



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

TÍTULO DEL ENSAYO

**ALCANCES Y LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR**

AUTOR

Abg. José del Carmen Moreira Orellana

TRABAJO DE TITULACIÓN

Previo a la obtención del grado académico en
**MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

TUTOR

Abg. Luis German Torres Barrera, PhD.

Santa Elena, Ecuador

Año 2026



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

TRIBUNAL DE GRADO

Los suscritos calificadores, aprueban el presente trabajo de titulación, el mismo que ha sido elaborado de conformidad con las disposiciones emitidas por el Instituto de Postgrado de la Universidad Estatal Península de Santa Elena.



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**MARIO WILFRIDO
URGILES PINEDA**

6b7774e9-
ad85-413e-89f
d-211c67dd9a
33

Firmado digitalmente
por 6b7774e9-
ad85-413e-89fd-211c6
7dd9a33
Fecha: 2026.10.16
16:24:52 -05'00'

**Acui. Mario Urgilés Pineda, PhD.
COORDINADOR DEL
PROGRAMA**

**Abg. Luis Torres Barrera, PhD.
TUTOR**

LUIS FERNANDO
CEDENO
ASTUDILLO

Firmado digitalmente
por LUIS FERNANDO
CEDENO ASTUDILLO
Fecha: 2026.10.15
09:34:56 -05'00'



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**ANA FABIOLA ZAMORA
VAZQUEZ**

**Ab. Luis Cedeño Astudillo, PhD.
ESPECIALISTA**

**Ab. Ana Zamora Vázquez, PhD.
ESPECIALISTA**



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**MARIA MARGARITA
RIVERA GONZALEZ**

**Ab. María Rivera González, Mgtr.
SECRETARIA GENERAL
UPSE**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

CERTIFICACIÓN:

Certifico que luego de haber dirigido científica y técnicamente el desarrollo y estructura final del trabajo, este cumple y se ajusta a los estándares académicos, razón por el cual apruebo en todas sus partes el presente trabajo de titulación que fue realizado en su totalidad por JOSÉ DEL CARMEN MOREIRA ORELLANA como requerimiento para la obtención del título de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional.

Atentamente,

6dccd652-
c9b9-4b06-a95b-
bcedf52baf85

Firmado digitalmente por
6dccd652-c9b9-4b06-
a95b-bcedf52baf85
Fecha: 2026.09.14
20:19:16 -05'00'

**Abg. Luis Torres Barrera, PhD
C.I. 0917861528
TUTOR**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, JOSE DEL CARMEN MOREIRA ORELLANA

DECLARO QUE:

El trabajo de Titulación, alcances y límites constitucionales de la participación ciudadana en el Ecuador, previo a la obtención del título en Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente, este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Santa Elena, a los 13 días del mes de junio de año 2026



**Abg. José del Carmen Moreira Orellana
C.I. 1711352466
AUTOR**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

AUTORIZACIÓN

Yo, JOSÉ DEL CARMEN MOREIRA ORELLANA

DERECHOS DE AUTOR

Autorizo a la Universidad Estatal Península de Santa Elena, para que haga de este trabajo de titulación o parte de él, un documento disponible para su lectura consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los derechos en línea patrimoniales de ALCANCES Y LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de esta investigación dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica y se realice respetando mis derechos de autor.

Santa Elena, a los 13 días del mes de junio del año 2026



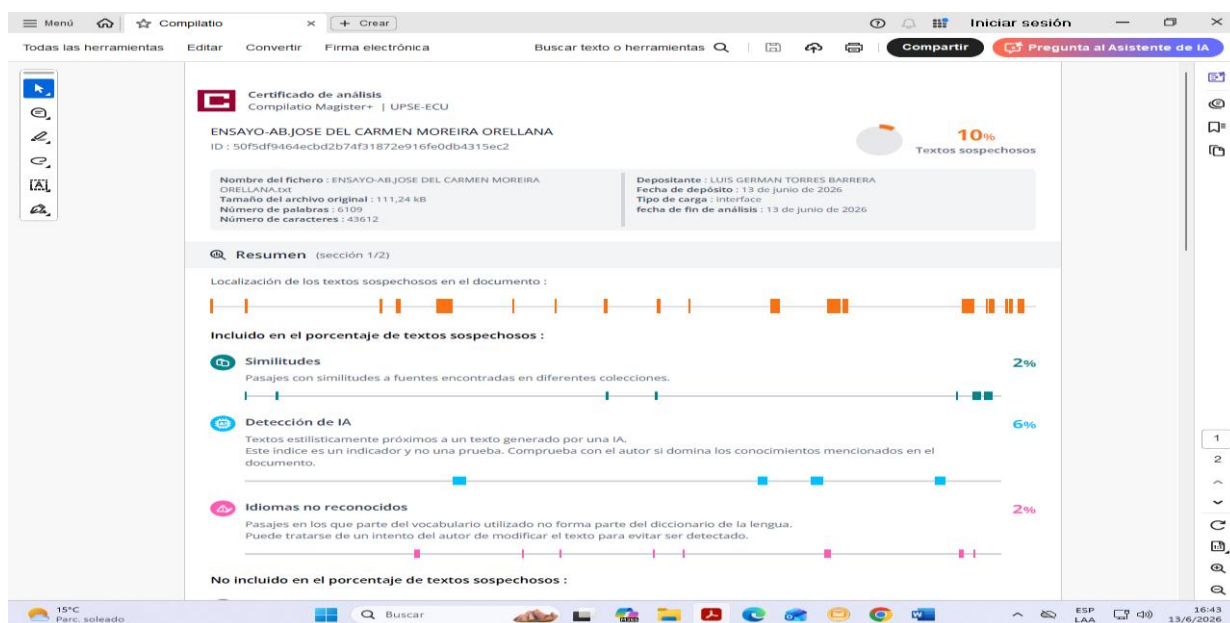
Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**JOSÉ DEL CARMEN
MOREIRA ORELLANA**

Abg. José del Carmen Moreira Orellana
C.I. 1711352466
AUTOR



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO
CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO**

Certifico que después de revisar el documento final del trabajo de titulación denominado **ALCANCES Y LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR**, presentado por el estudiante, José del Carmen Moreira Orellana, fue enviado al Sistema Antiplagio COMPILATIO, presentando un porcentaje de similitud correspondiente al 10%, por lo que se aprueba el trabajo para que continúe con el proceso de titulación.



6dccd652-
c9b9-4b06-a95b-
bcd5f52baf85

Firmado digitalmente por
6dccd652-c9b9-4b06-
a95b-bcd5f52baf85
Fecha: 2026.09.14 20:19:46
-05'00'

**Abg. Luis Torres Barrera, PhD
C.I. 0917861528
TUTOR**

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Estatal Península de Santa Elena, al Programa de Posgrado y a sus valiosos docentes, expreso mi agradecimiento por los conocimientos que se me han impartido durante esta maestría.

De manera muy especial, extendiendo mi más sincero y profundo agradecimiento a mi tutor, Abg. Luis Torres Barrera, PhD, por su invaluable guía académica que nutrieron mis conocimientos para culminar con el desarrollo de este trabajo de investigación. Por lo que, sus tutorías durante este proceso fueron primordiales para terminar exitosamente este logro profesional.

José del Carmen Moreira Orellana

DEDICATORIA

Dedico este triunfo académico, ante todo, a Dios, quien ha sido mi guía y fortaleza inquebrantable en cada paso de este camino. De manera especial, dedico este logro a Verónica Lombano Rodríguez, mi compañera de vida. Gracias por ser el refugio donde encontré serenidad tras las jornadas más exigentes, y por la paciencia infinita con la que nutriste mis sueños cuando el cansancio amenazaba con detenerlos. Tu fe en mis capacidades, incluso en mis momentos de mayor incertidumbre, se convirtió en mi motor principal; este título no es solo fruto de mi esfuerzo, sino también del amor, la comprensión y el apoyo constante que me brindaste para alcanzar esta meta. Gracias por ser, en esencia, mi mayor motivación.

José del Carmen Moreira Orellana

ÍNDICE

TÍTULO DEL ENSAYO	1
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD	4
AUTORIZACIÓN	5
.....	6
CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO.....	6
AGRADECIMIENTO	7
DEDICATORIA	8
RESUMEN	11
ABSTRACT	12
INTRODUCCIÓN.....	13
DESARROLLO.....	14
1. Antecedentes de la investigación	14
1.1. Antecedentes internacionales	14
1.2. Antecedentes nacionales / regionales	15
1.3. Análisis crítico y vacío de conocimiento	16
2. Bases teóricas y doctrinarias.....	17
2.1. Teoría general aplicable: El Neoconstitucionalismo y el Garantismo Jurídico	17
2.2. Teorías específicas de la rama del derecho	17
2.2.1. Teoría de la Democracia Participativa y Deliberativa.....	17
2.2.2. Teoría de la Eficacia de las Normas Jurídicas	18
2.3. Posturas doctrinarias en debate	18
Postura A (La visión sustancialista / radical de la participación):.....	18
Postura B (La visión procedimentalista / restrictiva):	18
Análisis crítico del autor:.....	19
3. Marco normativo.....	19
3.1. Constitución de la República del Ecuador (Art. 1, 95, 100, 207):	19

3.2. Tratados Internacionales (CADH, PIDCP):	20
3.3. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010):	20
3.4. Normativa Secundaria (Reglamentos CPCCS, Ordenanzas GAD):	20
Análisis crítico del marco normativo:	20
4. Marco jurisprudencial	21
4.1. Fichas jurisprudenciales	21
Ficha Jurisprudencial N° 1	21
Ficha Jurisprudencial N° 2	22
4.2. Jurisprudencia ordinaria de la Corte Nacional de Justicia	22
4.3. Jurisprudencia internacional.....	23
4.4. Líneas jurisprudenciales y análisis crítico.....	23
5. Marco conceptual.....	23
6. Derecho comparado	24
6.1. Criterios de selección de los ordenamientos comparados	24
6.2. Análisis por ordenamiento	25
6.2.1. Colombia:	25
6.2.2. Perú:.....	25
6.3. Cuadro comparativo	26
6.4. Conclusiones del análisis comparado.....	27
RESULTADOS.....	27
CONCLUSIONES.....	29
REFERENCIAS	31

RESUMEN

Existe una diferencia significativa entre el reconocimiento normativo de estos derechos y su materialización efectiva en la práctica. La investigación examina la problemática vinculada con el alcance y las restricciones de carácter constitucional que inciden en el ejercicio de la participación ciudadana y en el fortalecimiento de una democracia participativa con capacidad real de incidencia en los asuntos públicos, para lo cual se plantea el análisis del contenido constitucional de este derecho junto con la identificación de las limitaciones jurídicas e institucionales presentes dentro del ordenamiento ecuatoriano, mediante una metodología cualitativa de naturaleza documental sustentada en los métodos analítico-sintético, hermenéutico y comparado aplicados al estudio de fuentes doctrinarias, normativas y jurisprudenciales, cuyos hallazgos evidencian que la existencia de un amplio entramado normativo destinado a promover la participación ciudadana no garantiza por sí misma su materialización efectiva debido a la presencia de procedimientos excesivamente burocráticos, la concentración de competencias en determinadas instituciones, la reducida capacidad vinculante de varios mecanismos participativos y la influencia de intereses políticos dentro de los organismos encargados del control y seguimiento de tales procesos. Se concluye que el fortalecimiento de los mecanismos de exigibilidad constituye una condición necesaria para garantizar una participación ciudadana real y efectiva.

Palabras claves: participación ciudadana, democracia participativa, control social, constitucionalismo, derechos fundamentales.

ABSTRACT

There is a significant difference between the normative recognition of these rights and their effective implementation in practice. The research examines the problems related to the scope and restrictions of a constitutional nature that affect the exercise of citizen participation and the strengthening of a participatory democracy with a real capacity to influence public affairs, for which the analysis of the constitutional content of this right is proposed together with the identification of the legal and institutional limitations present within the Ecuadorian system. through a qualitative methodology of a documentary nature based on analytical-synthetic, hermeneutical and comparative methods applied to the study of doctrinal, normative and jurisprudential sources, whose findings show that the existence of a broad regulatory framework aimed at promoting citizen participation does not in itself guarantee its effective materialization due to the presence of excessively bureaucratic procedures, the concentration of competences in certain institutions, the reduced binding capacity of various participatory mechanisms and the influence of political interests within the bodies responsible for the control and monitoring of such processes. It is concluded that the strengthening of enforceability mechanisms is a necessary condition to guarantee real and effective citizen participation.

Keywords: citizen participation, participatory democracy, social control, constitutionalism, fundamental rights.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de Montecristi de 2008 modificó sustancialmente la arquitectura institucional del Ecuador al fortalecer la dimensión participativa de la democracia y reconocer mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede intervenir en los asuntos de interés público, ejercer control social y participar en la gestión pública (Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, 2008).

La Constitución ecuatoriana reconoció la participación ciudadana como un derecho y como un componente transversal del sistema democrático, al tiempo que incorporó la Función de Transparencia y Control Social y estableció al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como una institución encargada, entre otras atribuciones, de promover la participación, impulsar procesos de deliberación pública y desarrollar mecanismos de control social (Habermas, 1998). Este diseño constitucional amplió las posibilidades de intervención ciudadana más allá del sufragio mediante mecanismos como la iniciativa popular normativa, la revocatoria del mandato, las veedurías, la silla vacía, las audiencias públicas y otros instrumentos de democracia directa y control social.

A pesar de la amplitud del reconocimiento constitucional, la aplicación de estos mecanismos ha evidenciado tensiones entre participación ciudadana, institucionalidad pública y ejercicio del poder político. Estas tensiones no permiten afirmar de manera general que todos los mecanismos hayan sido cooptados o carezcan de eficacia, pero sí justifican examinar las condiciones jurídicas y procedimentales que pueden dificultar su ejercicio efectivo. La jurisprudencia constitucional reciente demuestra que determinadas regulaciones locales pueden establecer restricciones incompatibles con el derecho de participación, como ocurrió con las limitaciones impuestas al mecanismo de silla vacía en el cantón San Cristóbal, frente a las cuales la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones cuestionadas.

Este texto analiza la relación entre el reconocimiento constitucional de la participación ciudadana y los límites jurídicos que condicionan su ejercicio en el Ecuador, diferenciando entre las facultades que corresponden directamente a la ciudadanía, las competencias atribuidas a los órganos estatales y las restricciones derivadas de otros principios y derechos constitucionales. El análisis sostiene que la amplitud del

reconocimiento normativo no garantiza por sí misma una participación materialmente efectiva, debido a que su ejercicio depende de procedimientos, condiciones institucionales y mecanismos de exigibilidad compatibles con la Constitución.

Para sustentar este planteamiento, el trabajo adopta un enfoque cualitativo de carácter jurídico-documental y un diseño no experimental. Se emplea el método analítico-sintético para examinar las categorías jurídicas identificadas; el método hermenéutico para interpretar las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales; y el método comparado para contrastar determinados elementos del régimen ecuatoriano con los ordenamientos de Colombia y Perú. El corpus documental está integrado por la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, normativa relacionada con el CPCCS, instrumentos internacionales sobre participación política, sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional del Ecuador, jurisprudencia interamericana y fuentes normativas y jurisprudenciales de Colombia y Perú.

La selección del corpus respondió a tres criterios: pertinencia directa con el derecho de participación ciudadana, autoridad jurídica de la fuente y relación con los mecanismos de democracia directa, participación local o control social. El análisis se organizó mediante categorías previamente establecidas: alcance constitucional, mecanismos de participación, límites jurídicos, exigibilidad, institucionalidad y eficacia normativa.

DESARROLLO

1. Antecedentes de la investigación

1.1. Antecedentes internacionales

Gargarella (2014) analiza críticamente el rol de la deliberación pública en los sistemas constitucionales de América Latina, evidenciando cómo las cartas magnas de la región expandieron formalmente los derechos de la ciudadanía. Mediante una metodología de corte cualitativo y dogmático-comparado, el autor identifica tensiones entre la organización institucional del poder y la ampliación de los derechos constitucionales, lo que permite examinar la relación entre presidencialismo, representación y participación ciudadana. Este estudio aporta a la presente investigación porque proporciona una base teórica para comprender que las dificultades de articulación entre participación y estructura

institucional pueden presentarse en distintos sistemas constitucionales latinoamericanos; no obstante, presenta la limitación de que no profundiza en los mecanismos específicos de participación y control social establecidos en el ordenamiento ecuatoriano.

Por su parte, O'Donnell (2010) , en su estudio “*Democracia, agencia y Estado: Teoría con intención comparativa*”, examina las deficiencias institucionales de las democracias delegativas y la debilidad de la *accountability* (rendición de cuentas) en los estados de derecho en vías de consolidación. A través de una metodología analítica y de ciencia política comparada, plantea la importancia de las condiciones institucionales que permiten a los ciudadanos ejercer sus derechos políticos y controlar el ejercicio del poder. Este aporte resulta pertinente para el presente trabajo porque permite conceptualizar la relación entre agencia ciudadana, instituciones estatales y control democrático; sin embargo, su limitación consiste en que no desarrolla específicamente el modelo constitucional ecuatoriano posterior a 2008.

Asimismo, Santos (2004), en su texto “*Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*”, explora experiencias alternativas de democracia participativa y comunitaria frente a las limitaciones del modelo liberal representativo. La investigación aporta elementos teóricos para analizar la participación como una forma de intervención ciudadana que puede superar los espacios estrictamente electorales y adquirir relevancia en la deliberación y control de los asuntos públicos. Su aporte al presente estudio radica en la comprensión de la participación como práctica democrática vinculada con la distribución y fiscalización del poder, aunque su perspectiva se encuentra principalmente vinculada con la sociología política y no con el análisis dogmático de los límites constitucionales ecuatorianos.

1.2. Antecedentes nacionales / regionales

A nivel nacional, FLACSO Ecuador (2019), en su compendio de *Estudios sobre democracia y ciudadanía*, permite identificar problemas relacionados con la institucionalización de la participación ciudadana y con la relación entre ciudadanía, instituciones y democracia en el Ecuador. Su aporte resulta relevante porque proporciona elementos para comprender la distancia que puede existir entre el reconocimiento formal de los mecanismos participativos y las condiciones concretas de su ejercicio.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2022) constituye otra fuente institucional relevante, debido a que sus documentos oficiales permiten identificar información sobre los mecanismos de participación y control social implementados por el organismo. Sin embargo, los informes institucionales deben ser utilizados principalmente como fuentes descriptivas y no como evidencia suficiente para afirmar, por sí solos, la existencia de una ineficacia generalizada de los mecanismos participativos.

Un informe cualitativo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013) reveló que la intervención ciudadana en el Plan Nacional y las políticas públicas se limitó a recibir información y responder consultas formales, impidiendo que la voz de las comunidades tuviera un peso real o decisivo frente al control absoluto de las funciones estatales. Aporta una perspectiva histórica valiosa sobre cómo el propio Estado estructuró la participación desde arriba, pero su limitación es su antigüedad frente a las dinámicas jurídicas actuales.

1.3. Análisis crítico y vacío de conocimiento

La revisión de los antecedentes evidencia que tanto la doctrina internacional como los estudios nacionales reconocen la importancia de la participación ciudadana dentro de los sistemas democráticos y las dificultades que pueden surgir entre su reconocimiento jurídico y su ejercicio efectivo. Sin embargo, gran parte de la literatura se ha concentrado en la movilización social, la democracia participativa, la gestión pública o la descripción institucional de los mecanismos de participación, por lo que persiste la necesidad de un análisis jurídico que examine conjuntamente los alcances constitucionales, los límites jurídicos y las condiciones de exigibilidad del derecho de participación en el ordenamiento ecuatoriano.

El vacío identificado no consiste en la inexistencia absoluta de estudios sobre participación ciudadana en Ecuador, sino en la necesidad de articular el análisis constitucional, normativo y jurisprudencial para determinar hasta dónde puede intervenir la ciudadanía en las decisiones públicas y cuáles son los límites jurídicos que impiden que los mecanismos participativos sustituyan las competencias constitucionales de los órganos estatales.

2. Bases teóricas y doctrinarias

2.1. Teoría general aplicable: El Neoconstitucionalismo y el Garantismo Jurídico

La teoría macro que encuadra metodológica y conceptualmente este trabajo es el neoconstitucionalismo contemporáneo, entrelazado con el garantismo jurídico. La corriente del neoconstitucionalismo sostiene que las constituciones adquieren fuerza normativa y ocupan una posición central dentro del sistema jurídico, de manera que los derechos y principios constitucionales orientan la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico (Carbonell, 2007).

Desde la perspectiva garantista, los derechos fundamentales, entre ellos la participación ciudadana, generan obligaciones estatales de respeto, protección y garantía, de modo que las restricciones a su ejercicio deben encontrarse jurídicamente justificadas y ser compatibles con la Constitución (Ferrajoli, 2009). Esta teoría aporta criterios para determinar si determinadas restricciones procedimentales constituyen regulaciones legítimas del ejercicio del derecho o si generan obstáculos incompatibles con su contenido constitucional.

2.2. Teorías específicas de la rama del derecho

2.2.1. Teoría de la Democracia Participativa y Deliberativa

Esta teoría sustenta el tránsito del modelo clásico de la democracia puramente representativa —donde la soberanía popular se agota en el sufragio periódico— hacia esquemas avanzados de implicación ciudadana constante. Autores representativos como Jürgen Habermas, Gargarella y Santos argumentan que la legitimidad de las decisiones públicas no emana únicamente de la legalidad de la autoridad que las dicta, sino de la calidad de los procesos de deliberación previa que permiten a los afectados incidir en la construcción de la política pública (Cohen, 1997).

En el plano de la investigación, esta teoría permite diferenciar los mecanismos que proporcionan información o consulta de aquellos que generan una incidencia jurídica directa en la toma de decisiones, aspecto necesario para determinar los verdaderos alcances constitucionales de la participación ciudadana en Ecuador.

2.2.2. Teoría de la Eficacia de las Normas Jurídicas

La teoría de la eficacia de las normas jurídicas permite examinar la relación entre la existencia formal de una norma y su aplicación efectiva en la realidad social e institucional. Desde esta perspectiva, el reconocimiento constitucional de un derecho no garantiza por sí mismo su realización material, pues su eficacia depende también de las condiciones institucionales, procedimientos y mecanismos destinados a hacerlo efectivo.

Esta perspectiva resulta pertinente para el estudio porque permite analizar la eventual existencia de una brecha entre el reconocimiento constitucional de la participación ciudadana y las condiciones jurídicas establecidas para su ejercicio, sin asumir previamente que toda dificultad de aplicación constituye una vulneración constitucional.

2.3. Posturas doctrinarias en debate

El nudo crítico en torno a los alcances y límites constitucionales de la participación ciudadana suscita un intenso debate en el derecho constitucional:

Postura A (La visión sustancialista / radical de la participación):

Defendida por teóricos adscritos al constitucionalismo popular y las corrientes del Sur Global, esta postura argumenta que la participación ciudadana debe poseer alcances vinculantes máximos. Esta posición sostiene que la democracia debe incorporar mecanismos que otorguen a la ciudadanía una intervención efectiva en las decisiones públicas, especialmente en aquellos asuntos que afectan directamente sus derechos e intereses colectivos. Desde esta perspectiva, la participación no debería agotarse en la consulta o recepción de información, sino incorporar mecanismos efectivos de deliberación, fiscalización y decisión cuando la Constitución y la ley así lo establezcan.

Postura B (La visión procedimentalista / restrictiva):

Desde la perspectiva del constitucionalismo liberal clásico, la participación directa de la ciudadanía se encuentra sujeta a límites derivados de la seguridad jurídica y la estabilidad institucional, por lo que se la considera un mecanismo complementario de apoyo a la gestión pública que no puede sustituir las competencias técnicas de los órganos estatales ni los procedimientos propios de la representación legislativa, debido a que ello podría

afectar el funcionamiento regular de las instituciones y la adecuada toma de decisiones públicas.

Análisis crítico del autor:

La posición adoptada en este ensayo corresponde a una perspectiva intermedia, según la cual la participación ciudadana debe contar con mecanismos jurídicamente exigibles y condiciones procedimentales que aseguren su efectividad, pero su ejercicio debe respetar los derechos constitucionales, la separación de funciones, la distribución de competencias y los procedimientos establecidos por la propia Constitución. En consecuencia, los límites a la participación no son incompatibles con su reconocimiento constitucional, siempre que persigan una finalidad legítima, sean jurídicamente razonables y no vacíen de contenido el derecho.

3. Marco normativo

El análisis normativo se articula de manera decreciente respetando de forma estricta el principio de jerarquía de la pirámide de Kelsen adaptada al bloque de constitucionalidad ecuatoriano:

3.1. Constitución de la República del Ecuador (Art. 1, 95, 100, 207):

El artículo 1 de la Constitución establece que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad constituye el fundamento de la autoridad, y que esta se ejerce mediante los órganos del poder público y las formas de participación directa previstas constitucionalmente. El artículo 95 reconoce el derecho de participación ciudadana y dispone que las ciudadanas y ciudadanos participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado.

El artículo 100 establece mecanismos de participación en los diferentes niveles de gobierno, mientras que los artículos 204, 207 y 208 regulan la Función de Transparencia y Control Social y las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, 2008).

Por tanto, la Constitución no convierte a la participación ciudadana en una función estatal independiente, sino que la reconoce como un derecho, principio democrático y componente del sistema institucional de control social.

3.2. Tratados Internacionales (CADH, PIDCP):

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen el derecho de toda persona a intervenir en los asuntos públicos sin restricciones injustificadas, una garantía que obliga al Estado a asegurar condiciones adecuadas para su ejercicio, de modo que, bajo el principio de convencionalidad, cualquier limitación interna que reduzca sustancialmente el contenido de esta prerrogativa resulta incompatible con los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador (Organización de las Naciones Unidas, 1966).

3.3. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010):

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana desarrolla los derechos y mecanismos reconocidos constitucionalmente y regula, entre otros aspectos, las instancias de participación, las asambleas locales, los presupuestos participativos, las veedurías, los observatorios, la silla vacía, la rendición de cuentas y otros mecanismos de intervención ciudadana. El análisis de esta ley debe orientarse a determinar qué requisitos cumplen una función de organización procedimental y cuáles podrían constituir cargas incompatibles con el ejercicio efectivo del derecho (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

3.4. Normativa Secundaria (Reglamentos CPCCS, Ordenanzas GAD):

Los reglamentos dictados por el CPCCS regulan detalladamente los procesos de selección y veedurías, mientras que las ordenanzas expedidas por los GAD regulan el funcionamiento de las asambleas locales y presupuestos participativos.

No obstante, estas normas se encuentran subordinadas a la Constitución y a la ley, por lo que las condiciones procedimentales que establezcan deben respetar el contenido constitucional del derecho de participación. La jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional confirma esta exigencia en materia de silla vacía.

Análisis crítico del marco normativo:

El marco normativo ecuatoriano presenta una estructura amplia de reconocimiento y regulación de la participación ciudadana, pero su eficacia depende de que los procedimientos establecidos para ejercerla sean compatibles con el contenido constitucional del derecho. En consecuencia, no resulta jurídicamente suficiente afirmar que la normativa secundaria “burocratiza” la participación; es necesario identificar la disposición concreta, determinar la carga que impone y contrastarla con los principios de igualdad, razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y participación democrática.

4. Marco jurisprudencial

El análisis de la jurisprudencia permite observar cómo la teoría constitucional cobra vida a través de las interpretaciones vinculantes de las altas cortes. Para comprender los alcances y límites del derecho a la participación en el Ecuador, resulta fundamental analizar las líneas de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE).

4.1. Fichas jurisprudenciales

Ficha Jurisprudencial N° 1

Identificación: Sentencia N.º 67-16-IN/21 (Caso Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Hechos: Acción pública de inconstitucionalidad contra reformas legales que limitaban las atribuciones del CPCCS en sus procesos de designación y fiscalización.

Problema jurídico: ¿Hasta qué punto el legislador ordinario puede limitar mediante ley las competencias de origen constitucional de los órganos encargados de viabilizar la participación y el control social?

Argumentos de la CCE:

La Corte estableció que la regulación legal de los mecanismos de participación ciudadana no puede modificar, limitar ni eliminar las facultades esenciales reconocidas por la Constitución, por lo que cualquier desarrollo normativo debe fortalecer el ejercicio del principio democrático y garantizar una participación más amplia de la ciudadanía, sin introducir restricciones que reduzcan su alcance efectivo.

Decisión: Declarar la inconstitucionalidad de los textos normativos que restaban autonomía técnica u obstruían las competencias directas del órgano de control social.

Aporte para la investigación: Esta decisión de los jueces le pone un freno definitivo a la Asamblea y a los legisladores, prohibiéndoles recortar o maniatar a su antojo las herramientas de participación que el poder constituyente diseñó para la ciudadanía. La idea de fondo es asegurar que cualquier ley secundaria que se apruebe no sirva para poner trabas, sino que funcione exclusivamente como un puente para potenciar, facilitar y hacer verdaderamente efectivos estos derechos fundamentales de la gente.

Ficha Jurisprudencial N° 2

Identificación: Sentencia N.º 1-19-RC/19 (Dictamen sobre enmiendas y consultas populares) (Corte Constitucional del Ecuador, 2019).

Hechos: Control previo de constitucionalidad respecto a la convocatoria a consultas populares locales y nacionales que buscaban modificar estructuras de participación.

Problema jurídico: ¿Cuáles son los alcances y límites constitucionales de la ciudadanía para modificar la estructura estatal mediante mecanismos de democracia directa?

Argumentos de la CCE: El tribunal precisó que, si bien la consulta popular es un mecanismo de participación directa de máxima jerarquía, su alcance se encuentra limitado por el respeto irrestricto a los derechos humanos y por la prohibición de alterar la estructura fundamental del Estado o regresión de derechos constitucionales.

Decisión: Validar el dictamen condicionando las preguntas para evitar un uso demagógico de la participación.

Aporte para la investigación: Demuestra un claro límite intrínseco de la participación ciudadana: ni siquiera la voluntad de la mayoría a través del voto puede violentar el núcleo de los derechos fundamentales preestablecidos.

4.2. Jurisprudencia ordinaria de la Corte Nacional de Justicia

En el ámbito de la justicia ordinaria, la Corte Nacional de Justicia, a través de sus salas de lo Contencioso Administrativo, ha determinado de forma reiterada que la omisión

de los procesos de socialización y participación pública previstos en las normas ambientales o de planificación territorial (como las consultas ambientales previas) acarrear la ilegalidad y nulidad insanable de los actos administrativos subsiguientes, configurando un límite riguroso al ejercicio del poder estatal unilateral.

4.3. Jurisprudencia internacional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el Caso Yatama Vs. Nicaragua (2005), desarrolló el alcance del artículo 23 de la Convención Americana y reconoció la obligación estatal de establecer condiciones que permitan el ejercicio efectivo de los derechos políticos, tomando en consideración las circunstancias particulares de los grupos y personas que participan en la vida pública.

Este precedente resulta pertinente porque permite interpretar el derecho de participación no únicamente desde su reconocimiento formal, sino también desde las condiciones jurídicas necesarias para su ejercicio efectivo.

4.4. Líneas jurisprudenciales y análisis crítico

No resulta metodológicamente adecuado dividir la jurisprudencia constitucional ecuatoriana en un período “formalista” entre 2008 y 2018 y otro “garantista” desde 2019 sin realizar una revisión sistemática de las decisiones correspondientes. Tal afirmación constituye una periodización interpretativa que requiere un corpus jurisprudencial específico. Por ello, el presente ensayo adopta una formulación más prudente: la jurisprudencia constitucional reciente evidencia una tendencia a examinar las restricciones a los mecanismos de participación desde parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y respeto al contenido constitucional del derecho.

5. Marco conceptual

Alcance constitucional: Extensión máxima de la esfera de protección y exigibilidad que la Norma Suprema otorga a un derecho fundamental, delimitando las facultades de control y co-decisión del soberano popular.

Brecha de implementación: Categoría analítica que describe la distancia existente entre el diseño ideal u óptimo plasmado por el legislador en el texto normativo y la realidad fáctica u operativa en el ejercicio del derecho.

Control social: Facultad constitucional orientada a que la ciudadanía, de forma independiente u organizada, vigile, fiscalice, evalúe y controle la gestión de lo público y el correcto desempeño de las autoridades estatales.

Democracia participativa: Este modelo de democracia va un paso más allá del simple voto en las urnas. Su verdadera fuerza está en abrir canales permanentes y reales para que los ciudadanos de a pie dejen de ser espectadores y pasen a decidir de forma directa cómo se planifican los recursos, vigilando de cerca que las autoridades cumplan su trabajo con transparencia.

Instrumentalización política: Este proceso muestra cómo las autoridades de turno terminan desfigurando por completo el verdadero sentido de la participación ciudadana.

Límite constitucional: Estos límites impuestos por las leyes y los jueces no buscan ahogar nuestros derechos constitucionales, sino marcar una cancha clara para que su ejercicio no choque con otros pilares fundamentales. En el fondo, se trata de encontrar un equilibrio justo para que la participación ciudadana pueda convivir en armonía con la seguridad jurídica y el funcionamiento ordenado de las propias instituciones del Estado.

Neoconstitucionalismo: Esta visión teórica pone a la Constitución en lo más alto, entendiéndola no como una simple lista de buenas intenciones, sino como una herramienta viva y de aplicación inmediata para proteger a las personas. Bajo este enfoque, el rol de los jueces da un giro radical: ya no son simples aplicadores mecánicos de la ley, sino defensores activos que deben argumentar con solidez para garantizar que los derechos fundamentales se respeten en el día a día (Prieto Sanchís, 2003).

6. Derecho comparado

6.1. Criterios de selección de los ordenamientos comparados

La selección de Colombia y Perú responde a criterios de proximidad jurídica y constitucional, debido a que los tres Estados pertenecen a la tradición jurídica romano-

germánica y reconocen mecanismos de participación directa dentro de sus respectivos textos constitucionales. El análisis comparado se limita a identificar semejanzas y diferencias en la regulación constitucional, institucionalidad participativa y límites jurídicos, sin pretender establecer una medición general de eficacia entre los tres sistemas.

6.2. *Análisis por ordenamiento*

6.2.1. Colombia:

La Constitución colombiana de 1991 reconoce el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado y establece diversos mecanismos de participación. La Ley Estatutaria 1757 de 2015 desarrolló aspectos relacionados con la promoción y protección del derecho a la participación democrática.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-150 de 2015, reconoció la participación ciudadana como un derecho y como un componente estructural del sistema democrático, destacando que los mecanismos de participación pueden presentar diferentes grados de intervención y efectos jurídicos. Asimismo, señaló que el carácter fundamental de la participación impide imponer exigencias desproporcionadas para su ejercicio (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

Este precedente resulta especialmente relevante para Ecuador porque permite sostener que la regulación de los mecanismos participativos debe diferenciar entre requisitos procedimentales legítimos y exigencias que restrinjan injustificadamente el ejercicio del derecho.

6.2.2. Perú:

La Constitución peruana de 1993 reconoce mecanismos de participación y control ciudadano. El artículo 32 establece límites específicos al referéndum, entre ellos las materias tributarias y presupuestarias, así como aquellas que no pueden ser sometidas a consulta por afectar determinados contenidos constitucionales (Congreso de la República del Perú, 1994).

El modelo peruano permite observar que la democracia directa no opera de manera ilimitada, sino dentro de materias y procedimientos expresamente delimitados por la Constitución. Este elemento resulta útil para el análisis ecuatoriano porque evidencia que la

existencia de límites constitucionales no contradice necesariamente el derecho de participación, siempre que tales restricciones estén establecidas por normas constitucionales y respondan a una finalidad legítima.

6.3. Cuadro comparativo

Criterio	Ecuador	Colombia	Perú
Modelo constitucional	Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural.	Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista.	República democrática, social, independiente y soberana.
Reconocimiento de la participación	Derecho constitucional y componente transversal del sistema democrático.	Derecho de participación y principio estructural de la democracia.	Derecho de participación y control ciudadano mediante mecanismos constitucionales.
Institucionalidad	CPCCS y mecanismos de participación establecidos constitucional y legalmente.	Diversos mecanismos ciudadanos e instituciones territoriales de participación.	Mecanismos constitucionales y legales de participación y control ciudadano.
Control social	Veedurías, observatorios, rendición de cuentas y otros mecanismos.	Veedurías, control social y mecanismos previstos en la Ley 1757 de 2015.	Mecanismos de participación y control regulados constitucional y legalmente.
Límites	Constitución, derechos fundamentales,	Constitución, requisitos legales	Límites constitucionales

	distribución de competencias y procedimientos constitucionales.	y protección de derechos.	expresos, especialmente en materias sometidas a referéndum.
Jurisprudencia relevante	Silla vacía y control constitucional de mecanismos de participación.	Sentencia C-150 de 2015.	Jurisprudencia constitucional sobre mecanismos de participación y límites constitucionales.
Criterio comparativo principal	Amplio reconocimiento constitucional con fuerte institucionalización.	Participación con regulación estatutaria y desarrollo jurisprudencial amplio.	Participación sometida a límites constitucionales expresos en determinadas materias.

6.4. Conclusiones del análisis comparado

El análisis comparado aporta valiosos aprendizajes. La experiencia colombiana demuestra que centralizar la tutela de la participación en un solo macro-organismo público (como el CPCCS) expone al derecho al riesgo inminente del asedio partidista, evidenciando que es más eficiente blindar procesalmente las veedurías locales. Por otro lado, la experiencia peruana enseña que los límites de la participación deben estar claramente normados para evitar conflictos institucionales, bajo principios macro de razonabilidad constitucional. El reto para el Ecuador no es eliminar los límites, sino reconfigurarlos normativamente para que operen como garantías de orden y no como herramientas estatales de bloqueo.

RESULTADOS

El diseño de la Constitución de 2008 rompió el esquema clásico de la democracia representativa al elevar la participación ciudadana a un principio transversal y dotarla de una

estructura institucional propia (la Función de Transparencia y Control Social). Sin embargo, tras años de aplicación y desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, la relación entre el poder ciudadano y la estructura del Estado muestra resultados claros en cuanto a hasta dónde llega y dónde se detiene. El marco constitucional ecuatoriano expandió la participación en tres dimensiones concretas:

Capacidad de fiscalización social: A través de veedurías, observatorios y comités de usuarios, la ciudadanía pasó de ser una espectadora pasiva a un actor con capacidad jurídica para auditar la gestión pública, exigir rendición de cuentas y activar las alarmas del sistema de control ordinario (Contraloría, Fiscalía).

Apertura de espacios de deliberación local: Mecanismos como la silla vacía en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y las audiencias públicas ampliaron la intervención ciudadana en la discusión de presupuestos y ordenanzas locales, incorporando espacios de deliberación en los que las autoridades deben considerar las opiniones y planteamientos de la comunidad durante los procesos de toma de decisiones.

Institucionalización del control externo: A través del CPCCS se concentró la participación ciudadana en los procesos de designación de las principales autoridades de control, entre ellas el Fiscal General, el Contralor General del Estado y los integrantes del Consejo de la Judicatura, al mismo tiempo que se fortaleció el reconocimiento de mecanismos de democracia directa como la consulta popular y la iniciativa normativa ciudadana.

A pesar de la ambiciosa redacción constitucional, la participación no opera en el vacío ni puede superponerse a la estructura del Estado, encontrando diques jurídicos precisos:

Falta de fuerza ejecutoria directa: Este es el límite más importante. Los informes de las veedurías ciudadanas o los dictámenes de las asambleas locales tienen fuerza de recomendación o de insumo procesal, pero carecen de ejecutoriedad directa. La participación fiscaliza, pero son los órganos jurisdiccionales y de control (jueces, Contraloría) los únicos que pueden sancionar. No puede sustituir los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico ordinario.

Control previo de constitucionalidad: Los mecanismos de democracia directa, entre los que se encuentran la consulta popular y la revocatoria del mandato, permanecen sometidos al control constitucional previo ejercido por la Corte Constitucional, órgano que ha determinado que las propuestas impulsadas desde la ciudadanía no pueden vulnerar derechos constitucionalmente reconocidos, reducir los niveles de protección ya alcanzados, modificar la organización fundamental del Estado ni intervenir en atribuciones reservadas de manera exclusiva a las funciones públicas, incluyendo aquellas relacionadas con la planificación y administración de los recursos presupuestarios que corresponden al Ejecutivo.

Los resultados evidencian que el ordenamiento ecuatoriano reconoce uno de los marcos más amplios de participación ciudadana en la región, otorgando a la ciudadanía facultades relevantes de control y fiscalización sobre la gestión pública; sin embargo, los límites constitucionales cumplen una función de equilibrio destinada a preservar el funcionamiento institucional, razón por la cual la jurisprudencia ha intervenido para corregir las tensiones derivadas del diseño normativo y garantizar que la participación contribuya al fortalecimiento de la transparencia sin comprometer la estabilidad institucional ni la seguridad jurídica.

CONCLUSIONES

El análisis de los alcances y límites constitucionales de la participación ciudadana en el Ecuador permite estructurar las siguientes conclusiones concretas:

Contradicción entre diseño formal y realidad operativa: La Constitución de 2008 expandió los alcances del derecho ciudadano en el papel al elevarlo a Función del Estado. Sin embargo, la centralización institucional a través del CPCCS expuso estos mecanismos al asedio y la cooptación de las élites políticas de turno, transformando la soberanía radical pretendida en un trámite burocrático de validación formal.

Brecha normativa e inaplicabilidad real: El principal obstáculo para el control social no proviene de la ausencia de reconocimiento en el ordenamiento, sino de la multiplicación de requisitos formales que entorpecen su ejecución práctica. Asimismo, la ausencia de mecanismos sancionatorios eficaces frente al desacato de los administradores

públicos reduce las decisiones de la comunidad a meros formalismos desprovistos de fuerza vinculante.

Los alcances constitucionales de la participación ciudadana comprenden la intervención en asuntos públicos, la democracia directa, la deliberación, el control social y determinados espacios de participación institucional; sus límites derivan de la Constitución, la ley, los derechos de terceros y la organización del poder público. La efectividad del derecho depende, por tanto, de que las normas que regulan su ejercicio faciliten su realización y no establezcan restricciones desproporcionadas.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios Publicaciones.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial Suplemento 175.
- Carbonell, M. (2007). *Teoría del neoconstitucionalismo*. Trotta.
- Cohen, J. (1997). *Deliberation and democratic legitimacy*. MIT Press.
- Congreso de la República del Perú. (1994). *Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2022). *Informe de evaluación de mecanismos de participación ciudadana en territorio*. CPCCS.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia C-150 de 2015*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019). *Dictamen No. 1-19-RC/19*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 67-16-IN/21*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005*. .
- Ferrajoli, L. (2009). *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Trotta.
- FLACSO Ecuador. (2019). *Estudios sobre democracia y ciudadanía a una década de Montecristi*. FLACSO.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz Editores.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Trotta.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010). Registro Oficial Suplemento No. 175. Asamblea Nacional del Ecuador.

- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado: Teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros.
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.
- Prieto Sanchís, L. (2003). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Trotta.
- Santos, B. d. (2004). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Informe sobre participación ciudadana en la planificación nacional*. SENPLADES.