza del CPCCS, independencia de los órganos de control, politización y captura institucional, distribución comparada de la competencia designadora y alcance de la propuesta de transferencia a la Asamblea Nacional.

La información se sistematizó mediante matrices de análisis por categoría, en las que se registraron norma aplicable, actor competente, etapa del procedimiento, garantía prevista y riesgo identificado. La triangulación se realizó entre fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinarias, y los hallazgos comparados se sintetizaron en tablas de elaboración propia. Por tratarse de una investigación documental sin participantes humanos ni datos personales, no se requirió consentimiento informado ni revisión por comité de ética; no obstante, se observaron los principios de integridad académica, citación fiel de fuentes y distinción entre interpretación normativa y valoración de conveniencia institucional.

Entre las limitaciones del estudio cabe señalar que el análisis se concentra en el diseño normativo y en la literatura disponible, sin observación directa de concursos ni entrevistas a operadores, por lo que la verificación empírica del funcionamiento cotidiano de las comisiones y veedurías queda para investigaciones posteriores. Asimismo, el Dictamen N.º 9-25-RC/26A se examina a partir de su texto oficial y de su alcance de control previo, sin anticipar el comportamiento futuro de mayorías legislativas o ejecutivas.

Resultados

Diseño constitucional, participación ciudadana y control social

El análisis muestra que el CPCCS reúne competencias de naturaleza diversa. Conforme al artículo 204, inciso tercero, de la Constitución, forma parte de la Función de Transparencia y Control Social junto con la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias, entidades investidas de autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). A partir de ese diseño, este Consejo puede ser comprendido en tres dimensiones: promocional, por el impulso a la participación y deliberación pública; de control social, por su relación con veedurías, rendición de cuentas y prevención de la corrupción; e institucional, por su intervención en procesos de selección y designación de autoridades. Esta concentración funcional es singular en la región y explica tanto su potencial democratizador como su vulnerabilidad frente a la disputa política.

La participación, el control social y la transparencia aparecen como componentes interdependientes. Gavilanes Sánchez (2021) destaca que el modelo de 2008 buscó crear mecanismos para que la ciudadanía acceda a información, participe en procesos deliberativos y supervise la gestión pública. La rendición de cuentas, en esta lógica, no se agota en presentar información, sino que exige explicación, justificación y posibilidad de control. El resultado relevante es que la eficacia democrática del CPCCS no deriva únicamente de su existencia normativa: depende del grado de participación y de la independencia con la que ejerza sus atribuciones frente a los actores políticos. La evidencia comparada sobre democracia y Estado de derecho confirma que la participación sin garantías de integridad y acceso a la información pierde capacidad de incidencia (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2023; World Justice Project, 2024).

La rendición de cuentas ocupa un lugar central en este diseño constitucional. La literatura revisada la explica como un proceso que comprende acceso a información sobre la gestión, exposición y justificación pública de las decisiones y consecuencias frente al incumplimiento (Gavilanes Sánchez, 2021; Smulovitz y Peruzzotti, 2000). Esta perspectiva permite distinguir entre participación meramente formal y participación con capacidad de incidencia. Si la ciudadanía dispone de mecanismos de observación, pero

no puede acceder a información suficiente, formular impugnaciones o conocer las razones de las decisiones, el control social pierde eficacia real y queda como un mero enunciado de letra muerta. Por ello, la transparencia procedimental es relevante tanto en la gestión ordinaria del Estado como en los concursos de designación, donde las matrices de evaluación, los puntajes y las impugnaciones deben ser públicos y trazables (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004).

Designación de autoridades, politización y captura institucional

La atribución designadora constituye el punto de mayor sensibilidad constitucional. Maldonado Ruiz (2026) identifica procedimientos diferentes, entre ellos comisiones ciudadanas de selección, ternas provenientes del Ejecutivo y mecanismos específicos relacionados con órganos electorales y judiciales. Aunque tales procedimientos contienen filtros formales, su legitimidad depende de la objetividad de la valoración, la publicidad, la motivación y la posibilidad real de impugnación. Una designación formalmente válida puede afectar la independencia posterior de la institución si el procedimiento fue condicionado por afinidades partidistas o acuerdos de poder (Álvarez-Resabala et al., 2024).

La transformación de 2018 también resulta destacable. El referéndum reestructuró al CPCCS dando por terminado el periodo de sus entonces integrantes y abrió paso al sistema actual de elección de consejeros mediante sufragio universal. La modificación buscó reforzar la legitimidad democrática del órgano sin suprimir la competencia de designación (Consejo Nacional Electoral, 2018). Este antecedente evidencia que el diseño institucional ha sido objeto de correcciones y que la discusión contemporánea representa un cambio de alcance distinto: ya no se propone solamente alterar la forma de integración del Consejo, sino retirar una de sus atribuciones constitucionales más relevantes. La insistencia reformista sugiere que el problema percibido no es solo de personas, sino de arquitectura institucional.

La politización puede presentarse cuando los criterios técnicos y meritocráticos son desplazados por intereses partidistas, retardos injustificados o direccionamientos de los concursos. Moncayo Vives (2020) relaciona este fenómeno con afectaciones tanto a la organización interna del Consejo como al ejercicio efectivo de la participación ciudadana. La captura institucional constituye un riesgo de mayor intensidad, el cual tiene lugar cuando actores con capacidad de influencia orientan de forma sostenida las decisiones públicas hacia intereses particulares, alterando la finalidad constitucional del órgano (Piedrahita Sierra, 2023). En el ámbito del CPCCS, el efecto puede proyectarse más allá del Consejo y alcanzar a las instituciones cuyos titulares son seleccionados mediante sus procedimientos. Los datos regionales sobre captura, clientelismo y deterioro de los contrapesos muestran que este riesgo no es hipotético (Coppedge et al., 2024; Corporación Latinobarómetro, 2023).

El estudio permite diferenciar autonomía formal e independencia material. La primera se encuentra reconocida constitucionalmente; la segunda depende de que el ejercicio de competencias pueda realizarse sin subordinación indebida a quienes tienen interés en la actuación posterior del órgano de control. Esta distinción explica por qué el problema no se resuelve únicamente modificando el órgano que adopta la decisión final. Lo relevante es establecer si cada etapa de nominación, evaluación, impugnación y designación posee salvaguardas capaces de reducir la concentración de influencia y de hacer verificables los criterios de mérito y transparencia.

Derecho comparado: Perú y Colombia

El contraste regional evidencia que no existe un equivalente exacto del CPCCS en el Perú ni en Colombia. En el Perú, el control gubernamental se organiza mediante el Sistema Nacional de Control; el contralor general es designado por el Congreso a propuesta del presidente de la República, mientras que otros componentes del sistema dependen de la propia Contraloría (Congreso de la República del Perú, 1993, 2002). El modelo combina intervención política en la selección de la máxima autoridad con competencias técnicas concentradas en el órgano contralor. La fortaleza del esquema radica en su especialización técnica; su vulnerabilidad, en que la propuesta presidencial otorga al Ejecutivo un papel determinante en el origen de la nominación.

En Colombia, las funciones de control y participación ciudadana se encuentran distribuidas institucionalmente. El contralor general es elegido por el Congreso a partir de una lista conformada mediante convocatoria pública en la que intervienen altas cortes, mientras otras autoridades siguen procedimientos de ternas integradas por distintos órganos estatales (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991). Las veedurías ciudadanas operan como mecanismos autónomos de vigilancia sobre la gestión pública, regulados por la Ley 850 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, 2003). El resultado comparativo muestra que la participación ciudadana no necesita concentrarse en la misma institución que designa autoridades y que la distribución de actores puede funcionar como técnica de equilibrio, aunque tampoco elimina por sí sola los riesgos de politización.

El modelo colombiano muestra además que los procedimientos varían según la autoridad. El contralor general es elegido por el Congreso a partir de una lista de elegibles conformada mediante convocatoria pública; el procurador general es elegido por el Senado a partir de una terna integrada por candidatos provenientes de distintos órganos; y el defensor del pueblo es elegido por la Cámara de Representantes de una terna elaborada por altas cortes. Esta dispersión no elimina la naturaleza política de la decisión final, pero introduce pluralidad de actores en la etapa de nominación. En paralelo, las veedurías ciudadanas mantienen una función autónoma de vigilancia, lo que separa institucionalmente la participación ciudadana de la potestad nominadora. La lección comparada es que la pluralidad en el origen de las candidaturas y la separación

entre vigilancia y designación reducen la concentración, aun cuando la decisión final conserve un componente político.

La comparación también revela una diferencia relevante en el estatuto de la vigilancia ciudadana. En Colombia, las veedurías son autónomas, temporales y ajenas a la designación; en el Ecuador, las veedurías, las impugnaciones y los concursos conviven dentro del mismo ecosistema institucional articulado por el CPCCS (Congreso de la República de Colombia, 2003; Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). Esta convivencia puede fortalecer la trazabilidad cuando las impugnaciones son públicas y motivadas, pero puede debilitarla cuando el mismo órgano que organiza el concurso concentra también la resolución de las objeciones. De ahí que la separación funcional entre quien evalúa y quien resuelve impugnaciones, así como la intervención de académicos y ciudadanía no nominada en las comisiones, aparezcan como garantías decisivas en cualquier modelo futuro.

Como se observa en la Tabla 1, ningún modelo comparado concentra las tres funciones del CPCCS; la distribución peruana y colombiana ofrece técnicas alternativas de equilibrio.

Tabla 1. *Comparación de los modelos institucionales analizados.*

Aspecto	Ecuador	Perú	Colombia
Institución equivalente al CPCCS	El CPCCS articula participación, control social y designación de autoridades.	No existe equivalente directo; el control se organiza mediante el Sistema Nacional de Control.	No existe equivalente directo; las funciones de control y participación están distribuidas.
Designación de autoridades	El CPCCS interviene mediante concursos regulados constitucionalmente.	El contralor es designado por el Congreso a propuesta del presidente; otros órganos dependen de la Contraloría.	Los procedimientos se distribuyen entre Congreso, altas cortes y otros órganos constitucionales.
Participación ciudadana	Se institucionaliza dentro del CPCCS mediante veedurías, rendición de cuentas e impugnaciones.	Opera mediante referéndum, iniciativa, revocatoria y rendición de cuentas.	Las veedurías ciudadanas ejercen vigilancia autónoma sobre la gestión pública.
Riesgo institucional dominante	Concentración funcional en un órgano que combina participación y designación.	Peso del Ejecutivo en el origen de la nominación del contralor.	Dispersión de nominadores con decisión final política, pero separada de la vigilancia.

Nota. Fuente: Elaboración propia a partir del análisis normativo y comparado (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008; Congreso de la República del Perú, 2002; Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Presidencialismo, hiperpresidencialismo y órganos de control

El presidencialismo se caracteriza por la elección independiente del Ejecutivo y del Legislativo, periodos determinados y mecanismos de control recíproco. La separación funcional no implica aislamiento absoluto, sino colaboración y equilibrio; el problema surge cuando los poderes del presidente: iniciativa legislativa, veto, disolución condicionada, estados de excepción, se combinan con mayorías afines y con influencia sobre los órganos de control (Linz, 1990; Shugart & Carey, 1992; Mainwaring & Shugart, 1997). El hiperpresidencialismo aparece cuando la posición del Ejecutivo se fortalece de manera que disminuye la capacidad de control de otras instituciones. Cerbone (2021) y Chalco Salgado (2023) relacionan este fenómeno con la concentración de facultades, el debilitamiento de contrapesos y la posibilidad de influencia directa o indirecta sobre organismos llamados a fiscalizar al gobierno.

En el Ecuador, la Carta Suprema reconoce al presidente de la República atribuciones relevantes como iniciativa exclusiva en determinadas materias, objeción a proyectos de ley, disolución de la Asamblea bajo los supuestos constitucionales y declaratoria de estados de excepción (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). Estas competencias no constituyen por sí solas una demostración de hiperpresidencialismo; su relevancia para el estudio surge cuando se combinan con condiciones políticas que puedan facilitar influencia sobre órganos de control. Por ello, la relación con el CPCCS se analiza desde la independencia de los procedimientos de designación y no desde una presunción de subordinación automática del Consejo o de la Asamblea al Ejecutivo. La rendición de cuentas horizontal exige que ninguna filiación política controle simultáneamente al controlador y al controlado (O'Donnell, 1998).

Entre las disposiciones consideradas se encuentran los artículos 134 y 135, que atribuyen iniciativa exclusiva al presidente en determinadas materias; el artículo 138, relativo a la objeción total o parcial de proyectos de ley; el artículo 148, que regula la disolución de la Asamblea Nacional bajo supuestos constitucionales; y el artículo 164, referente a los estados de excepción. El análisis conjunto de estas atribuciones sirve para contextualizar el debate sobre hiperpresidencialismo, pero no permite afirmar automáticamente que su sola existencia produzca concentración indebida. La cuestión relevante para esta investigación es si las relaciones políticas entre Ejecutivo, Legislativo y órganos de control pueden debilitar los contrapesos cuando coinciden en varias etapas de selección de autoridades. La medición internacional del Estado de derecho muestra que la independencia de los controles es el componente más sensible a la interferencia política (World Justice Project, 2024; Banco Mundial, 2024).

Propuesta de transferencia y alcance del Dictamen N.° 9-25-RC/26A

La propuesta presidencial examinada por la Corte Constitucional plantea retirar al CPCCS la competencia de designación y trasladarla a la Asamblea Nacional mediante tres

procedimientos diferenciados. El primero prevé postulación ciudadana para determinadas autoridades; el segundo mantiene ternas remitidas por el presidente para la Procuraduría General del Estado y las diversas Superintendencias; y el tercero establece un mecanismo específico para el Consejo de la Judicatura. Además, incorpora comisiones técnicas integradas por delegados institucionales, representantes ciudadanos y académicos, encargadas de verificar admisibilidad, valorar méritos, resolver impugnaciones y remitir listas con orden de prelación (Corte Constitucional del Ecuador, 2026).

El diseño contiene filtros que limitan la discrecionalidad legislativa, pues la Asamblea Nacional no podría modificar libremente la lista remitida por las comisiones técnicas. Sin embargo, el resultado analítico indica que trasladar formalmente la competencia no equivale necesariamente a desconcentrar materialmente el poder. La eficacia del nuevo sistema dependería de la independencia real de las comisiones, de la procedencia y reglas de actuación de sus integrantes, de la transparencia de las matrices de evaluación, de la motivación de los puntajes y de la trazabilidad de las impugnaciones. Madrid Tamayo (2023) permite advertir que la desconcentración debe examinarse por la distribución efectiva de capacidades y no únicamente por el traslado nominal de atribuciones.

El Dictamen N.° 9-25-RC/26A cumplió una función distinta a la evaluación de conveniencia institucional. La máxima magistratura de control constitucional precisó que su examen se dirigía a verificar la constitucionalidad de los considerandos, la pregunta y el anexo, así como las exigencias de claridad, neutralidad y libertad del elector. El pronunciamiento no certifica que el nuevo modelo vaya a eliminar la politización ni que produzca mayor independencia de los órganos de control (Corte Constitucional del Ecuador, 2026). Esa diferencia es relevante porque permite respetar la competencia de la Corte y, al mismo tiempo, someter el diseño propuesto a análisis académico sobre sus posibles efectos institucionales.

La Corte consideró que los considerandos y la pregunta guardaban relación con la finalidad de la reforma y que el elector contaba con información suficiente para pronunciarse. También identificó una cuestión formal vinculada con la referencia al artículo 207 de la Constitución y dispuso que el texto se ajustara para preservar claridad. Este punto confirma que el control previo se concentró en las condiciones constitucionales de la consulta. La discusión posterior sobre si las comisiones técnicas serán efectivamente independientes, si los criterios de mérito serán aplicados con uniformidad o si una mayoría legislativa podrá ejercer influencia sobre el resultado pertenece a un plano institucional diferente al resuelto por el dictamen.

El argumento central del Ejecutivo es que la competencia actualmente se concentra en siete consejeros y que una mayoría reducida puede incidir en numerosas designaciones. La reforma busca distribuir las etapas mediante Asamblea, comisiones técnicas y

participación ciudadana. No obstante, la Asamblea es un órgano de representación política y la posibilidad de coincidencia entre mayorías legislativas y el Ejecutivo obliga a valorar el riesgo de influencia convergente sobre nominaciones, comisiones y decisión final. En consecuencia, el problema institucional no se reduce a escoger entre CPCCS o Asamblea, sino a establecer qué garantías impiden que una misma correlación política controle varias fases del procedimiento. La experiencia comparada indica que la coincidencia de nominador y elector en una misma coalición es el principal predictor de designaciones capturadas (Mainwaring & Shugart, 1997; Shugart & Carey, 1992).

Como se detalla en la Tabla 2, cada etapa del procedimiento concentra un riesgo específico y exige una salvaguarda verificable; la independencia depende de la cadena completa.

Tabla 2. *Riesgos y salvaguardas por etapa del procedimiento de designación.*

Etapa del procedimiento	Riesgo de politización	Salvaguarda verificable propuesta
Nominación y postulación	Ternas cerradas o direccionadas desde el Ejecutivo o mayorías legislativas.	Perfiles publicados con antelación; pluralidad de nominadores; registro público de postulantes.
Evaluación de méritos	Criterios vagos, puntajes inmotivados y matrices no publicadas.	Rúbricas previas y verificables; motivación individual de calificaciones; expediente electrónico.
Integración de comisiones técnicas	Delegados subordinados a los órganos nominadores.	Incompatibilidades estrictas; equilibrio entre delegados institucionales, ciudadanía y academia.
Impugnación ciudadana	Resoluciones sin motivación o plazos que dilatan los concursos.	Impugnaciones con plazos perentorios, audiencias públicas y resoluciones motivadas.
Decisión final y prelación	Alteración política del orden de mérito.	Orden de prelación vinculante; límites a su modificación; votación pública y motivada.

Nota. Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del modelo vigente, del derecho comparado y de la propuesta examinada en el Dictamen N.º 9-25-RC/26A.

Discusión

Los resultados confirman la tensión existente entre la finalidad participativa del CPCCS y la concentración de una competencia estratégica de designación. Jara Íñiguez (2022) y Gavilanes Sánchez (2021) muestran que el diseño constitucional buscó fortalecer el poder ciudadano y el control social; sin embargo, la literatura sobre politización evidencia que la legitimidad de esa estructura depende de la independencia con la que se desarrollen los concursos. Por ello, la crítica al modelo vigente no puede limitarse a la cantidad de autoridades designadas, sino que debe considerar la calidad de los procedimientos y la posibilidad de captura de sus etapas decisorias. Este hallazgo es

consistente con la distinción entre autonomía formal e independencia material desarrollada en el análisis.

La propuesta de transferencia responde a esa crítica, pero introduce un modelo cuya eficacia también depende de garantías institucionales. La existencia de comisiones técnicas, participación ciudadana y orden de prelación constituye un mecanismo de contención de la discrecionalidad; a la vez, la intervención de funciones estatales en la integración de comisiones y la decisión final legislativa mantiene espacios que deben ser evaluados frente a posibles afinidades políticas. El derecho comparado refuerza esta conclusión: el Perú y Colombia distribuyen de forma distinta la nominación, la selección y la vigilancia, sin que ello permita afirmar que exista un sistema completamente inmune a influencias partidistas (Gargarella, 2013). Ningún diseño elimina la política de la designación; los buenos diseños la encauzan, la hacen pública y la someten a control.

La comparación de los dos modelos regionales con el ecuatoriano permite advertir que ambos poseen puntos vulnerables distintos. En el esquema vigente, la concentración de competencias en el CPCCS puede favorecer cuestionamientos sobre la orientación política del Consejo o sobre la conducción de concursos. En el esquema propuesto, la decisión se distribuye entre comisiones técnicas, órganos nominadores y Asamblea Nacional, pero esa pluralidad podría perder eficacia si una misma correlación política influye simultáneamente sobre varias etapas. De ahí que el criterio decisivo de evaluación sea la independencia funcional de cada fase y la capacidad de la ciudadanía para controlar la trazabilidad del procedimiento. La transparencia de puntajes, la motivación individual y la resolución pública de impugnaciones son, en este sentido, más importantes que el nombre del órgano que firma el nombramiento.

A partir del contraste realizado, el blindaje institucional requiere al menos cinco condiciones: criterios de mérito previamente publicados y verificables; independencia e incompatibilidades estrictas para quienes integren órganos evaluadores; motivación individual de las calificaciones y resolución pública de impugnaciones; participación ciudadana autónoma respecto de los nominadores; y reglas que reduzcan el margen de alteración política del orden de prelación (véase Tabla 2).

Estas condiciones no constituyen una sustitución automática del modelo constitucional, sino parámetros derivados del análisis para valorar cualquier mecanismo de designación. La principal conclusión de la discusión es que la independencia se protege mediante la arquitectura completa del procedimiento y no exclusivamente mediante la identidad del órgano que formaliza el nombramiento. Este es el aporte más significativo del estudio y el criterio con el que deberán evaluarse tanto el modelo vigente como su eventual reforma.

Conclusiones

El estudio determina que el CPCCS fue incorporado al diseño constitucional de 2008 como una institución orientada a fortalecer la participación ciudadana, el control social y la transparencia, pero su atribución de intervenir en la designación de autoridades genera una tensión estructural debido a la incidencia que tales nombramientos tienen sobre órganos encargados de fiscalizar al propio Estado. La autonomía constitucional del Consejo resulta necesaria, aunque no suficiente, para garantizar independencia material. Este hallazgo responde directamente al objetivo de analizar el funcionamiento del Consejo en relación con la independencia institucional.

La politización y la captura institucional no dependen exclusivamente del órgano que realiza la designación. Pueden originarse en la nominación, en la integración de comisiones, en la valoración de méritos, en la resolución de impugnaciones o en la decisión final. Por ello, la transferencia de competencias a la Asamblea Nacional no constituye, por sí sola, una solución a las deficiencias del modelo vigente. Las comisiones técnicas y el orden de prelación reducen el margen de discrecionalidad, pero su eficacia está condicionada por reglas de independencia, transparencia y control ciudadano. El análisis comparado del Perú y Colombia confirma que la distribución de actores atenúa, pero no elimina, los riesgos de influencia política.

El Dictamen N.° 9-25-RC/26A debe comprenderse dentro del alcance de su control previo. La Corte Constitucional verificó que la propuesta cumpliera los parámetros necesarios para ser sometida al electorado; no resolvió la eficacia futura del sistema ni garantizó que la nueva distribución de competencias elimine la influencia política. Esta delimitación permite que el debate académico se concentre en el funcionamiento institucional de la reforma sin desconocer la competencia constitucional de la Corte. Confundir el control de constitucionalidad de la pregunta con una certificación de éxito institucional sería un error de interpretación con consecuencias relevantes para el debate público.

El derecho comparado evidencia que las funciones de participación ciudadana, evaluación técnica y designación pueden distribuirse entre actores diferentes. En consecuencia, cualquier reforma dirigida a fortalecer la independencia de los órganos de control debería acompañarse de criterios de mérito verificables, incompatibilidades estrictas, publicidad integral de las evaluaciones, veeduría autónoma, motivación de las decisiones y límites a la alteración política de los resultados técnicos. Tales salvaguardas constituyen el principal referente para reducir los riesgos de concentración e injerencia identificados en el análisis. Su adopción permitiría que, con independencia del órgano designador, cada etapa deje rastro verificable y pueda ser controlada por la ciudadanía.

Se recomienda que una eventual implementación de la reforma desarrolle legal y reglamentariamente la integración independiente de las comisiones técnicas, la publicación anticipada de perfiles y rúbricas, la transmisión pública de las audiencias, el

expediente electrónico de cada concurso y un régimen de impugnaciones con plazos perentorios y resoluciones motivadas. Asimismo, se sugiere mantener institucionalmente separada la función de vigilancia ciudadana de la potestad nominadora, a fin de evitar que la participación se convierta en legitimación de decisiones previamente acordadas. Futuras investigaciones deberán evaluar empíricamente, una vez aplicados los nuevos procedimientos, si la distribución de etapas redujo efectivamente la coincidencia entre nominadores y electores y si mejoró la percepción de independencia medida por observatorios nacionales e internacionales.

Acerca de

Contribución de los autores: Los autores contribuyeron a la conceptualización del estudio, al desarrollo metodológico, al análisis e interpretación de los datos, a la redacción del manuscrito y a la revisión crítica de su contenido intelectual. Todos los autores aprobaron la versión final para su publicación.

Financiamiento: Los autores declaran que no recibieron financiamiento para esta investigación.

Conflicto de interés: Los autores declaran no tener conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

Objetos de ciencia abierta: https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i35.578

Referencias

Álvarez-Resabala, P. J., Tapia-Ayala, J. A., Ortiz-Álvarez, G. A., & Alfonso-González, I. (2024). El rol del consejo de participación ciudadana en el nombramiento de funcionarios de control. *Verdad y Derecho: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales, 3*(Número especial), 139-148. https://doi.org/10.62574/t7r4a786

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Registro Oficial N.º 449. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Gaceta Constitucional N.º 114. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana.* Registro Oficial Suplemento N.º 175. https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/LEY-PARTICIPACION-.pdf

Banco Mundial. (2024). *Worldwide Governance Indicators.* https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

Cerbone, P. (2021). El hiperpresidencialismo: una aproximación desde la perspectiva de la teoría política. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 20*(1). https://doi.org/10.15304/rips.20.1.7676

Chalco Salgado, J. (2023). Hiperpresidencialismo: hacia el blindaje presidencial. *Revista Cálamo, 6*, 76-84. https://doi.org/10.61243/calamo.6.263

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 850 de 2003, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.* Diario Oficial N.º 45.376. https://ccarauca.org.co/downloads/LEY-850-DE-2003.pdf

Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú.* https://peru.justia.com/federales/constitucion-politica-del-peru-de-1993/

Congreso de la República del Perú. (2002). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N.º 27785.* https://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/pte/entidad/LEY_27785_TILOC.pdf

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2025). *Resolución No. CPCCS-PLE-SG-003-O-2025-0024 [Resolución].* https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2025/01/RESOLUCION-No.-CPCCS-PLE-SG-003-O-2025-0024-2-signed.pdf

Consejo Nacional Electoral. (2018). *Referéndum y Consulta Popular 2018.* https://www.cne.gob.ec/documents/Estadisticas/2018/libro%20resultados%20referndum%20y%20consulta%20popular%20de%202018_parte_1.pdf

Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Angiolillo, F., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Gjerløw, H., Glynn, A., Hicken, A., Kinzelbach, K., Marquardt, K. L., McMann, K., Mechkova, V., Paxton, P., Pemstein, D., ... Ziblatt, D. (2024). *Varieties of Democracy (V-Dem) dataset (Version 14) [Conjunto de datos].* Varieties of Democracy (V-Dem) Institute. https://doi.org/10.7274/25810768

Corporación Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina.* https://www.latinobarometro.org/

Corte Constitucional del Ecuador. (2026). *Dictamen N.º 9-25-RC/26A. Caso N.º 9-25-RC.* https://www.teleamazonas.com/uploads/files/2026/03/03/Dictamen-9-25-RC-26.pdf

Gargarella, R. (2013). *Latin American constitutionalism, 1810–2010: The engine room of the Constitution.* Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199937967.001.0001

Gavilanes Sánchez, M. A. (2021). *Análisis de la institucionalización de la participación ciudadana a través de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y contraste con su facultad de rendición de cuentas* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/4635864

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). (2023). *The global state of democracy 2023: The new checks and balances.* International IDEA. https://doi.org/10.31752/idea.2023.86

Jara Íñiguez, I. (2022). *Institucionalización de la participación ciudadana y control social en Ecuador.* Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8364341

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy, 1*(1), 51-69. https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-perils-of-presidentialism/

Madrid Tamayo, A. (2023). Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017. *Estado & Comunes, 1*(16). https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.291

Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (Comps.). (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America.* Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511625671

Maldonado Ruiz, L. M. (2026). El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador: análisis crítico de su eficacia institucional y viabilidad de reforma o eliminación. *Dominio de las Ciencias, 12*(2), 1442-1459. https://www.dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/article/view/4873

Moncayo Vives, G. A. (2020). Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador. *Estado & Comunes, 2*(11), 119-134. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.177

O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy, 9*(3), 112-126. https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.* https://treaties.un.org/doc/source/recenttexts/corruption_s.pdf

Ordoñez-Pacheco, Á. F. (2025). Metodología académica con aplicación a las investigaciones sociales: enfoques, tipos, métodos y diseños. *Sociedad & Tecnología, 8*(2), 335-357. https://doi.org/10.51247/st.v8i2.484

Piedrahita Sierra, S. (2023). La captura de instituciones como un fenómeno internacional. *Analecta Política, 13*(25). https://doi.org/10.18566/apolit.v13n25.a08

Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics.* Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988

Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy, 11*(4), 147–158. https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087

Transparency International. (2024). *Corruption perceptions index 2023.* https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2023

World Justice Project. (2024). *Rule of Law Index 2024.* https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2025/Ecuador

Este artículo está bajo la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).