

Marta Lora-Tamayo Vallvé
Susana Viñuales Ferreiro
(Directoras)

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: PERSPECTIVAS IBEROAMERICANAS



tirant
lo blanch

ADMINISTRATIVO
PRÁCTICO

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA:
PERSPECTIVAS IBEROAMERICANAS**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

- MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**
*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*
- ANA CAÑIZARES LASO**
*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*
- JORGE A. CERDIO HERRÁN**
*Catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*
- JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**
*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*
- MARÍA LUISA CUERDA ARNAU**
*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*
- MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ**
Catedrático de Derecho Procesal de la UNED
- CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO**
*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*
- EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**
*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*
- OWEN FISS**
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*
- JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**
Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED
- JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC**
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*
- LUIS LÓPEZ GUERRA**
*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*
- ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**
*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*
- MARTA LORENTE SARIÑENA**
*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*
- JAVIER DE LUCAS MARTÍN**
*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*
- VÍCTOR MORENO CATENA**
*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*
- FRANCISCO MUÑOZ CONDE**
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*
- ANGELIKA NUSSBERGER**
*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania) Miembro de la Comisión de Venecia*
- HÉCTOR OLASOLO ALONSO**
*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*
- LUCIANO PAREJO ALFONSO**
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*
- CONSUELO RAMÓN CHORNET**
*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*
- TOMÁS SALA FRANCO**
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*
- IGNACIO SANCHO GARGALLO**
*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*
- ELISA SPECKMAN GUERRA**
*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*
- RUTH ZIMMERLING**
*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: PERSPECTIVAS IBEROAMERICANAS

MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ
SUSANA VIÑUALES FERREIRO
(Directoras)



tirant lo blanch
Valencia, 2025

Copyright © 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

“Esta obra cuenta con Licencia Creative Commons vía: CC BY-NC-ND 4.0”

Colección dirigida por:
LUCIANO PAREJO ALFONSO

© Marta Lora-Tamayo Vallvé
Susana Viñuales Ferreiro y otros

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
ISBN: 979-13-7010-500-6

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Listado de autores por orden alfabético

Katia Barros-Esquivel
Julio Calderón Cockburn
Jorge Castellanos Claramunt
Álvaro Cerezo Ibarrondo
María E. Hernández Torrales
María Izquierdo
Marta Lora-Tamayo Vallvé
Arturo Mejía-Granizo
Claudia Moroy
Juan Felipe Pinilla
Safira De La Sala
Ana Santander
Javier Sierra-Rodríguez
Susana Viñuales-Ferreiro

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	11
MARTA LORA-TAMAYO	

I. REFLEXIONES GENERALES SOBRE PARTICIPACIÓN

<i>Una ordenación de las vías e instrumentos de participación ciudadana</i>	21
JAVIER SIERRA-RODRÍGUEZ	

<i>Marco internacional de la participación ciudadana en los asuntos públicos: su necesaria puesta en valor para el cumplimiento de los ODS</i>	57
SUSANA VIÑUALES-FERREIRO	

<i>Agendización del territorio y participación ciudadana</i>	101
MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ	

<i>Digitalización democrática: una perspectiva tecnológica de su implementación en el escenario participativo</i>	123
JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT	

II. ESTUDIOS COMPARADOS

<i>La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico español</i>	147
ÁLVARO CEREZO IBARRONDO	

<i>La participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística en el contexto colombiano</i>	185
JUAN FELIPE PINILLA	
ANA SANTANDER	
MARÍA IZQUIERDO	

<i>La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico en Ecuador: lecciones aprendidas del caso Otavalo</i>	227
ARTURO MEJÍA-GRANIZO	
KATIA BARROS-ESQUIVEL	

<i>Normas, prácticas y paradojas: reflexiones sobre la “gestión democrática” en las ciudades brasileñas.....</i>	253
SAFIRA DE LA SALA	
<i>La paradoja entre participación ciudadana, la planificación urbana y la legislación. Perú 1980-2025.....</i>	273
JULIO CALDERÓN COCKBURN	
<i>La participación ciudadana en el ordenamiento territorial de Uruguay. Participación normativa o real.....</i>	301
CLAUDIA MOROY	
<i>La participación ciudadana en los procesos de planificación urbana en Puerto Rico.....</i>	333
MARÍA E. HERNÁNDEZ TORRALES	

PRESENTACIÓN

I

NUESTRA TRAYECTORIA PARTICIPATIVA

El comienzo de las directoras de esta obra en la investigación sobre temas de participación ciudadana nace de un proyecto financiado por la UNED y el Consejo de Transparencia que llevaba por Título *Participación colaborativa vs participación reactiva: implementación práctica de la normativa sobre transparencia y participación: Casos de estudio*, en el que —hemos de confesar— teníamos ciertos prejuicios, sobre todo intelectuales y pragmáticos hacia los procesos de participación que nos resultaban, de entrada, excesivamente *ideologizados*.

Sin embargo, del resultado de la investigación surgió nuestra primera obra, publicada también en esta editorial, “*Retos y Nuevas perspectivas de la participación pública*” (2018) en la que se produjo nuestro proceso de *conversión* a la participación, y donde a partir del estudio de las regulaciones y las prácticas de la participación ciudadana en la Unión Europea (Viñuales), en Francia (Lora-Tamayo) y en Madrid (Casado) observamos cómo la participación ciudadana anticipada siempre por una gestión pública transparente y de fácil acceso a la información (Linde) puede coadyuvar al fortalecimiento de las democracias representativas y ser un instrumento útil y eficaz para la lucha contra la corrupción (Capdeferro).

Como consecuencia de esta primera obra vimos la necesidad de continuar profundizando desde dos ámbitos muy claros, y muy universitarios.

Por una parten necesitábamos estar cerca de las instituciones líderes en participación y desde el conocimiento de los procesos de participación en el Ayuntamiento de Madrid tuvimos la oportunidad de realizar un Convenio de colaboración entre la UNED y el Ayuntamiento para crear una comunidad de buenas prácticas en torno a la participación ciudadana: The Participatory Group (theparticipatory-group.org).

The Participatory Group tiene a fecha de publicación de esta obra, 5 años de vigencia, sus acciones se centran sobre todo en la formación, divulgación y creación de redes de conocimiento en las que, las más de 70 ciudades que a día de hoy conforman la red vuelcan su *expertise* en aras a una mejora constructiva de los procesos, las técnicas, la metodología y la regulación de la participación. Merece la pena, como complemento a la lectura de esta obra, visitar la página web del TPG en el que hay más de 50 programas de radio, XXV talleres de Experto, entrevistas a grandes expertos y *practicioners* y un MOOC sobre el ABC de la participación.

Por otra parte, y desde la Cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo que dirijo vimos la necesidad clara de formar a los alumnos del Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible en la fundamentación teórica y la aplicación práctica de la resolución de conflictos urbanos a través de técnicas de participación ciudadana y co-diseño de los escenarios urbanos y, por eso, el tercer pilar de nuestro Máster es el Curso de Experto en Participación y Resolución de Conflictos Urbanos donde los alumnos, que normalmente llegan con ciertas reticencias a este tercer bloque del curso, sufren la misma transformación por la que nosotros pasamos de entender la participación como un simple edulcorante propagandístico de los poderes públicos, a aprehenderla como una forma de fortalecer las decisiones tomadas sobre el territorio, evitar la judicialización de los conflictos, involucrar a todos los actores de los procesos urbano-territoriales y como argüía un empresario argentino que nos presentó un caso muy interesante de participación ahorrar plata, mucha plata.

Pero no nos paramos ahí, la cátedra es un lugar de encuentro, en el que formación e investigación están en constante retroalimentación y una vez publicada nuestra primera obra junto con la Cátedra Tirant Lo Blanc de estudios Iberoamericanos "*El derecho territorial y urbano en Latinoamérica: una aproximación*" vimos la necesidad de llevar a cabo un estudio comparado de la regulación de los procesos de participación en Latinoamérica, y es aquí donde surge esta obra.

De nuevo, y al igual que en el libro anterior queremos que esta obra se conozca, se lea, se divulgue, se discuta sobre ella y de pie a más y mejores investigaciones y, por esta razón, la publicamos en Open Acces, sabedores de que el esfuerzo merece mucho la pena.

Esperamos, que la aproximación a los procesos de participación ciudadana en el ámbito del urbanismo sea de interés y permita, como a nosotros contemplar y conocer una regulación llamada, en síntesis, a fortalecer las democracias y las tomas de decisiones en la praxis del planeamiento urbanístico cuyos efectos espaciales y temporales son de vital importancia para el bien común.

II SOBRE EL CONTENIDO DEL LIBRO

Esta obra está dividida en dos grandes partes. La primera es una reflexión general sobre la participación donde hemos puesto de relieve los grandes debates que en torno a la participación se dan a nivel global.

Y así el capítulo primero *Participación ciudadana y democracia* de uno de los grandes espaldas de la participación, el profesor SIERRA nos conduce a una noción amplia de participación ciudadana en la que *la intervención de los ciudadanos tiene una naturaleza y configuración muy variada*, y destaca como *su clasificación en torno a modelos ideales de democracia origina problemas porque los conceptos se solapan o son insuficientes*.

Por ello, el autor insiste en la necesidad de clarificar sobre qué estamos hablando, como paso previo para clasificar los cauces por los que se efectúa. Y para ello lleva a cabo una conceptualización amplia, que huye de construcciones particularistas y que tiene la vocación de ayudarnos a encajar todas sus manifestaciones en un esquema mínimamente lógico. Para esta finalidad, define la participación ciudadana como cualquier acción individual o de las organizaciones que hablan por una parte de los ciudadanos, que tiene como finalidad intervenir en la actividad pública.

Por su parte, la profesora VIÑUALES, codirectora de la obra, realiza en el capítulo II un recorrido exhaustivo por el marco internacional de la participación ciudadana y los retos que plantea para la implementación de los ODS.

Viñuales nos lleva a los distintos Tratados y Acuerdos Internacionales que regulan la participación ciudadana recalando finalmente

en el tratamiento que la AGENDA 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible hacen de la participación y desde ahí muestra cómo, *los ODS suponen un cambio en la forma de concebir el derecho a participar pues no se entiende únicamente en su dimensión de derecho político, sino más bien como medio para que las decisiones se tomen de manera más inclusiva y con una perspectiva de justicia social y ambiental. Por tanto, la implementación de los ODS conduce a la necesidad de reformular el derecho humano a participar con la mirada puesta en el logro de estos desafíos globales.*

Continuando con el marco internacional de la participación ciudadana, mi capítulo *Agendización del Territorio y participación ciudadana* muestra como la impronta ambiental enfocada desde la sostenibilidad integral está suponiendo una nueva forma de intervenir sobre el espacio que requiere también nuevas metodologías.

Desde una perspectiva material, nos encontramos ante parámetros y condicionantes físicos que actúan como delimitadores de la intervención pública sobre el espacio/territorio. Desde una perspectiva formal las agendas internacionales y sobre todo la Agenda 2030 están condicionando, en positivo y negativo, las formas clásicas de intervención pública sobre el medio natural y urbano. Las agendas internacionales a través del *soft law* inciden o prefiguran la intervención pública sobre el espacio, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico en la Nueva Agenda Urbana, la Agenda Urbana Europea y la Agenda territorial europea como a continuación mostramos.

CASTELLANOS, en el capítulo cuarto, avanza en uno de los aspectos aparentemente técnicos, clave, del auge de la participación ciudadana y muestra como *el avance de la tecnología ha transformado de manera profunda los procesos de participación ciudadana, redefiniendo la forma en que los ciudadanos interactúan con los gobiernos y con las instituciones democráticas. No cabe duda, a este respecto, que las herramientas digitales han facilitado nuevos canales de comunicación, incrementando potencialmente la accesibilidad y eficacia de los mecanismos de participación. Sin embargo, esta transformación no ha estado exenta de dificultades, siendo una de las más destacadas la persistente brecha digital que limita la capacidad de ciertos sectores de la población para acceder a estos medios.*

SEGUNDA PARTE

Una vez realizada esta visión amplia del campo de juego de la participación a nivel conceptual, internacional y técnico, la segunda parte de la obra pone los pies en la tierra, y nunca mejor dicho, llevando a cabo un análisis comparado de los distintos medios y fines de la participación y la regulación urbanística que se lleva a cabo sobre la misma.

Al plantear un estudio lineal de cada uno de los países a los que hemos convocado a esta obra propusimos a los autores una serie de preguntas comunes para que la lectura, la comprensión y la comparación fueran más sencillas y para no caer en la fácil tentación de ir a una buena práctica o un caso de estudio en el que los autores hubieran participado.

Y así observamos algunas singularidades en cada una de las regulaciones que sobre la participación en el urbanismo hemos analizado.

Para el caso español, CEREZO nos muestra, con un análisis exhaustivo, las 17 normas autonómicas de suelo y las correspondientes de participación y transparencia de las Comunidades Autónoma, partiendo de la distinción entre modelos proactivos y reactivos de la participación. Y, además, destaca de su comparación *como en cuanto a la definición concreta y estructuración de los procesos de participación ciudadana, son pocas las legislaciones autonómicas que lo abordan y se limitan a un conjunto de determinaciones muy variopintas, que sustantivamente dejan en manos de las administraciones tramitadoras de los planes la concreción de las mismas.*

Por su parte los estudios de algunos países de la región —hicimos una selección, aunque nos quedamos con ganas de más— reflejan la existencia de modelos muy incipientes de participación, desde una perspectiva constitucional, desde el ámbito local y sus regulaciones y otros mucho más maduros.

En este sentido, MEJÍA-GRANIZO y BARROS-ESQUIVEL nos conducen a una reflexión general de interés en la región, al mostrar como *la transición de regímenes autoritarios a democracias participativas ha implicado un profundo proceso de redefinición de los derechos ciudadanos. Las constituciones de varios países latinoamericanos han establecido garantías para una participación más inclusiva, abordando temas como la*

transparencia, la rendición de cuentas y el derecho a la consulta previa. No obstante, los desafíos persisten debido a las desigualdades sociales, políticas y económicas que históricamente han marcado a los pueblos latinoamericanos.

Prueba de ello es el caso de Puerto Rico en el que HERNÁNDEZ realiza un recorrido histórico que refleja un modelo interesantísimo de origen jurídico y político mixto puesto que parte de su impronta estadounidense, pero con fuerte tradición latina y así refleja como la participación tuvo una fuerte impronta pedagógica. Es, pues, una regulación muy precoz temporalmente y con una visión muy moderna tanto desde la perspectiva de las decisiones participadas e informadas como desde la asunción de la necesidad del planteamiento de distintas alternativas de planeamiento.

Ecuador, como señalan MEJÍA-GRANIZO y BARROS-ESQUIVEL *ha experimentado transformaciones significativas en su sistema político desde la adopción de la Constitución de 2008 (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008), que incorpora un enfoque novedoso sobre los derechos colectivos e individuales. En este sentido, la participación ciudadana ha cobrado un papel preponderante en la toma de decisiones, estableciendo incluso una nueva función del Estado, la de “transparencia y control social”.*

Veremos en este capítulo la importancia del movimiento indígena en la participación, así como la instauración de la planificación participativa para el desarrollo, como parte del régimen de desarrollo y el establecimiento del “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” (SNDPP). En el ámbito del ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico se vuelve vinculante la consideración de los intereses y el poder de decisión de la ciudadanía en el territorio.

El capítulo del consagrado autor peruano JULIO CALDERÓN es un análisis, no sólo de la evolución de la regulación de la participación en el Perú, sino que va más allá, contextualizando el debate de la participación en las democracias latinoamericanas, haciéndonos entender sus claves, avances y retrocesos, es una visión magistral (de un gran maestro) en la que sabe exponernos con una redacción limpia y muy clara la evolución de un proceso complejo política y socialmente.

Colombia, de la mano de PINILLA ET AL. nos muestra como *la planificación del territorio, así como la estructuración e implementación de*

planes, programas y proyectos de desarrollo económico y territorial, genera la interrupción en las actividades cotidianas de los habitantes de una zona específica, mediante afectaciones de tipo social, cultural, económico y/o laboral, razón por la cual, es vital que cualquier tipo de intervención que se adelante en el territorio sea consultada y concertada con las comunidades que puedan verse afectadas. No obstante, la democracia representativa y las formas de participación directa no compiten entre sí, ni son alternativas, sino que son dos dimensiones de la participación democrática en Colombia que son complementarias (Corte Constitucional, 2015).

Los autores señalan como específicamente, en materia de planificación, el artículo segundo de la Ley obliga a todos los niveles territoriales a formular política pública de participación democrática a través de los Planes de Desarrollo, estableciendo la existencia de un sistema nacional de participación ciudadana. Y concluyen en la necesidad de que, en este orden de ideas, la participación ciudadana como información pública y mera socialización debe ser remplazada por formas innovadoras de intercambio de perspectivas, de encuentro y reconocimiento de actores donde se construyan escenarios de coordinación y cooperación que consigan tramitar las diferencias y el conflicto, aseguren una mayor apropiación de los territorios por parte de los habitantes y elimine los incentivos a utilizar la vía judicial como una alternativa para hacer valer sus opiniones o intereses sobre cómo debe planificarse el territorio.

En el análisis de Uruguay, la Dra. MOROY analiza críticamente la aplicación efectiva de la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial de Uruguay. La autora señala que, a pesar de los avances legislativos e institucionales, la participación ciudadana en el ordenamiento territorial uruguayo suele reducirse a un cumplimiento formal, pero carece muchos casos de fuerza vinculante, desarrollo procedimental y garantías de representatividad real. Se destaca que los mecanismos obligatorios —como la “Puesta de Manifiesto y la “Audiencia Pública”—no siempre se traducen en una participación efectiva y con incidencia en la toma de decisiones. En sus conclusiones, aboga por una profundización en el enfoque participativo con mecanismos claros, procedimientos regulados, garantías de acceso a la información y responsabilidad institucional en la valoración e incorporación de las propuestas ciudadanas para consolidar una gobernanza democrática, transparente y sostenible del territorio.

Por último, en el Capítulo sobre Brasil, DE LA SALA muestra la existencia en la ordenación territorial brasileña de *una paradoja estructural en torno a la participación: su obligatoriedad legal, consagrada en la CF/88 y en el Estatuto de la Ciudad, coexiste con una ausencia de regulación clara, permitiendo judicializaciones, dificultades de comprensión y posibles solapamientos funcionales incluso con cámaras de concejales.*

A MODO DE DESIDERÁTUM FINAL

Terminamos pues esta presentación sumándonos al profesor Ezquiaga (2023) cuando nos llama la atención en que “el fortalecimiento de legitimidad social de la ordenación del territorio y urbanística demanda un empoderamiento cívico a lo largo de todo el proceso urbanístico, promoviendo un avance cualitativo en la naturaleza y alcance de los procesos convencionales de participación pública en la elaboración del planeamiento. El objetivo debe ser no sólo garantizar el derecho a la información, sino también los derechos a la negociación y a la participación en la adopción de decisiones. Para ello es necesario incorporar al proceso de planeamiento técnicas de consulta y fomento de la respuesta activa por parte de la ciudadanía, sustituyendo la mera audiencia indiscriminada del periodo de información pública previsto en las actuales legislaciones urbanísticas por un programa estructurado de consulta retroalimentada a lo largo de todo el proceso de elaboración del planeamiento.”

Es decir, si la ciudad es de todos, hemos de hacerla todos.

En Madrid a 15 de mayo de 2025

Marta Lora-Tamayo

I. REFLEXIONES GENERALES SOBRE PARTICIPACIÓN

UNA ORDENACIÓN DE LAS VÍAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹

JAVIER SIERRA-RODRÍGUEZ
UNED

ÍNDICE: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PARTICIPACIÓN Y MODELOS DE DEMOCRACIA. 2.1. La participación a través de representantes. 2.2. La participación directa de los ciudadanos en un sistema representativo. 2.2.1. Democracia directa y democracia representativa. 2.2.2. Los mecanismos asociados a la democracia semidirecta. 2.2.3. La idea de un complemento a la democracia representativa. 2.3. El resto de posibilidades y su desplazamiento al cajón de sastre de la democracia participativa. 2.3.1. El concepto de democracia participativa. 2.3.2. Las otras fórmulas participativas. 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 3.1. Una noción amplia. 3.2. Funciones. 3.3. Caracterización de los cauces de participación ciudadana. 3.3.1. Asimetría en su grado de formalización y anclaje normativo. 3.3.2. Objeto sobre el que se proyecta. 3.3.3. Atributos ideales. 4. UNA CLASIFICACIÓN DEL REPERTORIO DE CAUCES E INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 4.1. Instrumentos a iniciativa de los poderes públicos. 4.2. Instrumentos a iniciativa de los ciudadanos. 5. A MODO DE EPÍLOGO.

1. INTRODUCCIÓN

La participación es un elemento inherente a la democracia. No se puede hablar de ella sin participación porque su fundamento exige la intervención de los ciudadanos. Por ello, se presume que su presencia es un valor en sí mismo porque conecta con el principio democrático², y que también cumple un papel instrumental al servicio de funciones tan necesarias como producir representación o

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “El Estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el contexto europeo (Ref. PID2021-124531NB-I00)”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

² En este sentido se expresaba Sánchez Morón (1979: 178) al enfatizar la relación causa-efecto recíproco que se produce entre los valores y principios constitucionales que son inherentes al funcionamiento democrático como la participación, la libertad y la igualdad. Así, una mayor libertad abona el terreno para que se desenvuelva la participación, pero también “una efectiva participación

legitimar la acción de los poderes públicos. Se asume como premisa que el despliegue de la participación en un sistema político tiende —aunque no lo asegure— hacia la profundización democrática. Así, se afirma recurrentemente que, a mayor participación de la ciudadanía, tendremos más democracia.

Más allá de su conexión con la esencia democrática, de manera intermitente se recurre a la participación como una posible solución a todos sus males cuando se producen épocas de crisis, o en las que impera el descontento de la ciudadanía con el sistema político³. De hecho, hay un rumor que periódicamente aboga por la actualización y ampliación de los cauces de participación, ante los retos que suponen los nuevos y cambiantes fenómenos que deben afrontar los sistemas políticos democráticos.

Hoy se habla de desinformación o de la deriva de los gobiernos a concentrar su poder, pero esta inquietud ha existido siempre en las democracias representativas. De hecho, uno de los motivos de esta insistencia y de la persistente llamada a la democracia directa suele estar relacionado con el advenimiento de lo que se ha denominado como *Estado de Partidos*, porque ha implicado un distanciamiento entre las instituciones de la democracia representativa y la ciudadanía (Expósito, 2021: 26 y ss.)⁴.

Centrándonos ahora de manera preliminar en el concepto “participación”, hay que decir que se refiere a la idea de intervenir o tomar

de éstos [los ciudadanos] es la que puede producir un progresivo aumento de la libertad y la igualdad efectivas”.

³ La llamada a una mayor participación, a la inclusión de los instrumentos de democracia directa o de la denominada como democracia participativa ha sido y es uno de los *cantos de sirena* que se plantean una y otra vez como fórmula para mejorar la democracia (Aba Catoira, 2019: 172).

⁴ Son muchos los autores que, en la línea de Expósito (2021: 31), atribuyen a los partidos políticos su parte de responsabilidad en la crisis de representación. Su distanciamiento de la sociedad “se ha desarrollado paralelamente a su progresiva identificación con las instituciones públicas: no sólo con las instituciones representativas, sino también con aquellas de la administración pública, ocupadas por ellos de diverso modo” (Ferrajoli, 2016: 30 y 31). Como consecuencia, tanto su alejamiento de la ciudadanía, como su superposición a las instituciones, muestran que han desnaturalizado su función y “han perdido su posición intermedia entre la sociedad y el Estado” (Salvador Martínez, 2021: 59).

parte en algo. Se presume que abarca la participación individual o de un conjunto de personas sobre un ámbito determinado y, cuando se relaciona con la democracia, se asume su proyección sobre aquella participación que supone tomar parte con relación a la conformación de la voluntad o la actuación de los poderes públicos.

Esto nos obliga a tener en cuenta el modelo de democracia en el que tiene lugar porque ambos términos, participación y democracia, pueden hacer alusión a distintos grados y realidades, por lo que será necesario ir acotando a qué tipo de participación hacemos referencia, así como el modelo de democracia en el que se desenvuelve.

Para ello tendremos en cuenta una diferenciación básica entre la que es consustancial a los sistemas representativos y aquella que responde a la idea de democracia directa. Aun así, ahí no se acaban los fenómenos participativos, porque hay otro tipo de participación que es posible gracias al ejercicio de derechos o de cauces previstos para la expresión de intereses o preferencias particulares o colectivas que giran sobre el ámbito público.

La existencia de fórmulas de participación de naturaleza plural que, a su vez, se han ido diversificando a lo largo del tiempo, nos conmina a establecer un marco de análisis con la vocación de facilitar su correcta distinción. Esta es la tarea que se erige como objetivo de este texto y que nos llevará a la elaboración de una clasificación que sea válida para todos los tipos de instrumentos de participación que tienen a su alcance los ciudadanos en una democracia representativa.

Para esta finalidad, en primer lugar, abordamos los modelos de democracia y los mecanismos participativos que se les asocian. A continuación, pasaremos al análisis de la expresión *participación ciudadana* bajo una conceptualización expansiva y a su caracterización. Por último, se elabora una clasificación que aspira a ordenar la variedad de dispositivos participativos que nos podemos encontrar.

2. PARTICIPACIÓN Y MODELOS DE DEMOCRACIA

Retomando las ideas de partida de este texto, hay que afirmar que las principales expresiones de la participación en el marco de las democracias representativas están destinadas a producir representación. Sin embargo, nos vamos a encontrar con cauces que per-

miten a los ciudadanos tomar parte en los asuntos públicos y que tienen rasgos distintos a esa vocación de producir una delegación del poder. Por ello, un primer paso para su clasificación nos lleva a diferenciarlos según estén asociados a la democracia representativa o a la democracia directa. En ambos casos, hablaremos de dispositivos circunscritos a la participación política que están conectados con la legitimación democrática del Estado y de las entidades territoriales que lo integran. Por tanto, quedarán pendientes de abordar otras fórmulas de implicación de los ciudadanos que se examinan posteriormente⁵.

2.1. La participación a través de representantes

Los sistemas representativos se definen porque se deposita el ejercicio del poder en representantes, por esa razón, el cauce que se alza como mayor exponente de la intervención de los ciudadanos es la celebración de elecciones periódicas. En ellas toman parte como titulares del poder y en uso de los derechos políticos reconocidos en las constituciones democráticas.

Esta vía de participación es de fácil identificación en torno a la emisión del voto. Sin embargo, para su despliegue y para que se pueda hablar de elecciones libres, los requerimientos van más allá del sufragio universal, igual, directo y secreto. Éste debe venir precedido de la existencia de un marco de libertades y derechos (libertad ideológica, de expresión, reunión, etc.), del reconocimiento de los partidos políticos y de unas reglas electorales que permitan activar con garantías el funcionamiento del engranaje electoral y representativo. Así, esta participación exige que no haya obstáculos a la realización de todas las operaciones que conlleva la producción de representación: constituir un partido político, ser candidato, hacer campaña electoral, etc. No obstante, estas garantías no se limitan únicamente

⁵ Asumimos el posicionamiento expresado en la relevante Sentencia del Tribunal Constitucional español (STC) núm. 119/1995, de 17 de julio, que desentrañaba la naturaleza y finalidad de las fórmulas de participación previstas en el ordenamiento jurídico y constitucional español, de manera que muchas de ellas quedarían excluidas de su categorización como participación política, aunque afecten o incidan en este ámbito.

al proceso electoral, sino que también deben asegurar el mantenimiento del libre ejercicio del cargo representativo por quienes han sido elegidos.

2.2. La participación directa de los ciudadanos en un sistema representativo

2.2.1. Democracia directa y democracia representativa

Los problemas de clasificación de la participación comienzan cuando observamos que hay muchas más fórmulas para implicar a los ciudadanos en la cosa pública con rasgos muy diferentes. Así, también se materializa cuando son quienes deciden directamente a través de mecanismos como las consultas referendarias, en los que su voz sigue siendo una expresión de la voluntad popular como titulares del poder. Estos dispositivos responden al modelo clásico de democracia que nos evoca la idea de una plaza pública en la que una asamblea de ciudadanos toma las decisiones conjuntamente. Sin embargo, los institutos de democracia directa no se dan bajo los rasgos de un modelo puro cuando se desenvuelven en un sistema representativo, por la sencilla razón de que se convierten en un cauce de participación dentro de la democracia representativa⁶.

De hecho, las variadas configuraciones que se dan a los instrumentos de democracia directa muestran que los ciudadanos no siempre disponen de facultades para ponerlos en marcha, que no ostentan fuerza vinculante, o que esta queda matizada porque su efectividad requiere de la conformidad de otros órganos emanados de la representación popular. De ahí que debemos hablar, más bien, de mecanismos de democracia semidirecta, que se distinguen por depositar algunos espacios de decisión en la ciudadanía, pero con una capacidad y recorrido limitado. Su presencia es lo que daría lugar a un sistema de democracia mixta, semidirecta o semi representativa, a

⁶ De hecho, Ramírez Nárdiz (2014: 194) nos viene a recordar la incompatibilidad entre la democracia representativa y la democracia directa, porque esta sería un modelo distinto que “llama a la sustitución de la democracia representativa por una fórmula de gobierno popular, directo y permanente, en el cual la ciudadanía actúe de forma sostenida en el tiempo como poder constituyente”.

la que alude Gómez Puerto (2023: 12) como una mezcla cuya “base se sitúa en una estructura representativa” en la que se incorporan elementos correctivos que son propios de la democracia directa. Esto nos termina llevando a que no podamos hablar de democracia directa porque con ellos, “no cabe decisión popular directa alguna, ni tal eventual decisión podría producir efecto jurídico alguno sin la intervención de concretas instituciones constitucionales” dado que “por fuerza, requieren (antes o después) la mediación de órganos representativos” (Sánchez Ferriz, 2021: 23).

2.2.2. Los mecanismos asociados a la democracia semidirecta

De cualquier forma, la relación de dispositivos que se pueden integrar en esta categoría es de muy diversa índole y configuración, pero, en síntesis, hablamos del reconocimiento de algunos tipos de iniciativa popular y de la celebración de consultas a la ciudadanía mediante votación. Estas posibilidades pueden quedar separadas, pero también unidas, es decir, que conlleven tanto la activación de una iniciativa como la decisión sobre ella⁷.

En todos los casos pueden tener un objeto muy dispar que se proyecta sobre una decisión política o un texto normativo⁸. Así, es común el reconocimiento constitucional de la iniciativa popular para comenzar el proceso legislativo o una reforma constitucional; o la celebración de consultas populares sobre una decisión política, sobre la aprobación o derogación de una norma o de un texto constitucional⁹.

⁷ Véase, por ejemplo, la configuración del referéndum propositivo de normas a iniciativa de un número de ciudadanos (Garrido López, 2021a: 166 y ss.).

⁸ También existen diseños que se consideran instrumentos de democracia directa y que giran sobre la continuidad de la representación obtenida en las urnas. La revocación del mandato está muy extendida en países de América Latina y tiene como finalidad dejarla sin efecto sin tener que esperar a su finalización. Véase Garrido López (2021b) y Dueñas Castrillo (2022).

⁹ La utilización del término consultas populares es deliberada, porque los textos constitucionales no siempre distinguen o utilizan con precisión los términos plebiscito o referéndum. Los plebiscitos se han venido asociando a las consultas sobre decisiones políticas, mientras que los referendos harían alusión a los pro-

Las combinaciones son muchas, pero comparten dos coordenadas: que suponen una expresión de la participación directa de los ciudadanos —o visto de otro modo una excepción a la delegación en sus representantes—; y que se llevan a cabo como una vía de expresión de la voluntad popular —al menos, en términos teóricos—. Aparte, se podría señalar su vocación de ser decisivos, aunque la realidad de los condicionantes impuestos al diseño de estos mecanismos nos conduciría a la dirección opuesta.

Por poner algunos ejemplos de su configuración, las consultas referendarias sobre decisiones de especial trascendencia en la Constitución Española (CE) —art. 92.1 CE— no pueden ser iniciadas por la ciudadanía, reservando la propuesta al Presidente del Gobierno y, además, deben ser autorizadas por el Congreso de los Diputados para su celebración. Para mayor diferenciación con la idea de democracia directa, sus resultados no son vinculantes, aunque podríamos discutir si una decisión respaldada por la ciudadanía ofrece margen al gobierno para distanciarse de ella¹⁰. También encontramos la previsión de consultas populares en el procedimiento de modificación de la Constitución en dos supuestos que tienen en común el carácter vinculante de sus resultados. Uno de ellos se activa a petición de una fracción de los miembros de una de las cámaras parlamentarias en el marco del procedimiento ordinario de reforma (art. 167.3 CE); mientras que el otro es preceptivo cuando la modificación afecta a materias de especial trascendencia, que obligan a seguir un procedimiento agravado que incluye su ratificación mediante referéndum (art. 168 CE).

En el caso español también se recoge la iniciativa popular en el procedimiento legislativo y requiere la presentación de 500.000 firmas de ciudadanos (art. 87 CE), por lo que solo refleja la implicación de una parte del cuerpo electoral. Este mecanismo se limita únicamente a la introducción de propuestas para obligar a que las cámaras

nunciamentos de la ciudadanía sobre actos normativos (Sáenz Royo, 2016: 125 y ss.).

¹⁰ El artículo 92 CE adjetiva como “consultivo” a este tipo de consultas, por lo que se remarca su carácter no vinculante. No obstante, la doctrina ha señalado que es impensable que no se siguiera el resultado obtenido una vez celebrado (Benzo Mestre, 2007: 70).

parlamentarias se pronuncien sobre ellas¹¹. Así, una vez presentada, no queda asegurado que la iniciativa legislativa popular prospere, sino que debe someterse a un trámite de admisión y, en su caso, a una votación. En consecuencia, en última instancia, son las cámaras legislativas en las que radica su aprobación o no, a lo que se añade la posibilidad de que el texto legislativo sufra modificaciones que cambien el sentido y orientación del proyecto de norma¹².

A la vista de estas configuraciones y en función del juego de los factores señalados, podemos tener mecanismos con una clara tendencia hacia la democracia directa, y otros, que son solo un espejismo aparente de una intervención de los ciudadanos sin intermediarios, todo ello sin perjuicio de su escasa utilización o éxito en algunos países porque dependen de una decisión de otros órganos¹³.

¹¹ De hecho, esta limitación es mayor porque excluye las materias reservadas a ley orgánica, de carácter tributario o internacional, o que tengan relación con la prerrogativa de gracia; a lo que se suman otras causas de inadmisión de la iniciativa reguladas legislativamente. Véase el art. 5 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

¹² La enumeración de mecanismos de democracia semidirecta previstos en la Constitución Española no acaba ahí y también se podrían citar otros, entre ellos la celebración de consultas referendarias relacionadas con el proceso autonómico y la aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía (arts. 151, 152 y D. T. 4^a CE). Aparte, quedan instituciones como el concejo abierto (art. 140) que se ha mantenido por razones históricas y que afecta solo a municipios pequeños. Conlleva una forma de gobierno local ejercida asambleariamente por los vecinos al estilo de la democracia ateniense, por lo que Sánchez Ferriz (2017: 530) indica que sería el único que verdaderamente tiene correspondencia con la democracia directa —por ser asambleario—, a diferencia del resto que encajaría mejor en el concepto de democracia semidirecta.

¹³ Baste decir que en España solo se han realizado consultas populares sobre decisiones de especial trascendencia del artículo 92 CE en dos ocasiones —sobre la incorporación a la OTAN en 1986 y sobre la aprobación de la Constitución Europea en 2005—, mientras que se han adoptado muchas otras decisiones de mayor trascendencia sin que se haya planteado la apelación a un pronunciamiento de la ciudadanía. Lo mismo se puede decir respecto a las reformas del texto constitucional que se han llevado a cabo por el procedimiento ordinario sin aprovechar las posibilidades que llevarían a un referéndum. Con relación al rendimiento de la iniciativa legislativa popular, desde 1982 y hasta el final de la XIV legislatura que se extendió hasta el año 2023, se habían contabilizado cerca de 150 propuestas de las que solo cuatro han terminado trasladando sus contenidos en diverso grado a un texto legislativo.

2.2.3. La idea de un complemento a la democracia representativa

Con todo, como periódicamente se alude a la necesidad de incorporar estos instrumentos o de perfeccionar los que ya puedan existir en un sistema representativo, la visión más aceptada es que constituyen un complemento que no busca una sustitución de nuestro modelo (Aragón Reyes, 2008: 131). De hecho, esta apelación a la democracia directa simplemente “parece obedecer más al propósito de reprochar la estrechez del parlamentarismo” (Sánchez Ferriz, 2017: 530). Es cierto que hacer una reivindicación de una mayor participación conlleva implícitamente una crítica al sistema representativo. Sin embargo, esto no nos debe impedir que se reconozcan las ventajas que se predicán respecto a unas mayores posibilidades de implicación de los ciudadanos en términos de legitimación democrática, control de los poderes públicos o incremento de la confianza ciudadana en el sistema¹⁴.

En todo caso, aunque la situación varía entre países, nos vamos a encontrar que su presencia suele ser concebida como algo excepcional y su utilización como extraordinaria¹⁵, por lo que además del control que se ejerce sobre ellos por parte de los órganos representa-

¹⁴ Aun así, no faltan los motivos de desconfianza por factores como la potencial manipulación de la opinión pública; porque haya bajos niveles de participación, por lo que se termine suplantando lo que está llamado a ser una expresión de la voluntad general; porque se utilicen para legitimar decisiones de dudoso encaje jurídico o escapar de otros controles; o porque contribuyan a socavar el parlamentarismo. Como nos recuerda Burguera Ameave (2016: 117) parte de este recelo deriva de haber sido utilizadas por gobiernos totalitarios antes de la II Guerra Mundial —como también en España en la época franquista—, por lo que pasaron “de ser concebidas como revolucionarias a simbolizar un instrumento reaccionario que afianzaba todo gobierno con aspiraciones totalitarias”.

¹⁵ En este sentido se expresaba el TC español en la citada STC 119/1995, de 17 de julio (FJ 2 y 3) porque la participación “normalmente se ejerce a través de representantes” y “excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo”, indicado sobre alguno de estos institutos que “se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política”, por lo que “si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución”.

tivos, su activación puede estar supeditada al cumplimiento de requisitos estrictos que no favorezcan su puesta en funcionamiento.

2.3. El resto de posibilidades y su desplazamiento al cajón de sastre de la democracia participativa

Hasta aquí, hemos visto que los mecanismos de los modelos de democracia representativa y semidirecta tenían como punto en común su identificación con el ejercicio del poder y la expresión de la voluntad popular. Así, a la intervención de los ciudadanos que se produce por estas vías es a la que el Tribunal Constitucional español (TC) reserva su consideración como participación política (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3).

Este posicionamiento se llevaba a cabo en el marco de un ejercicio de delimitación de lo que supone una manifestación del ejercicio del derecho fundamental de participación política —art. 23.1 CE— y de lo que corresponde al principio general establecido en la Constitución Española que está destinado a que los poderes públicos favorezcan la participación —art. 9.2 CE—. Por ello, el TC venía a acotar que el derecho fundamental de participación política no cubre todas las posibilidades de intervención ciudadana que trascienden lo privado, sino solo aquella prevista para el ámbito de la legitimación democrática del Estado¹⁶. El resto de opciones que tienen algún tipo de incidencia en lo público, pero para las que no se realiza un especial llamamiento a intervenir en las decisiones políticas, serían un reflejo del mandato dirigido a los poderes públicos para favorecer la participación —art. 9.2— y quedarían encuadradas en lo que el TC denomina como el *tertium genus* de la democracia participativa¹⁷. Surge así otro concepto, por lo que nos vemos obligados a dedicarle

¹⁶ Esto podría dar lugar a un debate de mayor alcance porque las formas de intervención de los ciudadanos pueden ser muy variadas y tener incidencia en la esfera política, aunque no supongan un reflejo de la voluntad popular o incidan directamente en esa legitimación. De hecho, para algunos autores hay otras manifestaciones de la participación que podrían ser consideradas como un ejercicio del derecho fundamental de participación política aun sin ser un reflejo de la voluntad popular (Villaverde Menéndez, 2015: 442).

¹⁷ STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 5 y 6.

unas líneas, de modo que nos permita observar si es acertada o no esta ubicación para el resto de dispositivos.

2.3.1. El concepto de democracia participativa

La literatura entiende que la democracia participativa se corresponde con aquel sistema que promueve la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. Las visiones sobre el concepto son variadas y llenas de matices, pero apuntan a algunas características comunes. Por un lado, se destaca que es aquel sistema que es proclive a la introducción de herramientas de participación en un modelo representativo, destacando el protagonismo de lo local por tratarse de un ámbito reducido en el que puede desenvolverse más fácilmente (Ramírez Nárdiz, 2017: 435). Por otro lado, no se tiene en cuenta si los dispositivos son una expresión de la voluntad popular o si están conectados al contenido del derecho fundamental de participación política. En su lugar, se pone el énfasis en que sean mecanismos en los que haya un verdadero poder de decisión de los ciudadanos. En otras palabras, la democracia participativa comprendería los instrumentos asociados a la democracia directa, pero no solo, sino también aquellos otros en los que se otorga un papel de codecisores a los ciudadanos¹⁸.

¹⁸ En esta línea Ruano de la Fuente (2010: 95) expresa con nitidez que la democracia participativa comprende un amplio campo que integra “los procedimientos más clásicos de democracia semi-directa como el referéndum, la iniciativa popular y todos aquellos que confieren el rol de co-decisor a los ciudadanos y que, por lo tanto, les implica directamente en el ejercicio del poder político antes, durante o después de la adopción de la decisión política y de su cristalización, en su caso, en norma jurídica”. Por su parte, Almagro Castro (2016: 181) la caracteriza como aquella que “persigue una mayor implicación ciudadana mediante el robustecimiento de los canales de participación directa y semidirecta”. En sentido similar, Ramírez Nárdiz (2013: 10 y ss.) la define como “el conjunto de instrumentos jurídicos que, a través de la participación directa de los ciudadanos en la vida pública, en la toma de decisiones de la comunidad y en el control de sus representantes y gobernantes, pretende profundizar en la democracia implicando en un mayor modo al ciudadano en su propio gobierno” y asocia a esta conceptualización herramientas como el referéndum, la iniciativa popular, la revocatoria de mandato, la apelación de sentencia, la asamblea abierta, los presupuestos participativos, o los jurados ciudadanos. En todo caso, el mismo autor aclara que tiene como “elemento definidor y común

En consecuencia, cuando el TC arroja el resto de herramientas que permiten la intervención de los ciudadanos a esta categoría de democracia, se producen varios desajustes respecto a la conceptualización indicada, porque los tres tipos de democracia —representativa, directa y participativa— no suponen categorías estancas, ni abarcan todas las alternativas posibles. Así, en primer lugar, la democracia participativa se superpone a la democracia directa, porque acogería los institutos que le son propios; mientras que, en segundo lugar, la democracia participativa solo comprendería una parte de los mecanismos de esta índole que recoge el ordenamiento jurídico porque no todos ofrecen una verdadera capacidad de decisión —que es uno de sus elementos definitorios—, es más, la mayoría no disponen de este carácter.

De cualquier manera, pese a este apunte, debemos aceptar que el TC tiene *in mente* una conceptualización de la democracia participativa distinta a la expresada por la literatura citada. Así, pues, cualquier otra actividad de intervención ciudadana que no se identifique con la democracia representativa o directa quedaría enmarcada, simplemente, en una categoría de “otro tipo de participación” con incidencia en lo público.

2.3.2. Las otras fórmulas participativas

Con todo, es necesario detallar a qué nos estamos refiriendo como esa otra participación. Se trata de fórmulas que corresponden a la apertura de cauces en cumplimiento de los principios que llaman a los poderes públicos para que favorezcan la intervención de los ciudadanos; o bien, porque se derivan de hacer efectivos derechos o previsiones constitucionales.

Así, en la Constitución Española encontramos algunos mandatos generales como el art. 9.2 CE dirigido a “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”; u otros que pivotan sobre colectivos específicos como la juventud¹⁹. También

que el ciudadano no se limite a participar/relacionarse con el poder público, sino que decida” (Ramírez Nárdiz, 2015: 189 y 190).

¹⁹ El art. 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

hay derechos reconocidos que han traído como consecuencia el diseño de canales de participación por la vía legislativa o por la acción de las administraciones públicas. Estos mecanismos pueden aparecer con un alcance general e indeterminado (ej. derecho petición); o circunscritos al ejercicio de poderes públicos (ej. el jurado, o el derecho de petición ante las cámaras parlamentarias)²⁰, a la actuación de las administraciones públicas²¹, o a ámbitos sectoriales o de actividad concretos (educación, seguridad social, calidad de vida y bienestar, etc.)²². Además, el texto constitucional español recoge el papel que desempeñan algunos tipos de organizaciones como las de carácter empresarial, sindical, profesional, o de consumidores y usuarios, y que presuponen un ejercicio de la participación²³.

Todas estas posibilidades son dispares entre sí, y aunque se hace difícil generalizar, podemos establecer como nota definitoria que “no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6)²⁴. No obstante, incluso los que expresamente el TC español ha señalado como institutos de democracia directa no tienen todas las

²⁰ En la administración de justicia se prevé la institución del jurado (art. 129 CE), mientras que encontramos las peticiones individuales o colectivas ante las cámaras parlamentarias (art. 77 CE).

²¹ El derecho a la audiencia de los ciudadanos en la elaboración de normas y en la producción de actos en el ámbito administrativo previstos en el art. 105 CE. Como indica Tardío Pato (2021: 208) hasta la STC 119/1995, la doctrina había considerado a estos trámites relacionados con la elaboración de reglamentos, planes urbanísticos y determinados actos administrativos como una forma de participación política directa.

²² En el ámbito educativo hay referencias a la participación de la ciudadanía en la programación de la enseñanza, o el control y gestión de centros que reciben fondos públicos (art. 27 CE); también en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos cuyas funciones afecten a la calidad de vida o al bienestar general (art. 129 CE).

²³ Encontramos múltiples alusiones a las organizaciones empresariales y sindicales; a las que se añaden entidades como los colegios profesionales (art. 36 CE), las organizaciones de personas con discapacidad (art. 49), de consumidores y usuarios (art. 51 CE), de profesionales (art. 52 CE), entre otras.

²⁴ Sin ánimo de exhaustividad se pueden destacar otras sentencias del TC que realizan un tratamiento de la cuestión o que se centran en el examen de algunos instrumentos concretos, entre ellas las SSTC 103/2008, 11 de septiembre; 31/2010, de 28 de junio; o 31/2015, de 25 de febrero.

características que se esperarían de este tipo en términos de vinculación de la decisión o de involucración de todo el cuerpo electoral, por lo que debemos terminar asumiendo que, para clasificar estos instrumentos, “el único criterio verdaderamente seguro es el reconocimiento por la jurisprudencia, de modo expreso, de su pertenencia a la democracia directa, de manera que, en caso contrario, el mecanismo participativo pertenecerá a la llamada democracia representativa o a la participativa” (Tardío Pato, 2021: 204).

En definitiva, nos encontramos ante “otras” fórmulas que permiten a los ciudadanos individuales dar su opinión, defender posiciones o intereses particulares; pero también para que se escuche la voz de quienes los agrupan o representan a través de colectivos profesionales, sectoriales o de otra índole en el marco de la persecución de sus objetivos o fines; sin que por ello se pueda considerar que son una expresión de la voluntad popular.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1. *Una noción amplia*

De lo visto hasta ahora, observamos que la intervención de los ciudadanos tiene una naturaleza y configuración muy variada, y que su clasificación en torno a modelos ideales de democracia origina problemas porque los conceptos se solapan o son insuficientes. Algo similar sucede cuando nos referimos a la conceptualización de la participación ciudadana, porque se enfrenta a la proliferación de enfoques distintos que se concretan en definiciones diferentes²⁵.

²⁵ Para mayor intrincación, el término participación se suele adjetivar para enfatizar la finalidad que persigue; o un rasgo concreto que puede estar relacionado con la materia, la organización, o el entorno sobre el que se proyecta. Esto da lugar a un sinnúmero de combinaciones como participación pública, administrativa, social, comunitaria, corporativa, deliberativa, etc. A esta dificultad se añade, a su vez, que las definiciones que se manejan pueden restringir su significado según el cumplimiento de criterios adicionales —entre los que suele destacar la capacidad de decisión—. Como indica Castellanos Claramunt (2022: 114) “habrá tantas definiciones de participación ciudadana como autores estudien”, por lo que compartimos la idea del autor de adoptar una posición lo más amplia posible de modo que no excluyamos ninguna de sus manifestaciones.

Por ello, nos resulta clave clarificar sobre qué estamos hablando, como paso previo para clasificar los cauces por los que se efectúa. Debemos advertir al lector que trataremos de realizar una conceptualización amplia, que huya de construcciones particularistas y que tiene la vocación de ayudarnos a encajar todas sus manifestaciones en un esquema mínimamente lógico. Para esta finalidad, diremos que la participación ciudadana es cualquier acción individual o de las organizaciones que hablan por una parte de los ciudadanos, que tiene como finalidad intervenir en la actividad pública. Esta conceptualización comprende cualquier tipo de intervención con independencia de su asociación con la democracia representativa, directa o con otras construcciones como la democracia participativa, pero siempre que incida en la actuación de los poderes públicos.

Así, en primer lugar, el concepto hace referencia a una acción efectiva de involucrarse en algún grado, por lo que no se identifica con la existencia de un compromiso, ni con un proceso de aprendizaje, ni se confunde con una capacidad o con los cauces previstos para llevarse a cabo²⁶. En segundo lugar, pese al equívoco al que induce su adjetivación como *ciudadana*, realmente tiene como protagonistas, tanto a las personas individuales²⁷, como a las asociaciones u organizaciones. No solo de aquellas que agrupan o representan a una porción de ciudadanos, sino también a las que persiguen intereses determinados que no tienen por qué coincidir con la generalidad²⁸. De hecho, por oposición al tipo de sujetos frente a la

²⁶ Por ejemplo, Porro Gutiérrez (2018: 24) identifica la participación ciudadana como “la capacidad de los ciudadanos, de forma individual o como miembro de organizaciones y asociaciones de influir e intervenir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas y proyectos al servicio del interés general”.

²⁷ El concepto de ciudadano debe estar necesariamente despojado de rigideces para abarcar todos los fenómenos participativos, dado que muchos de sus cauces no quedan restringidos en función de la titularidad de derechos o de su necesaria correspondencia con agregados como el cuerpo electoral. Así, entendemos por ciudadano cualquier persona individual, independientemente de su edad, nacionalidad o vecindad administrativa. Esto no impide que para la utilización de determinados mecanismos sea exigible normativamente ostentar alguno de estos atributos.

²⁸ Así, se trata de una participación que también comprende la intervención de los intermediarios que los agrupan, los representan o que defienden intereses ciuda-

que se ejercita, se podría decir que hace alusión a la intervención de todos aquellos que no actúan en nombre de los poderes públicos. En tercer lugar, se proyecta sobre la actuación pública bajo un amplio concepto, por lo que basta con tener relación con los poderes públicos para quedar incorporada dentro de la participación ciudadana. Así, hacer alegaciones sobre una iniciativa pública con la intención de defender intereses personales o sectoriales, como también intervenir para influir en una decisión, quedaría comprendido dentro de este concepto.

Cuadro I. Notas definitorias del concepto

- **Acción** de intervenir en diverso grado.
- **Modalidades de ejercicio:** individual (ciudadanos) y mediada (a través de las organizaciones en las que se agrupan, que los representan o que persiguen intereses atribuidos a una porción de la ciudadanía).
- **Objeto sobre el que se proyecta:** toma de decisiones y actuaciones de carácter cotidiano de los poderes públicos y de sus administraciones públicas.

Fuente: elaboración propia.

danos (asociaciones, ONGs y otras organizaciones cívicas). Puede parecer engañoso que el concepto participación ciudadana no quede restringido a los ciudadanos individualmente, pero conviene evidenciar que el protagonismo mayoritario ante muchos de sus mecanismos lo tienen las organizaciones y no los ciudadanos. De hecho, en la práctica, algunos están más orientados a las organizaciones, porque quienes diseñan este tipo de actividades encuentran en ellas una mayor certeza de que van a cubrir unos niveles mínimos de implicación —frente a la incertidumbre sobre su capacidad para atraer ciudadanos—. Además, para algunas materias prefieren orientar los procesos a las organizaciones cuando se trata de políticas o normas que requieren un conocimiento profundo del sector o un perfil técnico para formular aportaciones de calidad. Por otra parte, una situación que favorece esta mayor implicación es que las asociaciones y ONG muestran una mayor involucración, entre otros motivos, porque tienen una particular interrelación y dependencia respecto a los poderes públicos a la hora de llevar a cabo sus tareas y funciones. Véanse los datos y consideraciones sobre la participación en la elaboración de normas en el ámbito AGE en Sierra Rodríguez (2019).

3.2. Funciones

Antes de continuar debemos hacer una mínima alusión a las funciones que se atribuyen a la participación ciudadana y que se presumen beneficiosas, aunque es necesario advertir que su efectividad es distinta según las posibilidades y configuración que ofrecen los cauces a través de los que se lleva a cabo. De hecho, muchos de ellos requieren que se produzca una verdadera interacción entre los ciudadanos y los poderes públicos, extremo que no siempre se produce.

Así, en primer término, destacamos que la participación favorece la cultura y valores democráticos. Se insiste en que contribuye a una formación cívica porque supone un acercamiento de la ciudadanía a las reglas de juego y a las dinámicas de funcionamiento de los poderes públicos, gracias a la obtención de información y al proceso de aprendizaje que conlleva.

En segundo lugar, contribuye a aumentar la confianza de los ciudadanos, a la legitimidad y al control de las decisiones y actuaciones públicas. La disposición de espacios para la participación permite dar información, mostrar de manera transparente como se llevan a cabo los procesos de decisión y explicar las razones por las que se adoptan. Se erige también así en una herramienta de control de la acción de los poderes públicos y propicia que haya puntos de encuentro con el ciudadano, rompiendo el alejamiento que hay con la esfera pública en los periodos entre elecciones. Estas circunstancias promueven que las decisiones públicas sean más conocidas y se adquieran adhesiones, e incluso, que se abran espacios de colaboración entre el ámbito público y privado.

En tercer lugar, coadyuva a un mayor acierto en la opción escogida por los decisores públicos. La participación ayuda a que las decisiones sean más idóneas desde el punto de vista de su oportunidad y de su acierto técnico. Permite que los decisores conozcan una mayor variedad de demandas, de puntos de vista y de alternativas, porque obtendrán más información y propuestas diferentes. Contribuye a la detección de intereses y derechos afectados, de modo que puedan acordar decisiones respetuosas que no generen litigiosidad. Esta función destaca por su carácter instrumental al servicio de quienes deben definir la opción que más se ajusta al interés público.

3.3. Caracterización de los cauces de participación ciudadana

Una vez situados en la participación ciudadana y como paso previo a la clasificación de los cauces que la hacen posible, debemos caracterizarlos porque el tipo de intervención que permiten dependerá de su diseño y de sus rasgos.

3.3.1. Asimetría en su grado de formalización y anclaje normativo

Las fórmulas de participación ciudadana que tenemos en consideración pueden tener muy diverso grado de formalización. Algunas derivan del mero reconocimiento de derechos fundamentales, cuyo ejercicio no ha sido regulado o lo ha sido muy escuetamente y, por tanto, pueden ser ejercitados con los efectos y dentro de las limitaciones propias del contenido de ese derecho. En esta línea hay que apuntar que el ejercicio de derechos como el de reunión o de asociación puede estar orientado a incidir en la actuación pública sin que estén sujetos a reglas procedimentales estrictas y no por ello pierden su consideración como una fórmula de participación ciudadana (Presno Linera, 2016). No obstante, en su polo opuesto estarían aquellos canales en los que hay un procedimiento minucioso, predefinido normativamente y sujeto a plazos, como sucede con aquellos que constituyen lo que se ha venido vinculando a la participación administrativa²⁹, es decir, a la que se produce en torno a la actividad de las administraciones públicas. Dentro de este tipo podríamos citar las consultas públicas sobre proyectos normativos o la audiencia a los ciudadanos.

Más allá de estos ejemplos, fuera de cualquier formalización quedaría otro tipo de participación informal, pero no podríamos hablar de la existencia de su correlativo cauce por carecer absolutamente de cualquier condición o sujeción a rasgos que la hagan identificable.

²⁹ Tardío Pato (2021: 209 y 210) describe que dentro de ella se venían distinguiendo tres modalidades de participación: orgánica, cooperativa y funcional. Dentro de esta última categoría encontramos una variedad de fórmulas que sirven cotidianamente a la relación entre los ciudadanos y las administraciones públicas comprendiendo los trámites de información pública, las denuncias, la formulación de propuestas y peticiones o las audiencias, entre otras.

Esta se viene asimilando a fórmulas de ejercicio indirecto de influencia sobre los decisores públicos o a actividades y modos no convencionales de acción colectiva.

De cualquier manera, lo que nos interesa resaltar es que el grado de formalización puede tener su anclaje en normas de rango heterogéneo. Vamos a encontrar instrumentos de participación que derivan del texto constitucional o de normas básicas como los estatutos de autonomía, mientras que otros se recogen directamente en leyes o en reglamentos. Incluso, hay mecanismos que se ponen en marcha por las administraciones públicas como parte de sus políticas de apertura bajo el paraguas de mandatos constitucionales destinados a favorecer la participación —ej. art. 9.2 CE—, y que se establecen al habilitar una vía de comunicación con el ciudadano. Por ejemplo, a través de la página web de la entidad pública correspondiente sin necesidad de la existencia de un procedimiento administrativo concreto.

3.3.2. Objeto sobre el que se proyecta

Con relación al objeto sobre el que se participa, de manera básica diríamos que son la toma de decisiones y las actuaciones de los poderes públicos³⁰, siendo su objeto más habitual las normas y las políticas públicas³¹. Así, encontramos cauces de participación enfocados a las

³⁰ Aunque se tiene *in mente* la actividad de las administraciones públicas dependientes de los gobiernos, se pueden establecer cauces de participación respecto a la actividad de los tres poderes del Estado. De hecho, con relación al poder legislativo hay una tendencia a incluir medidas de Parlamento Abierto, que conllevan una mayor transparencia y la apertura de espacios para que puedan intervenir los ciudadanos directa o indirectamente en la actividad legislativa y en la función de control. Así, se están incorporando en los reglamentos parlamentarios la presentación de enmiendas, proposiciones no de ley o preguntas por los ciudadanos. Algunos ejemplos de interés los podemos encontrar en el artículo 306 del Reglamento de las Cortes de Aragón. Sobre los avances en materia de parlamento abierto se pueden consultar los textos de Pérez Moneo (2018), Gonzalo Rozas (2018) o Aranda Álvarez (2017), y específicamente sobre las innovaciones del Parlamento de Aragón el artículo de Cebrián Zazurca (2017).

³¹ Nótese que en este texto diferenciamos entre políticas públicas y normas porque las configuraciones más comunes de los procesos participativos distinguen según ambos tipos. No obstante, las normas pueden formar parte de las polí-

decisiones, a los planes o a los programas, sobre cuyo ciclo de vida se pueden activar consultas y procesos en momentos concretos: en su diseño, en su implementación o en su posterior evaluación. Algo similar sucede con las normas jurídicas o la producción de actos administrativos, por lo que pueden existir ventanas de oportunidad para la participación en diversos momentos, aunque su concentración suele darse en torno a sus etapas más iniciales de elaboración³².

Es importante reseñar que las experiencias participativas se suelen presentar vinculadas a un único objeto y a una sola etapa de su ciclo de vida, pero no tiene por qué ser así. Por ejemplo, se habla de consultas públicas sobre normativa, pero también pueden existir consultas sobre políticas. Se hace alusión a procesos de participación para la elaboración de planes estratégicos, pero también se puede realizar su evaluación con una metodología participativa. Al final es lo mismo, porque se trata de dar la opción para que se implique al ciudadano, aunque se aplique a objetos y en momentos distintos. Es ilustrativo citar los “presupuestos participativos” porque no dejan de ser un proceso sobre un objeto concreto que son los anteproyectos de presupuestos —circunscritos a la decisión sobre una o varias partidas— en su momento de elaboración más preliminar.

La creatividad y la tendencia a innovar en este campo tienen pocos límites, y por eso encontramos que la regulación y el diseño específico de estos mecanismos quedan ligados en la mayoría de los casos a fases determinadas, lo que termina provocando un *maremagnun* de modalidades y diseños que lejos de facilitar su comprensión por el ciudadano, a veces originan más confusión sobre el tipo de mecanis-

ticas públicas cuando se elaboran en el marco de las funciones de dirección e impulso político de los gobiernos; mientras que, por el contrario, las políticas públicas y la actuación de las administraciones públicas son susceptibles de constituir actividades de ejecución de las normas jurídicas.

³² Así, en la fase prelegislativa encontramos trámites para posibilitar la participación de los ciudadanos en la elaboración de lo que terminarán convirtiéndose en proyectos de ley. La elaboración de reglamentos también es objeto de participación ciudadana según se regula en la normativa de procedimiento administrativo, al igual que se recoge la audiencia en la producción de actos administrativos.

mo participativo ante el que nos encontramos y sobre las oportunidades que ofrece para intervenir³³.

Cuadro II. Objeto de los cauces de participación

Leyes, disposiciones y actos administrativos.

- **En cualquier etapa:** predominio de las fases de elaboración.
- **Objeto:** leyes, reglamentos, actos, etc.

Políticas públicas cualesquiera que sea su manifestación y etapa de su ciclo de vida.

- **Fases:** diseño, implementación y evaluación
- **Objeto:** decisiones, planes, programas, actividades, servicios públicos, etc.

Fuente: elaboración propia.

3.3.3. Atributos ideales

Toda esta variedad se hace más compleja cuando se quieren adicionar nuevos atributos al proceso o al resultado de la participación y se tiene en cuenta la capacidad que tienen estos mecanismos, tanto para influir en las decisiones, como en las posibilidades que ofrecen para que se desarrollen de manera informada y previo intercambio de posiciones.

Como el elenco de situaciones es muy dispar, esto es lo que ha llevado a que se terminen construyendo conceptos de la participación o de democracia más selectivos, que reservan la condición de instrumentos de participación ciudadana a aquellos que ofrecen poder a los ciudadanos o que tienen carácter deliberativo. Desde estas posiciones se niega esta condición al resto de mecanismos en los que

³³ En anteriores ocasiones he puesto de manifiesto las dificultades que origina para la ciudadanía entender la lógica de algunos procedimientos de participación —extremo al que tampoco ayudan las denominaciones diversas que adoptan—. En los trámites del proceso de elaboración de normas, los ciudadanos y las organizaciones que están poco habituadas a interrelacionarse con las administraciones públicas suelen echar de menos que haya un borrador de texto articulado durante la consulta pública previa, porque no la distinguen de la audiencia e información pública (Sierra Rodríguez, 2019).

el rol del ciudadano queda limitado o se reduce a un ejercicio por el que se puede oír a los ciudadanos sin apenas interacción³⁴.

No obstante, para nosotros se trata de herramientas que igualmente sirven para la intervención de la ciudadanía, aunque podamos decir que algunas son de baja intensidad participativa³⁵. Este planteamiento no nos impide que aspiremos a que estos mecanismos ejerzan una mayor influencia en las decisiones y a que se favorezca que haya deliberación. De hecho, una participación de calidad en torno a estos vectores —que resumimos a continuación—, presume una mayor contribución a las funciones positivas antes descritas.

- i. Poder ciudadano y grado de vinculación de sus resultados. Cuando hablamos de la capacidad de influencia de la ciudadanía se suele hacer referencia a la escalera de la participación de Arnstein, quien en 1969 estableció unas categorías que venían a representar el grado de poder otorgado a los ciudadanos. Así, los peldaños de una escalera partían de los tipos de involucración en los que no hay una verdadera participación e iban avanzando, según se subían los escalones, en el camino hacia la codecisión de los ciudadanos³⁶.

³⁴ El ejemplo más claro es la construcción del concepto democracia participativa, que excluye actividades que “por su menor intensidad participativa, no pueden tenerse por propias... (no todo lo que es participación ciudadana es democracia participativa)” (Ramírez Nárdiz, 2014: 195).

³⁵ Así, nos situamos en la misma línea que Castellanos Claramunt (2022: 114 y 115) para quien la participación ciudadana debe entenderse de manera amplia y no se circunscribe únicamente a decidir. Por eso el autor se refiere a ella de modo mucho más simple y directo, como “cualquier relación de la ciudadanía con algún aspecto de lo público”.

³⁶ Así, distinguía, por un lado, las fórmulas en las que no hay una verdadera participación y que suponen un ejercicio de manipulación o de terapia; a las que sigue una participación simbólica compuesta por los peldaños correspondientes a las actividades que solo conllevan ofrecer información y consultar. Más arriba habría poder ciudadano mediante formas de participación que incluyen la colaboración, la delegación de poder y, en el máximo nivel, el control ciudadano. Prieto y Ramírez (2014: 77 y ss.) han reinterpretado la escalera de Arnstein y extraen como categorías principales de la participación efectiva lo que denominan participación consultiva, integrada por las actuaciones de información, consulta y asesoría; y participación colaborativa, compuesta por la colaboración, la delegación del poder y el control delegado.

Esto nos conmina a plantearnos si debe existir vinculación de la opinión expresada a través de los cauces participativos. La conclusión es que solo podría existir si estamos ante mecanismos de democracia directa en los que haya un llamamiento a la voluntad popular. En el resto de casos, el llamamiento a la participación no tiene este carácter y no debe sustituir la lógica representativa. No obstante, esta consideración no está reñida con cualquier compromiso voluntario de los poderes públicos de asumir los resultados obtenidos tras una experiencia participativa. Desde este punto de vista la influencia de los ciudadanos se erige en una característica ideal.

- ii. Carácter deliberativo. El segundo de los atributos que se señalan recurrentemente también está en las entrañas de los conceptos de democracia que enfatizan la deliberación. En palabras de Ruano de la Fuente (2010: 95) “la democracia deliberativa asociaría a los ciudadanos a la reflexión previa a la decisión”. Por tanto, se trata de que existan fórmulas que pongan en igualdad de condiciones a quienes se involucran para que obtengan información y tengan la posibilidad de intercambio. De este modo, para que haya deliberación debe existir una alternancia de posiciones a tres bandas —ciudadanos en plural y poderes públicos—, de manera que unas retroalimenten a otras; y multilateralidad, lo que requiere superar la bidireccionalidad poderes públicos-ciudadano, comprendiendo a su vez a otros ciudadanos que puedan participar en esa interrelación.

El problema que surge respecto a la deliberación consiste en que requiere de una configuración de los mecanismos que permita el debate, y eso no siempre sucede, es más, en su inmensa mayoría tienen una orientación únicamente de escucha. Pese a lo indicado, hay dispositivos participativos que incluyen el adjetivo “deliberativo” en su denominación, pero que realmente no la facilitan, bien porque no haya espacio para debatir e informar, o bien, porque aun existiendo, no acontezcan esas dos características buscadas: retroalimentación e intercambio a tres partes.

Con esta característica ocurre algo similar al poder ciudadano porque el ingrediente deliberativo amplificaría los efectos positivos de la participación. Sin embargo, la puesta en marcha de dispositivos deliberativos requiere implicación, tiempo y re-

cursos que no siempre están disponibles más que para actividades muy puntuales.

Cuadro III. Modalidades que puede tener la participación ciudadana y sus cauces según diversos criterios

Según el concepto democracia	Según participante	Según objeto
<ul style="list-style-type: none"> • Representativa. • Directa. • Participativa. • Otras (no incluidas en las anteriores). 	<ul style="list-style-type: none"> • Individual: ciudadanos. • Mediada: a través de entidades que agrupan a ciudadanos, los representan o persiguen intereses. • Mixta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas. • Planes. • Programas. • Servicios públicos. • Normas. • Actos administrativos.
Según el rol que desempeñan los poderes públicos y las administraciones públicas	Según posibilidades de argumentación, razonamiento e intercambio	Según poder de decisión
<ul style="list-style-type: none"> • Activa: ponen en marcha la experiencia participativa. • Reactiva: tras su activación por los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberativa. • No deliberativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • No participación. • Participación aparente. • Poder ciudadano.

Fuente: elaboración propia.

4. UNA CLASIFICACIÓN DEL REPERTORIO DE CAUCES E INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Simplificando mucho, diríamos que todas las manifestaciones de la participación ciudadana terminan derivando de dos situaciones: de la realización de consultas por los poderes públicos —con independencia de si conllevan decisión o no—; y de la utilización por los ciudadanos de posibilidades abiertas porque existan procedimientos o derechos que puedan ejercitar. A partir de aquí podemos distinguir los mecanismos según quien puede ponerlos en funcionamiento: los poderes públicos o los ciudadanos.

Así, por un lado, encontramos aquellos que, por su complejidad, por la necesaria disposición de medios, o porque dependen de su acción o decisión, deben ser desplegados por las instituciones y los poderes públicos. Esta activación puede ser voluntaria, porque exista una actitud proclive a implicar a los ciudadanos; o porque haya una obligación en cumplimiento de un mandato legal —por ejemplo, en el marco de un procedimiento administrativo que recoja un trámite participativo obligatorio—. Lo relevante en este caso es que arrancan sin necesidad de una intervención directa de los ciudadanos. Entre estos supuestos encontramos una gran variedad de mecanismos que responden a la idea de una consulta, entre los que podríamos citar el trámite de información y audiencia pública a la ciudadanía en el proceso de elaboración de normas reglamentarias, la puesta en marcha de un proceso de consulta sobre una política pública, los presupuestos participativos, o la habilitación de periodos de audiencia pública.

Por otro lado, estarían aquellos que pueden ser activados por la ciudadanía porque existan cauces preestablecidos o en virtud de derechos reconocidos, de modo que la escucha o la actuación a realizar por los poderes públicos surge, primordialmente, por una acción ciudadana. Así, en estos casos, los poderes públicos y sus correspondientes administraciones públicas asumen una posición reactiva, porque actúan como consecuencia de un rol activo del ciudadano³⁷. Dentro de estos supuestos podemos citar el ejercicio del derecho de petición, la formulación de quejas y sugerencias a las administraciones públicas o el ejercicio de un derecho de iniciativa previsto por la legislación.

4.1. Instrumentos a iniciativa de los poderes públicos

Como se ha indicado, los instrumentos que corresponde activar a los poderes públicos y a sus administraciones giran en torno a la idea de una consulta que, a su vez, puede adoptar diversos formatos.

³⁷ No obstante, se podría sostener que el ciudadano siempre mantiene un rol activo, bien para iniciar el mecanismo participativo, o bien para intervenir de manera efectiva una vez que se ponen en funcionamiento.

En primer lugar, nos referimos a las consultas puntuales, que utilizan múltiples fórmulas o técnicas para la recogida del parecer ciudadano. Así, se pueden materializar simplemente en la disposición de formularios o cuestionarios; en los trámites de audiencia; en una consulta popular o votación —con y sin carácter referendario—³⁸; entre otras. Su diseño puede ser más o menos sofisticado, pero responde a la característica de ser una actividad puntual o de corta duración para la que se ofrece información previa y a través de la que se solicita la expresión de opiniones. Al no ser prolongada en el tiempo es menos proclive a facilitar el intercambio necesario para que se produzca deliberación.

En segundo lugar, las consultas pueden tomar forma de proceso, es decir, estar organizadas a través de una secuenciación de consultas de varios tipos o modalidades (presenciales, online, etc.), o porque a las actividades de consulta se les dote de una mayor duración y se establezcan hitos a lo largo del tiempo. Una de las notas comunes de estos procesos consiste en que permiten una mayor posibilidad de intercambio y de ahí, que suelen adjetivarse como procesos deliberativos —aunque en la mayoría de los casos no lo sean realmente—. Hay que advertir que la frontera que divide consultas y procesos no siempre es nítida, porque hay consultas a las que se dota de tanta sofisticación que se convierten prácticamente en procesos; mientras que hay procesos que son tan simples, que realmente se reducen a una consulta. La dificultad para su distin-

³⁸ A lo largo de las páginas precedentes hemos hecho alusión a las consultas referendarias que tienen su anclaje constitucional y que disponen de su regulación principal en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero. Básicamente se corresponden con el referéndum consultivo del art. 92 CE, a los vinculados a la reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE) y al proceso autonómico y modificación de los estatutos de autonomía, las que se añaden las consultas populares de ámbito local previstas en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) —ex D. A. única L. O. 2/1980—. Fuera de estos supuestos encontramos otro tipo de consultas que tienen el carácter de “no referendarias” y que no guardan los rasgos inherentes al referéndum (la masa de participantes es distinta al cuerpo electoral, no se despliegan las garantías de un proceso electoral, etc.). En el ámbito autonómico hay regulación propia sobre estas consultas populares no referendarias. Sobre su complejo régimen jurídico se puede acudir a la obra de Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019: 143 y ss.).

ción resulta habitualmente porque las leyes y los portales de participación adoptan denominaciones con las que llaman procesos a lo que son consultas y viceversa. Dentro de esta categoría se insertan actividades como los presupuestos participativos; o los procesos deliberativos sobre políticas públicas, que combinan la celebración de foros presenciales con la opción de hacer alegaciones a través de los portales institucionales. Hay otras actividades como la celebración de paneles, jurados o foros ciudadanos que según su configuración encajarían dentro de esta categoría o deberían ser considerados como una consulta puntual.

En tercer lugar, podemos encontrar que los poderes públicos se doten de una estructura para la realización de una labor continuada de consultas, encontrando foros de carácter permanente. Estos se caracterizan por su estabilidad en el tiempo y por ser estructuras generalmente formalizadas como órganos consultivos. Para considerarlos como órganos de participación ciudadana es necesario que en su composición colegiada haya ciudadanos u organizaciones que dispongan de este carácter. La composición más común nos muestra que la “parte” ciudadana corresponde a representantes de organizaciones, frecuentemente en minoría ante una composición mixta con representantes de la administración, expertos, u otras figuras. Por tanto, la capacidad de estos órganos para constituir una manifestación de la involucración ciudadana dependerá en gran medida de lo mayoritaria o minoritaria que sea su presencia³⁹.

En resumen, las consultas pueden ser puntuales, conformarse como proceso o erigirse en torno a estructuras. En cualquier caso, los mecanismos que se utilizan con mayor asiduidad son las consultas

³⁹ De cualquier manera, contribuyen a la participación cuando hay personas o entidades ajenas al poder público o a la administración en la que se insertan, aunque se ponga en duda recurrentemente que sean órganos de participación, porque en la mayoría de los casos se orientan hacia el desarrollo de una función instrumental de asesoramiento a la administración a la que están vinculados (Rubio, 2020: 162 y ss.). De hecho, como ponía de manifiesto Sánchez Morón (2008: 231), los órganos consultivos no suponen de partida un espacio en el que tengan cabida los ciudadanos de a pie, porque se trata “por lo general, de un supuesto de participación no individual, sino de asociaciones y entidades de diverso tipo”.

que derivan de una obligación legal. En concreto, los trámites de audiencia e información pública que se han ido configurando principalmente en la legislación de procedimiento administrativo y en la legislación sectorial. Al tratarse de actuaciones de obligada realización en el marco de procedimientos administrativos, suelen mostrar rigideces y se llevan a cabo sin un especial cuidado para favorecer la implicación de los ciudadanos, por lo que no se concilian bien con la idea más genuina de participación ciudadana. En el extremo contrario encontraríamos los procesos que conllevan deliberación y que siguen un esquema más cuidado a partir de la disposición de información, la aplicación de técnicas que permiten el intercambio de pareceres, y finalmente, el *feedback* y la rendición de cuentas sobre la participación efectuada. Estos mecanismos suelen caracterizarse por no ser obligatorios, pero no son tan frecuentes como las actividades de la denominada como “participación administrativa”.

Cuadro IV. Cauces de participación a iniciativa de las instituciones públicas

Consultas: se caracterizan por ser puntuales y a través de cualquier instrumento o configuración que permita obtener la opinión y preferencias de los ciudadanos.

Algunos ejemplos:

- Disposición de cuestionarios/formularios.
- Información pública y audiencias públicas.
- Foros de debate, jornadas puntuales y actividades asimiladas.
- Consultas populares y votaciones.

Procesos: supone la secuenciación y combinación de varias técnicas de consulta con diseños más o menos elaborados en torno a una política, plan, programa o norma. Se ponen en marcha para un periodo de tiempo determinado, por lo que no son puntuales —como las consultas—, ni se convierten en algo estable —como las estructuras—. En la práctica los más comunes suelen adoptar la denominación de “proceso deliberativo” en atención a su vocación de permitir el intercambio de posturas.

Estructuras: conlleva la formalización de las actividades de consulta a través de estructuras permanentes y estables (ej. órganos consultivos). Suelen servir para canalizar la participación sobre una diversidad de políticas y normas, aunque es habitual que predomine su papel instrumental al servicio de la administración pública de la que dependen.

Fuente: elaboración propia.

4.2. Instrumentos a iniciativa de los ciudadanos

Dentro del grupo de mecanismos que se ponen en marcha por los ciudadanos, quedan englobados una disparidad de cauces o alternativas que derivan del ejercicio de derechos o del reconocimiento de su capacidad de iniciativa; así como por el establecimiento de procedimientos y canales permanentemente abiertos porque estén recogidos en el ordenamiento jurídico, o porque deriven de la actuación material de las administraciones públicas. Así, dentro de este grupo algunos ejemplos serían el ejercicio de los derechos de propuesta, la iniciativa popular, o la utilización de canales de comunicación como los previstos para la realización de quejas y sugerencias.

Todas estas vías adoptan múltiples fórmulas y las posibilidades varían sustantivamente en función de la materia y el territorio, debido a la distinta legislación sectorial y a las innovaciones que han ido introduciendo las ordenanzas de las entidades locales y, particularmente, la legislación de las Comunidades Autónomas⁴⁰. Así, de los instrumentos clásicos hemos pasado a encontrar el reconocimiento de la iniciativa reglamentaria, de políticas públicas, para promover consultas populares no referendarias o para que se implementen procesos participativos⁴¹. Los avances de la comunicación online nos

⁴⁰ En el ámbito autonómico se han producido avances notables en esta materia que se han vehiculizado, en ocasiones, a partir del reconocimiento estatutario de los derechos de participación, pero también y sin necesidad de esta referencia estatutaria, mediante una oleada de leyes autonómicas que al albor de la regulación de la transparencia se ha ocupado de introducir legislativamente instrumentos de participación ciudadana. Véanse Pérez Alberdi (2017) y Sierra Rodríguez (2022).

⁴¹ De estas modalidades, en España a nivel estatal está reconocida la iniciativa legislativa popular (Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular) y la iniciativa popular para la puesta en marcha de consultas referendarias de carácter local (art. 70 bis.2 de la Ley de Bases de Régimen Local). Otras posibilidades se reconocen en algunas Comunidades Autónomas españolas atendiendo a lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía y a su legislación, variando desde la iniciativa legislativa autonómica, a la que sirve para activar otras actuaciones públicas: la elaboración de un reglamento, una consulta popular, un proceso participativo, etc. Por poner un ejemplo, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de la Región de Murcia prevé procedimientos para que, a petición de la ciudadanía y previa recogida de avales mediante firmas, se pongan en funcionamiento procesos

abren otras opciones que no tienen por qué ceñirse a los procedimientos habilitados en el ordenamiento jurídico. Por ello, el listado de ejemplos podría ser muy amplio. Una vez que exista un cauce, el ciudadano podrá estimular a los poderes públicos y entablar algún tipo de conversación que implique participación. Por ello, la mera disposición de canales de comunicación también entraría dentro de esta categoría.

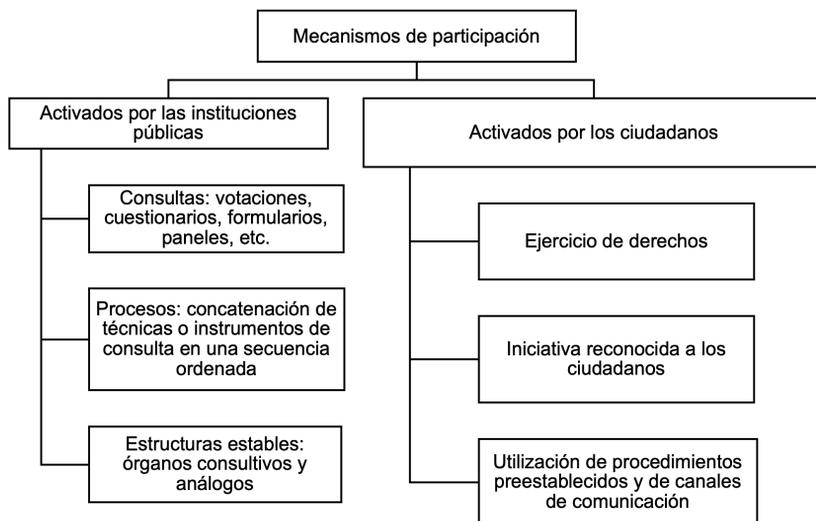
Cuadro V. Participación a iniciativa de los ciudadanos

- Ejercicio de derechos y posibilidades que permite el procedimiento administrativo: derecho de petición, propuestas ciudadanas, quejas y sugerencias y otras opciones que activen la bidireccionalidad.
- Ejercicio de la capacidad de iniciativa que otorga la regulación a los ciudadanos.
Algunas modalidades:
 - Iniciativa legislativa popular.
 - Iniciativa reglamentaria popular.
 - Iniciativa para la adopción de políticas públicas.
 - Iniciativa para la puesta en marcha de un proceso participativo.
 - Iniciativa para promover una consulta popular referendaria de carácter local (prevista en los ámbitos locales LBRL).
- Comunicaciones con las administraciones públicas fuera de los trámites y procedimientos regulados: e-mail, buzones, mensajes a través de redes sociales, etc.

Fuente elaboración propia.

participativos, pero también para que se activen los mecanismos de elaboración de normas de carácter reglamentario y de adopción de políticas públicas.

Gráfico I. Clasificación de los mecanismos de participación según la iniciativa para su activación



Fuente: elaboración propia.

5. A MODO DE EPÍLOGO

La participación ciudadana es una idea sencilla e inseparable de la democracia, pero se torna intrincada por la heterogeneidad de formas en las que puede materializarse en conjunción con las distintas interpretaciones sobre su concepto y su correspondencia con cada modelo de democracia.

Los institutos de participación que responden más fielmente al modelo de democracia representativa facilitan la producción y renovación periódica de la representación a través de elecciones, lo que no es incompatible con otras fórmulas de la denominada como democracia directa que complementan el funcionamiento representativo.

Esta misma idea se predica respecto a otros modos de interacción con los poderes públicos que no tienen por qué ser una expresión de la voluntad popular, sino que tienen la misión de favorecer que

los individuos y las organizaciones puedan intervenir en la conformación de las decisiones públicas.

Esta otra participación también es diversa. Hemos visto que existen numerosos instrumentos y configuraciones que la condicionan, algunos tan sofisticados y de origen tan dispar, que su ordenación se hace muy difícil. Recogen desde la implicación individual hasta la que realizan las organizaciones; la que se proyecta en normas o en políticas —y a su vez en cualquiera de sus fases—; la que tiene unos cauces completamente formalizados y la que no; la que es puntual y la que tiene vocación de influir cotidianamente; la que está destinada a ser escuchada y la que tiene una verdadera repercusión en las decisiones; la que se efectúa en solitario, y la que permite el intercambio de opiniones; la que se realiza en nombre de los propios intereses y la que tiene un afán más altruista. El listado de diferencias podría ser mucho más extenso y seguirá ampliándose conforme se adopten dispositivos de participación con rasgos innovadores o a través de nuevas vías de comunicación con la ciudadanía.

Ante este panorama, hemos intentado hacer un ejercicio de simplificación a través de un proceso de clasificación de estos instrumentos que, seguramente, habrá que seguir depurando para que sea susceptible de acoger satisfactoriamente todas las manifestaciones del complejo fenómeno participativo. Su distinción en función de quién los puede poner en marcha es solo una propuesta. Así, los hemos distribuido cuando su despliegue corresponda a los poderes públicos como consultas puntuales, en el marco de procesos o por constituir estructuras estables; o porque sean los ciudadanos quienes los activen, observando que tienen esta capacidad ante el reconocimiento de derechos, de facultades de iniciativa y de otras posibilidades previstas en el ordenamiento jurídico, a las que se añade la disposición de canales de comunicación permanentemente abiertos.

De cualquier manera, el concepto de participación ciudadana más genuino aspira a que esta implicación se realice por los ciudadanos individuales, haga realidad que se tome parte en la toma de decisiones cotidianas de los poderes públicos, y permita que fluya la información y el debate adquiriendo rasgos deliberativos. Sin embargo, este ideal está lejos de alcanzarse porque la mayoría de los mecanismos que se ponen en práctica, ofrecen escaso espacio para el intercambio de posiciones y poder ciudadano, aunque no por ello,

entendemos que dejan de responder al fenómeno de la participación ciudadana.

Lo importante es que estas ventanas de oportunidad sirvan con efectividad al propósito por el que se diseñan y que será, como mínimo, que la voz de los ciudadanos sea escuchada y que se estimule su acercamiento e influencia en torno a las decisiones de los poderes públicos, favoreciendo que se produzcan los efectos positivos que se presumen a la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Aba Catoira, A. (2019). “Realidad social / Realidad política / Realidad jurídica: relaciones a tres bandas entre la ciudadanía, parlamento y gobierno”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 18, 164-187.
- Almagro Castro, D. (2016). “La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo XXI”. *Revista de Estudios Políticos*, N° 174, 173-193.
- Aragón Reyes, M. (2008). “Democracia y Parlamento”. *Revista catalana de Dret Públic*, N° 37, 129-155.
- Aranda Álvarez, E. (2017). “Parlamento abierto. Una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 111, 13-43.
- Benzo Mestre, F. (2007). “Referéndum consultivo en la Constitución Española”. *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, vol. 11, 67-77.
- Burguera Ameave, L. (2016). “Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo”. *Revista de Estudios Políticos*, 171, 105-136
- Castellanos Claramunt, J. (2022). “Transparencia y participación ciudadana: la lucha contra la corrupción como eje vertebrador del proceso democrático”. *Revista Española de la Transparencia*, N° 15, 107-129.
- Cebrián Zazurca, E. (2017). “Las Cortes de Aragón como Parlamento Abierto: los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios”. *Estudios de Deusto*, vol. 65/2, 15-38.
- Dueñas Castrillo, A. I. (2022). “El referéndum revocatorio del mandato como instrumento de fiscalización a los gobiernos en América”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 26, 151-180.
- Exósito, E. (2021). *Deliberación y participación ciudadanas. Derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional*, Marcial Pons, Madrid.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2019). *Vox Populi. Consultas Populares y procesos participativos*, Aranzadi, Pamplona.
- Ferrajoli, L. (2016). “Por una refundación garantista de poderes”, *AFDUAM*, N° 20, 21-36.

- Garrido López, C. (2021a). “Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa”. *Revista de Derecho Político*, N° 112, 139-173.
- Garrido López, C. (2021b). “La revocación del mandato en las democracias de América Latina”. *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 47, 323-353.
- Gómez Puerto, A. (2023). “Democracia representativa, participación ciudadana y partidos políticos en el marco del Estado de derecho”. *Comunicación al XX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. <https://www.acoes.es>
- Gonzalo Rozas, M. A. (2018). “Parlamento y participación ciudadana”. *Revista de las Cortes Generales*, N° 195, 219-246.
- Pérez Alberdi, M. R. (2017). “El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía”. *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 7, N° 5, 1058-1081.
- Pérez Moneo, M. A. (2018). “Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria”. *Revista General de Derecho Constitucional*, N° 26.
- Porro Gutiérrez, J. (2018). *Discursos, experiencias y prácticas locales de participación*, Dykinson, Madrid.
- Presno Linera, M. A. (2016). “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”. *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, J. L. Cascajo Castro y A. Martín de la Vega (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 201-234.
- Prieto-Martín, P. y Ramírez-Alujas, Á. (2014). “Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 58, 61-100.
- Ramírez Nárdiz, A. (2013). “Los retos de la democracia: la democracia participativa como complemento de la democracia representativa”. *Estudios de Deusto*, vol. 61/1, 271-294.
- Ramírez Nárdiz, A. (2014). “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”. *Revista de Derecho Político*, N° 90, 177-201.
- Ramírez Nárdiz, A. (2015). “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”. *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 94, 183-218.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2010). “Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana”. *Política y Sociedad*, Vol. 47, N° 3, 93-108.
- Rubio Núñez, R. (2020). *La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

- Sáenz Royo, E. (2016). “La regulación del referendo en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, 123-153.
- Salvador Martínez, M. (2021). *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons, Madrid.
- Sánchez Ferriz, R. (2017). “Reflexiones sobre una eventual reforma constitucional de los institutos de democracia directa y semidirecta”. *Revista de Derecho Político*, N° 100, 513-540.
- Sánchez Ferriz, R. (2021). “Acotaciones al concepto y la significación política y jurídica de los institutos de democracia semidirecta”. *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, N° 35, 19-56.
- Sánchez Morón, M. (1979). “El principio de participación en la Constitución Española”. *Revista de Administración Pública*, N° 89, 171-206.
- Sánchez Morón, M. (2008). “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional”. *Revista catalana de dret públic*, N° 37, 223-245.
- Sierra Rodríguez, J. (2019). *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Sierra Rodríguez, J. (2022). “De la participación política a la participación ciudadana. Los contornos de la participación”. *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. J. Sierra Rodríguez, F. Reviriego Picón y J. Tudela Aranda (Eds.), Fundación Manuel Giménez, Zaragoza, 13-59.
- Tardío Pato, J. A. (2021). “La denominada democracia participativa como género distinto de la democracia directa y de la democracia representativa”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 21, 203-272.
- Villaverde Menéndez, I. (2015). “La sutil distinción entre consultar y referendar. A propósito de las sentencias del Tribunal Constitucional 31 y 32/2015”. *Foro* (nueva época), vol. 18, N° 1, 425-442.

MARCO INTERNACIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS: SU NECESARIA PUESTA EN VALOR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS

SUSANA VIÑUALES-FERREIRO

Profesora Contratada-Doctora Derecho administrativo UNED

ÍNDICE: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS EN EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL. 2.1. Sistema universal de protección: la proclamación del derecho humano a participar. 2.2. El reconocimiento del derecho a participar en los sistemas interamericano y africano de derechos humanos. 2.3. Especial referencia a la participación ciudadana en los instrumentos internacionales en materia ambiental. 2.3.1. El Convenio de Aarhus. 2.3.2. Convenio de Escazú: América Latina y el Caribe. 2.4. Participación ciudadana y democracia en Europa. 3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS. 3.1. La Agenda 2030. 3.2. Los ODS 1, 10 y 5: fin de la pobreza, reducción de las desigualdades e igualdad de género. 3.3. El ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles. 3.4. El ODS 13: acción por el clima. 3.5. El ODS 16: paz, justicia y logro de instituciones sólidas. 3.6. El ODS 17: alianzas para lograr los objetivos. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, proclamado por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, constituye uno de los pilares fundamentales de las sociedades democráticas contemporáneas.

Su progresivo reconocimiento como derecho humano en distintos instrumentos internacionales, tanto a nivel global como regional, hace que en la actualidad no pueda decirse que “jurídicamente existan ámbitos estructuralmente exentos de la participación” (Criado de Diego, 2014: 12). En consecuencia, nace para todos los miembros de la comunidad internacional la obligación respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo.

El derecho humano a participar deviene, por tanto, una pieza fundamental en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia y, en la medida, en que está íntimamente ligado a otros derechos humanos, constituye un medio esencial para su garantía y, en consecuencia, para la construcción de sociedades basadas en el respecto a los derechos humanos.

Ahora bien, el alcance de este derecho es amplio y presenta diversas facetas. Así se desprende, como vamos a ver, de la propia formulación que se realiza en los distintos tratados e instrumentos internacionales que lo contemplan. En efecto, más allá de los derechos de participación política (derecho de sufragio activo y pasivo, derecho de acceso a las funciones públicas), desde la regulación internacional se abre la puerta a otra dimensión de la participación, de gran amplitud y capaz de adoptar múltiples manifestaciones, todas ellas dirigidas a incluir a los ciudadanos en la formulación y desarrollo de las políticas públicas. Como señala Ulisse, se trata de “una forma diferente de pensar la gestión de la *res pública* donde los ciudadanos dejan de ser objeto de las deliberaciones de las instituciones y se convierten en sujetos que colectivamente toman las decisiones y se responsabilizan de sus efectos (Ulisse, 2013: 57).

No cabe duda de que en todos los niveles de gobierno los ciudadanos se ven afectados por decisiones que tienen impacto en áreas clave de sus vidas y sus entornos, como el medio ambiente, el urbanismo y la ordenación del territorio, la economía o la cultura, entre otras. El desarrollo de modelos de gobernanza que habiliten mecanismos para que las personas puedan influir en esas decisiones que les afectan es esencial para el desarrollo de políticas inclusivas, equitativas y sostenibles. Solo a través de la participación los intereses colectivos pueden ser “debatidos, disputados, dialogados desde procesos públicos, impulsando la voluntad y las prioridades de los ciudadanos” (Castellanos, 2020).

Sobre esta dimensión del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos se articula el presente capítulo y, es la que, como veremos, ha determinado que la participación se incorpore a las agendas globales, en especial, a la Agenda 2030, como un eje transversal esencial para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Así, la agenda 2030 establece un marco integral que promueve la participación inclusiva como herramienta para avanzar

en la consecución de los ODS, que resulta de aplicación al conjunto de los ODS, pero cobra especial relevancia en la realización de algunos de ellos (ODS 1, 5, 10, 11, 13, 16 y 17).

Ciertamente, la materialización de este derecho presenta todavía numerosos desafíos, desde las desigualdades económicas a las barreras educativas, las restricciones a la libertad de expresión o la exclusión social. Estos obstáculos limitan la capacidad de los individuos para participar de forma activa en la toma de decisiones y perpetúan brechas y desigualdades en el acceso a otros derechos fundamentales. Para que el derecho a participar sea efectivo y tenga impacto en la toma de decisiones públicas, es necesario diseñarlo con un alcance amplio e integral, que implique a todos los actores de la sociedad y, en particular a aquellos que corren mayor riesgo de ser discriminados y quedar atrás.

Este es precisamente el mensaje central que resulta de la XIIª sesión del Foro Urbano Mundial, celebrado en El Cairo en noviembre de 2024. Solo a través del empoderamiento de las comunidades locales es posible la transformación de los objetivos mundiales en una realidad a nivel local. Tal localización exige que todas las partes interesadas tengan poder de decisión, lo que incluye a gobiernos, sector privado y sociedad civil, sin olvidar a las organizaciones que representan a jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes, etc.

En el desarrollo del derecho es importante, además, tener en cuenta las condiciones políticas y económicas en las que puede realizarse, garantizando en todo caso que los derechos humanos sean plenamente respetados. A este fin, desde los Estados se debe establecer el marco institucional necesario, así como habilitar los mecanismos que permitan su ejercicio de manera inclusiva, efectiva y transparente, dotando a todos los actores de las capacidades y recursos necesarios para ello. Por su parte, los ciudadanos deben estar dispuestos a asumir una participación activa en los procesos democráticos en todos los niveles de gobierno.

El objeto de este capítulo es, en primer lugar, ofrecer una visión de conjunto del marco normativo internacional en el que se cimienta esta dimensión del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, examinando cómo ha sido progresivamente reco-

nocido y fortalecido en los distintos instrumentos internacionales, tanto de ámbito global como regional, con especial mención la participación en los asuntos ambientales, para analizar, en una segunda parte, la importancia de la articulación de procesos y mecanismos de participación a nivel local para la consecución de muchas de las metas de los ODS.

2. EL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS EN EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL

2.1. Sistema universal de protección: la proclamación del derecho humano a participar

Como acertadamente señala la doctrina, “en la concepción actual de la ciudadanía, uno de los derechos fundamentales del ciudadano es el derecho a participar” (Naser, Williner y Sandoval, 2021: 28). Este derecho ha tenido un amplio desarrollo a nivel internacional donde se ha ido consagrando como un elemento esencial para la consecución y respecto de los derechos humanos en su conjunto, así como para el mantenimiento y desarrollo de sistemas democráticos sanos. Como se ha dicho, su configuración va más allá de la participación electoral para dar cabida a múltiples y variadas formas de implicación e intervención de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos.

El origen del reconocimiento de un derecho humano a participar en los asuntos públicos lo encontramos en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**¹. El art. 21, en su apartado primero dispone que: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. El contenido se complementa en los sucesivos apartados (2 y 3) que recogen la igualdad de acceso a las funciones públicas y

¹ Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948.

el respecto al sufragio como mecanismo para garantizar la soberanía popular².

El derecho de los ciudadanos de acceso al gobierno y administración de la cosa pública se integra, de acuerdo con la clasificación de Cassin, en el pilar de los *derechos políticos*, es decir aquellos que se ejercen para contribuir a la formación de los órganos estatales o para participar en sus actividades (Cassese, 1993: 47). Ya de la propia redacción en la Declaración Universal se desprende que el reconocimiento de la participación política como un derecho humano fundamental abarca diversas dimensiones, que dibujan un marco de amplio alcance y relevancia.

Cómo sabemos, la Declaración Universal de Derechos Humanos fue proclamada como “el ideal común que debían alcanzar todos los pueblos y naciones y concebida como una fuente de inspiración para futuros instrumentos internacionales en la materia” (Alvarez Ledesma, 2023: 346-347). De modo que, inicialmente se adoptó como “una simple promesa recíproca y solemne que comprometía solo en el plano ético político pero que no comportaba obligaciones jurídicas para los Estados” (Cassese, 1993: 51). Sin embargo, en las décadas posteriores, su valor jurídico ha ido evolucionando significativamente, hasta convertirse en un instrumento vinculante, reconocido como norma de derecho consuetudinario internacional. Este proceso estuvo, sin duda, influido por la necesidad de la comunidad internacional de contar con un marco normativo en materia de derechos humanos durante el largo periodo que llevó la elaboración y ratificación de los Pactos internacionales. Hoy en día puede decirse que hay consenso general en los estados sobre la afirmación del valor jurídico de la declaración manifestada a través de múltiples formas (Oraá y Gómez Isa, 2002: 114).

Como señala Castellanos, el artículo 21 de la DUDH, sirvió de base para la construcción a nivel internacional del “concepto de dere-

² Art. 21.2: “Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; y 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

cho humano a participar en los asuntos públicos” (Castellanos, 2020: 35). En efecto, una vez terminada la elaboración de la Declaración Universal, la Comisión de Derechos Humanos comenzó la gran labor de crear un tratado internacional que especificara mucho más las obligaciones internacionales de los estados en esta materia (Oraá y Gómez Isa, 2002: 105). El proceso concluyó con la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** el 16 de diciembre de 1966³.

Con su proclamación en el Pacto es cuando el derecho a participar en los asuntos públicos queda incorporado a un Tratado internacional con la fuerza jurídica que conlleva, que lo convierte en derecho de obligado respeto y cumplimiento por parte de los Estados firmantes (Castellanos, 2020: 36). Con una redacción muy similar a la del art. 21 de la Declaración, el art. 25 del Pacto dispone que “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos⁴. El Pacto mantiene, por tanto, las disposiciones básicas de la Declaración precisando en el art. 2, las distinciones que no podrán justificar una limitación del ejercicio del derecho; que son: razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Ciertamente, el derecho internacional de los derechos humanos no define de forma expresa el contenido del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos y, por tanto, no delimita las obligaciones de los Estados al respecto. Como señala Ulisse, se trata de “un derecho en rápida y reciente evolución que

³ El Pacto no entró en vigor hasta el 23 de marzo de 1976, una vez depositado el 35º instrumento de ratificación conforme a lo estipulado en el artículo 49 del propio Pacto.

⁴ En los apartados b) y c) el artículo 21 recoge los derechos a: “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”; y a “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

para ser garantizado presupone la existencia de una gama de mecanismos (...) que se pueden diferenciar dependiendo de las temáticas y de los diversos factores contextuales, como el nivel tecnológico de cada país o los rasgos culturales y sociales de cada población (Ulisse, 2013: 16).

Una de las aproximaciones a la delimitación del contenido y alcance del derecho de participación la encontramos en la **Observación General al art. 25 del Comité de Derechos Humanos**⁵, que lleva por rúbrica “*Participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*”⁶. En ella se precisa que la dirección de los asuntos públicos “es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo... [que abarca] todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas en los planos internacional, nacional, regional y local”.

La Observación viene a reconocer, por tanto, que el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos presenta numerosas manifestaciones que varían en función del contexto y la etapa de los procesos de decisión. Así, la participación directa puede tener lugar mediante mecanismos como los referendos, las asambleas populares facultadas para tomar decisiones locales o los órganos consultivos. Además, la participación en la dirección de los asuntos públicos puede lograrse ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con los representantes elegidos o mediante la capacidad de los titulares de derechos para organizarse. De lo expuesto se desprende que el reconocimiento del derecho a la participación en el sistema convencional de derechos humanos es amplio e integral, y va más allá del derecho de sufragio activo y pasivo y del derecho a acceder

⁵ El Comité de Derechos Humanos es un órgano de expertos independientes que se encarga de la supervisión de la aplicación del pacto por los Estados Parte. Todos los Estados deben presentar al Comité informes periódicos sobre el modo en que se ejercitan los derechos.

⁶ En el contexto del Pacto Internacional, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos sirven de guía a los Estados miembros para detallar sus principales obligaciones y en ellas se concretan cuestiones que hayan podido ser objeto de debate o que requieran alguna aclaración. La Observación General al art. 25 fue aprobada por el Comité en su 1510ª sesión (57º período de sesiones) el 12 de julio de 1996.

a las funciones públicas del país sin discriminación para abarcar el ejercicio individual del derecho de participación en los asuntos públicos de forma directa.

En la medida en que los Estados miembros están compelidos al cumplimiento del Pacto, corresponde a los ordenamientos jurídicos nacionales adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar que los ciudadanos puedan ejercer de manera efectiva los derechos previstos en el art. 25, determinando, por tanto, las facultades y los medios para su ejercicio. A tal efecto, la participación puede articularse en distintos niveles —desde la información y consulta hasta la co-creación de políticas— en función del grado de intervención o intensidad en las distintas etapas del proceso de toma de decisiones. Y según el nivel y etapa del proceso, se podrán utilizar unos u otros instrumentos para su realización efectiva (audiencias públicas, consultas, foros, grupos de trabajo, sitios web, etc.).

En cuanto a la delimitación de su ámbito de aplicación, el Pacto lo limita a los “ciudadanos”. En este sentido, la Observación General 25 puntualiza en el apartado 3 que “a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos por el Pacto (que se garantizan a todas las personas dentro del territorio y sujetos a la jurisdicción del Estado), el artículo 25 protege los derechos de «cada uno de los ciudadanos»”. Ahora bien, son los Estados los que tienen que definir el concepto de “ciudadanía” sin incluir distinciones por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición⁷.

Además, el derecho a participar en los asuntos públicos está intrínsecamente vinculado a otros derechos humanos cuya realización efectiva es imprescindible para garantizar una participación auténtica. Así, derechos como la no discriminación, la libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación y reunión pacífica, y la libertad de circulación son interdependientes pues no solo permiten, sino que refuerzan el ejercicio de este derecho. A este fin responde la **Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y**

⁷ *El derecho a participación en los asuntos públicos. Art. 25 del PIDCP. Guía práctica para las organizaciones de la sociedad civil*, pág. 12.

las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999, que liga el fortalecimiento de los derechos humanos a la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de los propios sujetos en su promoción, defensa y divulgación (Criado de Diego, 2014: 13). El derecho de participación se recoge en el art. 8, que dispone: “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos”.

Por otra parte, con el fin de ayudar a los Estados y otros actores relevantes a llevar a cabo sus respectivas actividades relacionadas con la participación, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH)⁸ elaboró en julio de 2018, unas **Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública**. Las directrices, que tienen su base en un proceso de consulta y en ejemplos de las mejores prácticas, recogen una serie de principios básicos que deben guiar la aplicación efectiva del derecho a participar en la vida pública y realizan una serie de recomendaciones a los Estados.

El derecho a la participación directa en los asuntos públicos también ha sido reconocido en otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos cuyo objetivo es la protección de grupos en condición especial de vulnerabilidad (Ulisse, 2013: 13). Así, por ejemplo, la **Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**⁹, que dispone en su art. 7: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en

⁸ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es la principal entidad de la ONU en materia de derechos humanos. Su misión es promover y proteger los derechos humanos en todo el mundo. Ofrece asesoramiento experto y apoyo a los diversos mecanismos de supervisión de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas, entre ellos el Consejo de Derechos Humanos, el órgano intergubernamental de la ONU dedicado a la protección de los derechos humanos.

⁹ La Convención fue adoptada por la Asamblea General en su Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979, y entro en vigor el 3 de septiembre de 1981.

particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: [...] b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país...”.

Asimismo, no podemos olvidar que la participación es uno de los principios rectores de la **Convención sobre los Derechos del Niño**¹⁰. En este tratado internacional se establece que los menores de edad tienen el derecho a hacer oír su voz cuando los adultos están tomando decisiones que les afectan, y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de la edad y la madurez del niño. Además, tienen derecho a expresarse libremente y a recibir y compartir información. La Convención reconoce la capacidad de los niños de influir en la toma de decisiones relevantes para cada uno de ellos, de compartir sus opiniones y, por lo tanto, de participar como ciudadanos y actores del cambio.

Por último, merece señalar que también el Consejo de Derechos Humanos¹¹ ha apoyado el enfoque participativo en los procesos de toma de decisiones y políticas, focalizando su atención, en los últimos años, en el logro de una participación equitativa en la política y los asuntos públicos.

2.2. El reconocimiento del derecho a participar en los sistemas interamericano y africano de derechos humanos

Más allá de la esfera internacional, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos se encuentra recogido en otros instrumentos de ámbito regional. En especial, vamos a referirnos a los sistemas de protección interamericano y africano.

¹⁰ La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, y entro en vigor en septiembre de 1990.

¹¹ El Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental dentro del sistema de las Naciones Unidas compuesto por 47 Estados responsables de la promoción y protección de todos los derechos humanos en todo el mundo.

La característica principal de tales instrumentos regionales es que, sin desvirtuar y respetando siempre el derecho reconocido a nivel universal, “ofrecen unas ventajas indudables al abordar la cuestión en una zona cuyos autores comparten un conjunto de convicciones y tradiciones comunes que van a estar presentes en los factores culturales, económicos y sociales de un ámbito determinado” (Bermejo, 2013: 1161).

En cuanto al continente americano, la doctrina ha destacado su papel determinante en la consolidación del derecho internacional en la medida en que ha contribuido de forma significativa a la creación de instrumentos en materia de Derechos Humanos (Díaz Barrado, 2013: 928). Así, con fecha de 22 de noviembre de 1969, se adoptó la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (o Pacto de San José). Con base en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹², el Pacto de San José consolida el sistema interamericano de derechos humanos al concretar en normas jurídicas de carácter vinculante la voluntad reiteradamente expresada por los Estados de la región. La Convención establece, además, los correspondientes “mecanismos de garantía de los derechos reconocidos a través de órganos de naturaleza y carácter internacional” (Díaz Barrado, 2013: 938).

Por tanto, como tratado internacional representa el primer instrumento en América que supera lo meramente declarativo, convirtiéndose en la base jurídica fundamental para la tutela y garantía de los derechos humanos en el continente. Su importancia radica en su valor jurídico y en su rol esencial dirigido a la protección de estos derechos.

El derecho a la participación en los asuntos públicos se recoge en el art. 23 que establece: “todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente, o por medio de representantes libremente elegidos”¹³.

¹² La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948.

¹³ El artículo recoge igualmente en los apartados b) y c) el derecho “de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de

Como vemos, la regulación es muy semejante a la del Pacto Internacional. Se diferencian únicamente en los criterios que se establecen para aceptar restricciones o limitaciones al ejercicio de los derechos. El Pacto no permite las restricciones y limitaciones basadas en cualesquiera de las circunstancias mencionadas en el art. 2, a las que nos hemos referido anteriormente. Sin embargo, la Convención recoge en el art. 23. 2 los únicos supuestos en los que se pueden establecer limitaciones al ejercicio del derecho, que son, razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal, no siendo aceptables otros criterios. Como señala Bernales, tal disposición transforma a la Convención Americana “en el instrumento con un contenido más amplio para la participación política, pues mientras que en el caso del Pacto Internacional es posible aplicar una diversidad de criterios para limitar la participación política, en el caso de la Convención Americana esa posibilidad se reduce únicamente a siete razones taxativamente establecidas” (Bernales, 2006: 14).

Del mismo modo que el sistema universal de Derechos humanos, tampoco la Convención Americana establece un modo especial para garantizar la participación directa de los ciudadanos, lo que, como señala Ulisse, “responde a la dificultad de enunciar o abordar todas las formas de participación directas existentes puesto que están en continua evolución y cambian necesariamente dependiendo del tema que traten y de los sujetos que participan” (Ulisse, 2013: 24). Por tanto, de tal regulación del derecho de participación directa en los asuntos públicos, surge para los Estados la obligación positiva de regularlo de forma detallada, así como habilitar el aparato institucional económico y humano que garantice su eficacia (Ulisse, 2013).

El sistema jurídico de protección se complementa con la adopción, muchos años después, de la **Carta Democrática Interamericana**. En efecto, mediante resolución de 11 de septiembre de 2011, la Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó en Perú un texto dirigido a la preservación y defensa de la democracia en el hemisferio. La Carta va a integrar el acervo jurídico del De-

los electores” y el “de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

recho Internacional americano, desde el firme compromiso de mantener y fortalecer el sistema democrático en la región, constituyendo uno de los instrumentos más importantes y completos producidos por la OEA sobre esta materia en los últimos tiempos. El derecho a participar se contempla en los artículos 2 y 6 en su dimensión de fortalecimiento de la democracia. Así, el art. 2 señala que “la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”, mientras que el art. 6 incide en que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

Por lo que se refiere al continente africano, apunta Castellanos, que en él se sigue la línea marcada en América sobre la implantación del derecho humano a participar (Castellanos, 2020: 38). El texto de referencia es la **Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos** de 1981 (conocida también como Carta de Banjul)¹⁴, que fue concebida como un complemento a la Declaración Universal de Derechos Humanos con especial consideración a las especificidades africanas (Bermejo, 2013: 1169). De forma semejante a la regulación del Pacto de San José, el art. 13 recoge el derecho de participación en los asuntos públicos. Dispone este artículo que: “1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley¹⁵”.

Se recoge, de este modo, el derecho a participar en los asuntos públicos en términos semejantes a los de otros tratados internacionales. Ahora bien, la principal diferencia —y de aquí la debilidad de sistema africano de derechos humanos—, se encuentra en que los mecanismos para la protección y garantía de los derechos que proclama

¹⁴ La Carta fue aprobada el 27 de julio de 1981 en Nairobi, durante la XVIII Asamblea de jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (OUA). Entró en vigor cinco años más tarde, el 21 de octubre de 1986.

¹⁵ Añadiendo en el punto 2 que “todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país”.

no son jurisdiccionales. Cómo pone de relieve Bermejo García “el entramado previsto en la carta africana en torno a las medidas de salvaguarda es engorroso pues por un lado está la Comisión y por otro la Unión africana cuya asamblea de jefes de Estado y de gobierno va a tener las mayores prerrogativas en la salvaguarda de los derechos de modo que en numerosas ocasiones la comisión va a estar supeditada a dicha asamblea” (Bermejo, 2013: 1190-1191).

2.3. Especial referencia a la participación ciudadana en los instrumentos internacionales en materia ambiental

En el estudio del marco normativo internacional, es preciso dedicar unas páginas a un ámbito específico, como es el ambiental, por el interés que presenta en cuanto al desarrollo del derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos. Podemos decir que, entre las distintas materias que integran los asuntos públicos, el ámbito ambiental es paradigmático en términos de participación ciudadana.

En efecto, desde finales del siglo XX, la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales ha adquirido un papel central en el derecho internacional y en las políticas públicas. Como precisa Ulisse, “desde 1972 hasta las últimas declaraciones internacionales, el principio de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones en asuntos ambientales ha sido cristalizado en diversos instrumentos internacionales en materia de medio ambiente” (Ulisse, 2013:9). Este proceso, que se ha ido desarrollando mediante conferencias internacionales sobre medioambiente celebradas en el marco de Naciones Unidas, ha determinado que en la actualidad casi todas las declaraciones y tratados internacionales en materia ambiental incluyan el derecho a la participación. Pero más aún, el Derecho Internacional no sólo se limita a concretar este principio, sino que se atreve a determinar que la participación de todos los ciudadanos interesados “es la mejor manera para tomar decisiones sobre la gestión del medio ambiente y su protección, reconociendo que la participación directa de los ciudadanos debe ser incluyente, previamente informada y fomentada” (Ulisse, 2013: 9).

Ahora bien, este proceso no ha sido espontáneo, sino el resultado de décadas de movilización, donde el activismo ambiental ha jugado un papel determinante. No cabe duda de que las presiones de los

movimientos ecologistas han contribuido decididamente en la construcción de este marco jurídico internacional que reconoce explícitamente el derecho de participación en materia ambiental, como mejor opción para la toma de decisiones.

En síntesis, desde la Cumbre de Estocolmo (1972) hasta la Agenda 2030, la ciudadanía viene desempeñando un papel central en la formulación de políticas ambientales. Hoy en día puede decirse que está consagrado a nivel internacional el derecho de toda persona a participar en forma individual o colectiva en la toma de decisiones que afectan al medioambiente.

Si bien no es objeto de este trabajo realizar un estudio del derecho internacional ambiental, en el análisis del proceso de reconocimiento de derecho a participar en los asuntos ambientales no podemos dejar de referirnos a dos tratados internacionales de ámbito regional, los Convenios de Aarhus y Escazú por ser dos hitos fundamentales en la regulación del derecho a la participación. En especial, el Convenio de Aarhus (1998) supone un punto de inflexión en cuanto al avance en la democracia ambiental pues, como veremos, por primera vez desarrolla un marco normativo con obligaciones específicas para los Estados que ha servido de referencia para instrumentos posteriores, como el Convenio de Escazú, y sienta las bases para que la Agenda 2030 incorpore la participación como un eje transversal.

2.3.1. El Convenio de Aarhus

El **Convenio de Aarhus** —o Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales— fue adoptado el 25 de junio de 1998 bajo el auspicio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) y entró en vigor en 2001. En él se materializaba, por vez primera en un tratado internacional, el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992¹⁶, que ya reflejaba la trascendencia en la materia

¹⁶ Este principio establece que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”.

ambiental del acceso a la información, participación ciudadana y el acceso a la justicia¹⁷.

El convenio parte del reconocimiento del derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, así como el deber, individual o colectivo, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras. Con el fin de asegurar estos derechos, el Convenio establece una serie de obligaciones para los Estados Parte, que actúan como “mínimos” pues pueden ser reforzadas por los sistemas jurídicos nacionales, pero nunca disminuidas (Medici, 2018: 20).

Como resalta Barrit, el convenio de Aarhus promueve de una forma más o menos amplia todas las dimensiones normativas de la democracia ambiental (Barrit, 2020: 145) y, para ello, se estructura en tres pilares: el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en el proceso de toma de decisio-

¹⁷ El convenio se aplica principalmente en Europa y Asia Central, pero ha sido fuente de inspiración para la legislación ambiental en todo el mundo. El Convenio fue ratificado por la Unión Europea, mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005. La ratificación implicaba que la legislación comunitaria debía ajustarse a las disposiciones del Convenio de Aarhus por ser esta de aplicación tanto a los estados miembros como a las instituciones de la propia Unión Europea. A este fin, se dictó el Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, debiendo los estados miembros adaptar sus disposiciones internas al reglamento. Este reglamento ha sido modificado más recientemente por el Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2021 Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2021. La aplicación armonizada del Convenio en todos los estados miembros se articuló mediante la aprobación de dos directivas comunitarias: la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, y la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE. Dicha normativa constituye lo que se conoce como “paquete de Aarhus”.

nes sobre el medio ambiente y el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

La interrelación entre ellos es evidente, en especial en el caso de la participación pues esta depende necesariamente de la debida aplicación de los otros dos pilares: el acceso a la información, para posibilitar una participación con el necesario conocimiento, y el acceso a la justicia, para remediar las posibles vulneraciones de dichos derechos (Plaza, 2018: 10).

El acceso a la información ambiental y la transparencia se contemplan en el primer pilar. Los estados deben garantizar que la información ambiental esté disponible para todos. De este modo, los ciudadanos podrán acceder a la información sobre el medio ambiente, las actividades que lo afectan y las políticas o medidas adoptadas para gestionarlo. El impacto en la participación es claro: el acceso a la información precisa y actualizada capacita a los ciudadanos para tomar decisiones mejor fundamentadas y participar de manera efectiva en los debates sobre políticas ambientales.

Con base en la transparencia, la participación pública en la toma de decisiones ambientales se recoge en el segundo pilar. En efecto, los artículos 6, 7 y 8 desarrollan el derecho de los ciudadanos, de forma individual o a través de organizaciones (ONG y grupos de la sociedad civil) a participar en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente. Los mandatos a las autoridades públicas de los Estados miembros varían, con un grado de intensidad decreciente, en función del tipo de decisión de que se trate: proyectos o actividades específicas o que puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente; planes, programas y políticas relativos al medio ambiente; y disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general. Tales mandatos van desde obligaciones concretas sobre participación, en el primer caso, hasta meras recomendaciones que dejan un amplio margen de discrecionalidad a las partes, en los siguientes.

Así, en el caso de decisiones que afecten, bien a proyectos industriales, energéticos o de infraestructura a gran escala que puedan tener efectos adversos en el medio ambiente, cuestiones locales como el manejo de residuos, bien a otras actividades de actores públicos o privados que puedan tener un efecto importante sobre el medio am-

biente, el Convenio impone a los estados una serie de obligaciones concretas y promueve una serie de mecanismos para garantizar la participación pública, exigiendo la remoción de los obstáculos que la dificulten. Además, dispone que la participación debe ser significativa y tener lugar cuando todavía es posible influir en las decisiones, es decir, desde las primeras fases del proceso, con el fin de evitar que estas se adopten sin consultar a las partes interesadas. Tales consultas tendrán carácter vinculante en la medida que el Convenio impone a los Estados parte la obligación de tener “debidamente en cuenta” los resultados del procedimiento de participación del público.

En cuanto a los agentes de la participación, el texto distingue entre el “público” (en general, sin limitaciones) y el “público interesado”. Este último, por estar directamente afectado o ser titular de intereses específicos, tiene garantizado un nivel de participación más intenso. La delimitación compete a las autoridades públicas de cada Estado, sin perjuicio de incluir en la categoría a las ONGs que trabajen en defensa del medio ambiente, a quienes se garantiza el derecho a participar en todo momento conforme a los “requisitos exigidos por el derecho interno”, reconociéndoles así un importante papel en la defensa del medio ambiente (Plaza, 2018: 9 y 10).

Por último, el tercer pilar garantiza el acceso a la justicia en asuntos ambientales abriendo a los ciudadanos y organizaciones la posibilidad de impugnar las decisiones que vulneren las leyes ambientales o que no respeten sus derechos de acceso a la información o participación.

Siguiendo a Barrit, tenemos que hacer hincapié en la virtualidad del convenio, a través del derecho de participación, para favorecer, por una parte, una mejor comprensión del bien común y, por otra, aumentar la legitimidad de las decisiones ambientales. En efecto, al ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones, estas estarán basadas en un concepto más amplio del bien común pues no responden solo a la opinión de los profesionales. Además, en la medida que el convenio incrementa las oportunidades de aquellos afectados por decisiones medioambientales de participar en su producción, se aumenta la legitimidad de estas decisiones lo que, en definitiva, va a repercutir en la mejor calidad de las decisiones ambientales. Ahora bien, para ello es necesario que los ciudadanos se tomen en serio sus derechos de participación

medioambiental trascendiendo a los meros intereses privados con el foco puesto en ese bien común, así como que cuenten con herramientas deliberativas que permitan una mayor discusión sobre los valores que se deben tener en cuenta en las decisiones medioambientales (Barrit, 2020).

Ciertamente, el alcance de la participación que precisa el Convenio no deja de ser consultivo pero el texto deja margen suficiente para que los Estados desarrollen sus disposiciones con una visión más amplia de la democracia ambiental, lo que va a requerir un esfuerzo considerable de su parte. En este sentido se ha constatado que la implementación no ha sido uniforme en todos los Estados parte. Muchos países se enfrentan a dificultades como falta de recursos financieros o técnicos, restricciones a la información o participación ciudadana en ciertos contextos políticos o barreras judiciales.

Por otra parte, en cuanto a la efectividad en los distintos Estados se han apreciado algunas disfuncionalidades. Sin llevar a cabo un análisis en profundidad, pues trasciende del objeto de este estudio, el Comité de Cumplimiento —encargado de clarificar y precisar el alcance de las disposiciones del convenio— ha señalado, por ejemplo, que tales disposiciones están plagadas de conceptos jurídicos indeterminados que dejan amplios márgenes de discrecionalidad en su ejecución a las autoridades nacionales. Esto ha llevado al Comité a tener en consideración otros instrumentos, como recomendaciones y guías elaboradas por los grupos de trabajo creados por la Conferencia de las Partes. El resultado, como señala Plaza, es “una intensa interrelación entre las disposiciones del Convenio e instrumentos de *soft law* gestados en el seno de las instituciones u órganos creados bajo el auspicio del Convenio” (Plaza, 2018: 10).

A pesar de los desafíos, el Convenio de Aarhus ha sido clave para fortalecer la gobernanza ambiental en los países que lo han ratificado. Ha contribuido a una mayor transparencia y rendición de cuentas, y ha dado voz a los ciudadanos en un ámbito que tradicionalmente estaba dominado por actores gubernamentales y empresariales. Esto ha mejorado la calidad de las decisiones ambientales al incorporar perspectivas y conocimientos locales y científicos que no siempre son considerados por las autoridades.

2.3.2. Convenio de Escazú: América Latina y el Caribe

La positiva experiencia de Aarhus en el desarrollo de la democracia ambiental sirvió de pauta para el desarrollo normativo en los países de América Latina y el Caribe. Como señala Medici, “la experiencia de Aarhus había demostrado ser viable y positiva para el desarrollo de la democracia ambiental, por lo que reproducir su camino, aunque adaptándolo a las necesidades y particularidades de la región, era una opción más que deseable” (Medici, 2018: 21).

Así, inspirado en el Convenio de Aarhus y tras un largo proceso de gestación, el 4 de marzo de 2018 fue adoptado en Escazú (Costa Rica) el **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe** —más conocido como **Acuerdo Escazú**—. Como apunta Casado, con su firma, se ha conseguido un instrumento de naturaleza vinculante, que va a suponer un hito de gran importancia para los países de América Latina y el Caribe (Casado, 2018).

La mayor relevancia del Acuerdo se encuentra en el reconocimiento en un foro internacional de que el enfoque participativo resulta esencial para afrontar los desafíos del desarrollo sostenible con la urgencia y eficacia necesarias. Problemas globales, como es el medio ambiente, deben enfrentarse con el concurso efectivo de todos los sectores de la sociedad (Naser, Williner y Sandoval, 2021: 40).

Hay que señalar, en primer lugar, que la propia gestación del Convenio se llevó a cabo a través de un proceso abierto y participativo en el que la sociedad civil jugó un importante papel que tuvo repercusión en las decisiones adoptadas. Esto explica la centralidad y el modo de entender la participación que prevalece en el texto final (Naser, Williner y Sandoval, 2021: 38). El proceso participativo, junto con la posición firme de algunas delegaciones, hicieron posible obtener un texto, como decimos, de naturaleza vinculante, basado en el desarrollo de obligaciones para los Estados y de derechos para los ciudadanos, que funcionan como mínimos que los ordenamientos nacionales pueden reforzar, pero nunca disminuir (Medici, 2018: 20).

El convenio se estructura en cuatro pilares: acceso a la información ambiental, participación en procesos de toma de decisiones

ambientales, acceso a la justicia y fortalecimiento de capacidades y cooperación mutua.

A la participación se refiere el artículo 7, cuyo segundo inciso impone a los Estados el deber de garantizar mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones de proyectos, actividades y otros procesos de autorizaciones ambientales de impacto ambiental significativo. El Acuerdo obliga a “garantizar una participación temprana, abierta e inclusiva, con procesos que contemplen las necesidades reales de tiempos y los mecanismos de participación accesibles, transparentes y eficaces adecuados a las características de la población interesada” (Naser, Williner y Sandoval, 2021: 18). Se reconoce, además, la importancia de garantizar la participación de comunidades indígenas, afrodescendientes, y otros grupos en situación de vulnerabilidad, respetando su cultura y sus formas de organización.

De acuerdo con el documento elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), más allá del reconocimiento del derecho de participación en asuntos ambientales en algunas Constituciones, los países de la región han desarrollado diversos mecanismos para facilitar la participación en este campo. Así, destaca el uso de la iniciativa legislativa popular que, aunque no es específica de este campo, se utiliza para cuestiones ambientales y, especialmente, el de las numerosas instancias formales y permanentes de consulta donde los representantes de diversos sectores de la sociedad pueden pronunciarse o hacer observaciones sobre los planes, políticas, normas o programas ambientales propuestos por la autoridad (Naser, Williner y Sandoval, 2021).

2.4. Participación ciudadana y democracia en Europa

En el ámbito europeo, es significativo que el texto de referencia en materia de derechos humanos no recoja expresamente el derecho de participación. En efecto, el **Convenio Europeo de Derechos Humanos**, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 por los Estados miembros del Consejo de Europa con la finalidad de salvaguardar los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de los Estados europeos, no contiene entre su articulado el derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos. La única

referencia a la participación, de carácter tangencial, la encontramos en el Protocolo adicional de 1952, que viene a garantizar la celebración de elecciones mediante sufragio libre, secreto y con respeto a la libertad de expresión (Castellanos, 2020: 39).

Ahora bien, esto no ha sido obstáculo para el desarrollo de una sólida política dirigida al fomento y fortalecimiento de la participación ciudadana. El Consejo de Europa parte de la idea de que la democracia exige la participación activa de las personas en los asuntos públicos y este es el sentido con el que construye sus políticas y al que orienta sus actuaciones, como parte de su compromiso con los valores democráticos, los derechos humanos y el estado de derecho. Si bien los instrumentos que elabora no son jurídicamente vinculantes, tienen una gran impacto político y normativo pues reflejan el consenso de los Estados sobre ciertos principios y buenas prácticas.

De su intensa labor, dirigida especialmente al ámbito local, tenemos que destacar las siguientes acciones o iniciativas.

Ya en el año 1985, con la firma de la **Carta Europea de Autonomía Local**¹⁸, se proclama expresamente el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos como parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros. El derecho se apunta en el Preámbulo y se desarrolla en el Protocolo adicional a la Carta sobre el derecho a participar en los asuntos de una entidad local¹⁹. Con el fin de hacerlo posible, la Carta garantiza a los gobiernos locales autonomía para responder a las necesidades de la comunidad.

Posteriormente, en el año 2008, el Consejo de Europa proclamó los **12 principios de una Buena Gobernanza Democrática**. El primero de ellos hace referencia a la “Participación, representación y desarrollo justo de elecciones”. Con él se quiere resaltar la importancia de los ciudadanos en la actividad pública y su participación, que debe estar claramente definida en la vida pública a nivel local. De este

¹⁸ La Carta Europea de Autonomía Local fue hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por el Estado español el 20 de enero de 1988. Como Tratado internacional, desde su publicación en el BOE (24 de febrero de 1989) forma parte del ordenamiento jurídico interno.

¹⁹ CETS, n° 207.

modo, todos los hombres y mujeres pueden tener voz en la toma de decisiones, ya sea directamente o a través de organismos intermedios legítimos que representen sus intereses. Entre los indicadores que propone para constatar su cumplimiento queremos destacar el primero, dirigido a que la administración local ponga en marcha regularmente “mecanismos democráticos participativos, como consultas públicas, asambleas ciudadanas, foros municipales, plenos e iniciativas de presupuestos participativos”.

Igualmente, en el marco del Consejo de Europa, tenemos que mencionar el **Código de Buenas Prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones**, adoptado por la Conferencia de OING (ONG internacionales) en su reunión del 1º de octubre de 2009. El Código establece un conjunto de buenas prácticas dirigidas a los responsables de la toma de decisiones y a la sociedad civil organizada, incluidas las ONG. Proporciona directrices para todos los actores del proceso democrático, elaboradas a partir de experiencias prácticas y concretas de diálogo y cooperación entre las ONG y las autoridades públicas. Si bien se trata de un instrumento de *soft law*, que carece de carácter vinculante y sin mecanismos de control, su relevancia reside en las repercusiones políticas para reforzar la tendencia actual de las autoridades públicas de “consultar a la sociedad civil y cooperar con ella, con el fin de incorporar instrumentos modernos en la gobernanza democrática, reforzando al mismo tiempo la participación ciudadana en la esfera pública”.

Un texto de gran relevancia es la **Recomendación CM/Rec (2018)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local**. En sus *Considerando* señala textualmente que “la participación de los ciudadanos está en el corazón mismo de la idea de democracia y que los ciudadanos comprometidos con los valores democráticos, conscientes de sus deberes cívicos y activos en la vida pública, son la savia de cualquier sistema democrático”. Con ella se pretende proporcionar a las autoridades nacionales y locales una guía útil para la mejora de las oportunidades de participación ciudadana en la vida de la comunidad local. Contiene una serie de consejos generales, así como principios básicos y medidas que se proponen como esencia de cualquier política participativa.

Entre las recomendaciones que incorpora, destacan: la elaboración de una política destinada a promover la participación de los ciudadanos en la vida pública local, la adopción de medidas para mejorar el marco jurídico de la participación (normativa local y regional) de modo que garantice a las autoridades locales y regionales el empleo de una amplia gama de instrumentos de participación y la aplicación efectiva de dichas medidas y, por último, la revisión periódica de las políticas adoptadas en materia de participación de los ciudadanos para asegurarse que siguen siendo eficaces y actualizadas.

Por otra parte, en el ámbito municipal es también significativa la **Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad**, aprobada en Saint-Denis el 18 de mayo de 2000²⁰. Se trata de un instrumento fundamentalmente de carácter político que proclama las libertades públicas y los derechos fundamentales reconocidos a los habitantes de los pueblos y ciudades, recogiendo el compromiso de los gobiernos locales con la defensa de los derechos humanos dentro de su ámbito competencial. Entre los derechos que proclama, además de la participación política, en el Artículo VIII, recoge la participación directa de los ciudadanos. Así, en el apartado 3 señala que “fuera de las elecciones que se celebran periódicamente para renovar las instancias municipales, se fomenta la participación democrática. Con este fin, los ciudadanos y ciudadanas y sus asociaciones pueden acceder a los debates públicos, interpelar a las autoridades municipales sobre los desafíos que afectan al interés de la colectividad local y expresar sus opiniones, ya sea de forma directa mediante “referéndum municipal”, ya sea a través de las reuniones públicas y de la acción popular”.

Por último, podemos constatar como en los últimos años continúa, con mayor intensidad, si cabe, la línea de fomento e impulso de los procesos participativos seguida desde el Consejo de Europa. Así lo pone de manifiesto la reciente **Recomendación CM/Rec (2023)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los principios**

²⁰ La Carta surgió como consecuencia de la iniciativa de los municipios reunidos en la 1ª Conferencia Europea de Ciudades por los Derechos Humanos (Barcelona, 1998) para conmemorar el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Desde su aprobación, se han adherido a la Carta más de 350 ciudades de toda Europa.

de la buena gobernanza democrática. Con ella se pretende fortalecer la calidad de la democracia promoviendo y estructurando en los Estados miembros del Consejo de Europa el uso de la democracia deliberativa como una herramienta complementaria a la democracia representativa. Partiendo de que la democracia deliberativa puede mejorar los resultados de las políticas y reforzar la confianza ciudadana en la toma de decisiones públicas, la recomendación recoge elementos de gran interés. Así, por ejemplo, destaca la necesidad de que los procesos deliberativos estén respaldados por un marco legal con regulaciones claras, transparentes, inclusivas y auditables, que cuenten con un diseño claro que defina los objetivos, alcance, plazos, responsabilidades y recursos para cada proceso deliberativo, una representatividad justa y equilibrada, garantizando la transparencia y el acceso a la información. Por último, un aspecto de gran relevancia que se introduce de forma novedosa es la necesidad de incluir sistemas de evaluación en los procesos deliberativos, bien de carácter independiente, bien internos, que permitan reconocer desafíos y oportunidades de mejora.

En el marco específico de la **Unión Europea**, también el ordenamiento jurídico pone a disposición de los ciudadanos diversos mecanismos para la participación en la vida democrática de la Unión. Si bien excede del objeto de este trabajo hacer un análisis detallado de los mismos, no podemos dejar de hacer una breve mención, por la relevancia que tuvo en la materia que nos ocupa, a la reforma operada por el Tratado de Lisboa. En efecto, en el ordenamiento jurídico de la UE el avance de mayor envergadura hasta la fecha en cuanto a la participación ciudadana viene de la mano de la reforma del año 2007. El Tratado de Lisboa tenía entre sus objetivos reforzar el sentimiento de ciudadanía entre los europeos y, con este fin, fortaleció intensamente los instrumentos democráticos al darles cabida en el derecho originario.

De modo que el ordenamiento jurídico europeo ofrece en la actualidad un amplio abanico de oportunidades de participación para que la ciudadanía tome parte y pueda llegar a influir en las decisiones de la Unión (Alemanno, 2024). Las formas de participación son diversas —desde el derecho de petición, las consultas ciudadanas, las iniciativas ciudadanas europeas— y lo que tienen en común es que permiten que la ciudadanía desempeñe su función en la vida demo-

crática de la Unión más allá del momento de votar en las elecciones. De este modo, los mecanismos de democracia participativa no solo constituyen una garantía de la transparencia en la acción de las instituciones, sino que cumplen una función legitimadora en la vida democrática de la Unión como método adicional (al representativo) para hacer realidad el valor supremo de la democracia que consagra el artículo 2 del TUE (Alemanno, 2024).

Desde las instituciones de la Unión se constata el enorme valor que tiene la participación de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas de cara a reforzar la resiliencia democrática en Europa. En este sentido, es especialmente relevante la **Recomendación (UE) 2023/2836 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2023, sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas**²¹. Dirigida a los Estados miembros, en su texto se les insta a crear un marco seguro y propicio que facilite la participación a nivel local, regional y nacional. Este marco debe ser inclusivo y garantizar que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tengan las mismas oportunidades de participar, dando cabida a una pluralidad de opiniones, en particular, las de las personas infrarrepresentadas más vulnerables y marginadas. Para ello, los Estados deben desarrollar iniciativas que aumenten el conocimiento sobre las oportunidades de participación y que mejoren las capacidades, tanto de los ciudadanos como de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades públicas, mediante formación e información. Se recomienda que los Estados pongan en marcha ejercicios participativos y deliberativos dirigidos por los ciudadanos sobre decisiones políticas concretas, y que apoyen y promuevan todas las formas individuales y colectivas de participación como pueden ser paneles de ciudadanos, asambleas ciudadanas y otros formatos de diálogo y co-creación.

²¹ DOUE 20.12.2023

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS

3.1. *La Agenda 2023*

Como sabemos, en el año 2015, la ONU aprobó en Nueva York la **Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible**. Con ella, 193 países miembros de la ONU adoptaron el compromiso de desarrollar el mayor plan de acción global de la historia con el fin último de acabar con la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas de todas las personas del mundo.

En el marco de la Agenda, se acordaron 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) con el propósito de ser alcanzados en el año 2030. Cada ODS se compone de diferentes metas específicas —169 en total— que abarcan de forma transversal todas las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible²².

La Agenda 2030 es, por tanto, la guía de referencia para el trabajo de cada uno de los gobiernos hasta el año 2030. Pero existe un consenso global en cuanto a que este ambicioso plan no puede lograrse sin la participación de las sociedades en su conjunto (Naser, Williner y Sandoval, 2021).

Tal y como se ha expuesto, en la concepción actual de la democracia uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía es el derecho a la participación. Pues bien, recuperar el valor de la democracia como sistema político requiere restablecer su legitimidad y capacidad para enfrentar los grandes desafíos de la sociedad actual. Para ello, es imprescindible que el espacio público sea apropiado por las personas y sus diversas formas de organización, permitiendo a la ciudadanía participar activamente en el debate y la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público (Naser, Williner y Sandoval, 2021: 29).

De este modo, la participación ciudadana es vital para la eficacia y legitimidad de la gobernanza mundial (Fox y Source, 2016: 555) siendo un elemento esencial en la implementación de los ODS²³.

²² Además, para su seguimiento se diseñaron 232 indicadores que pueden medirse mediante datos estadísticos.

²³ Hay que recordar que el propio proceso para decidir la Agenda 2030 se caracterizó por la participación sin precedentes de la sociedad civil y de otras partes

Así se declaró en la Cumbre de los ODS celebrada en septiembre de 2019 con la finalidad de reforzar y acelerar los compromisos para la implementación de la Agenda 2030. Tras reconocer que una de las causas de retraso en su implementación era que las políticas no abordaban los problemas reales de las personas, se hizo una llamada a la acción entendiendo que, para lograr resultados a largo plazo, “el proceso de desarrollo debe ser holístico e involucrar a todas las personas interesadas; para ello, los Estados deben eliminar los obstáculos y barreras visibles e invisibles que limitan la participación comunitaria”²⁴. Definitivamente, desde Naciones Unidas se pone el foco en que los Estados aseguren una participación pública efectiva y lo más amplia posible en el proceso de toma de decisiones sobre el desarrollo para que todas las personas interesadas tengan voz y voto en aquello que les afecta.

En este sentido, es indudable que las políticas y programas que cuentan con procesos de participación ciudadana ven legitimadas sus decisiones y tienen como resultado una mayor aceptación de las medidas facilitando su éxito a medio-largo plazo. Esto es especialmente explícito en el ámbito local. Al dar cabida a los ciudadanos en iniciativas y proyectos locales, es posible identificar las prioridades propias de este ámbito, atender a sus necesidades específicas y, en definitiva, dar soluciones más efectivas, innovadoras y adaptadas a la realidad. Pero, además, al hacer a los ciudadanos parte activa del proceso de cambio en sus propias comunidades, se genera un senti-

interesadas y, en su formulación se recurrió a mecanismos participativos. Concretamente, se habilitaron 3 canales de consulta. El *Panel de alto nivel*, desde el que se realizaron amplias consultas a la ciudadanía y a la sociedad civil dando voz a aquellos que viven en la pobreza y cuyas preocupaciones a menudo no se tienen en cuenta. Las *consultas nacionales* dirigidas por la ONU, junto con otras consultas temáticas, que pretendieron llegar a todas las poblaciones del mundo en su concepción de “conversación global sin precedentes”. Y, por último, la *encuesta mundial MY World*, que, abierta durante tres años, ha sido la mayor consulta realizada por la ONU con más de 7,5 millones de respuestas, Fox y Source (2016), págs. 562 a 566).

²⁴ <https://www.cepaim.org/sites/default/files/Revista-XDS-11-Fundacio%CC%81n-Cepaim-Marzo-2020—.pdf>

do de corresponsabilidad y, al tiempo, de control de los gobiernos e instituciones para que rindan cuentas del cambio²⁵.

El éxito de la agenda en su conjunto se sitúa, por tanto, en la capacidad y eficacia de los gobiernos para involucrar a todos los sectores de la sociedad —parlamentos, autoridades locales, sector privado, sociedad civil, ciudadanos individuales, comunidades científicas y académicas, pueblos indígenas, etc.— para que trabajen juntos en el logro de las metas globales. El valor de la participación en este contexto es la capacidad para adaptar las metas globales a las realidades locales.

Ahora bien, como se ha avanzado, los OSD suponen un cambio en la forma de concebir el derecho a participar pues no se entiende únicamente en su dimensión de derecho político (mecanismos propios de la participación electoral) sino como un sistema en el que los ciudadanos tienen un papel activo en la gestión de lo público, siendo por tanto la participación un medio para que las decisiones se tomen de manera más inclusiva y con una perspectiva de justicia social y ambiental. La implementación de los ODS conduce a la necesidad de desarrollar esa dimensión del derecho humano a participar con la mirada puesta en el logro de estos desafíos globales.

Si no cabe duda del papel de la participación ciudadana como elemento transversal para la implementación de los ODS, la implicación de los ciudadanos en los procesos de decisión es especialmente relevante y cobra un valor esencial en el marco de algunos de ellos. En las páginas que siguen vamos a analizar cómo y en qué medida la participación ciudadana influye directamente en la realización de algunos de los ODS y en la realización de sus metas.

3.2. Los ODS 1, 10 y 5: fin de la pobreza, reducción de las desigualdades e igualdad de género

Nos referimos en primer lugar, de forma conjunta por la interrelación que presentan, a tres objetivos en los que el desarrollo de procesos o mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de programas, políticas o acciones públicas es esencial. Son los ODS 1,

²⁵ Vid. <https://municipiods.com/participacion-ciudadana/>

10 y 5, que persiguen, respectivamente, el fin de la pobreza, reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos y lograr la igualdad de género.

La conexión entre los dos primeros es evidente. Así, el ODS 1, que en cierto modo inspira todo el contenido de la Agenda, pretende erradicar la pobreza extrema para todas las personas del mundo, mientras que el ODS 10 busca reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos. No cabe duda de que para **erradicar la pobreza es necesario abordar las desigualdades estructurales** que perpetúan la exclusión social, económica y política.

Tales desigualdades, tanto dentro de los países como a nivel global, se ven exacerbadas cuando ciertos grupos están excluidos de los procesos de toma de decisiones. Los grupos más vulnerables, como minorías étnicas, personas con discapacidad, migrantes, refugiados, mujeres, jóvenes, entre otros, a menudo se enfrentan a barreras que limitan su capacidad para participar en los asuntos públicos de sus países haciendo que sus necesidades no sean tenidas en cuenta adecuadamente. Los procesos de participación ciudadana pueden ser herramientas esenciales para atacar las causas estructurales de la pobreza. Son las comunidades las que tienen un conocimiento directo y profundo de las dificultades a las que deben enfrentarse. Los procesos participativos pueden servir de ayuda a las comunidades más desfavorecidas (en situación de pobreza o con grupos vulnerables) proporcionándoles las herramientas necesarias para identificar y priorizar sus necesidades más acuciantes. Por tanto, empoderar a las personas, especialmente a las más vulnerables, con independencia de su origen social, étnico o económico, para que participen activamente en la toma de decisiones y en la implementación de políticas es una meta fundamental para el logro de los ODS 1 y 10.

Ahora bien, la participación en sí misma no va a lograr estos objetivos. Solo va a tener el potencial de reducir desigualdades y, en definitiva, contribuir a la lucha contra la pobreza, si se articula de forma igualitaria e inclusiva. Por tanto, una cuestión que debemos plantearnos es hasta qué punto las prácticas de la participación ciudadana contribuyen a empoderar a los grupos sociales más desfavorecidos y, con ello, a reducir la desigualdad. Si no existe una representatividad equitativa, lo único que se va a lograr es reproducir las desigualdades

existentes en la sociedad generando subrepresentación de sectores históricamente excluidos y con menos recursos sociopolíticos.

Este es el objetivo principal de muchos mecanismos de participación. En este sentido, resulta, por ejemplo, muy relevante analizar la composición social de las personas que se involucran en los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados a fin de comprobar si están siendo capaces de quebrar las desigualdades de acceso al ámbito político o en cambio las están reproduciendo de una u otra forma (Cfr. Alarcón, P, Font, J., y Madrid, E., 2015: 13).

Lo mismo sucede con los mecanismos más actuales de participación digital (utilizados en exclusiva o en interacción con la participación presencial). Es evidente que la tecnología está permitiendo nuevas formas de ejercer el derecho de participación (Orozco, 2021: 5). Sin entrar en la materia, que es objeto de estudio detallado en otro capítulo de este libro, debemos reflexionar sobre el potencial de los mecanismos de participación digital. Si sirven para compensar desigualdades participativas, o debido al perfil de quienes los utilizan, pueden provocar un sesgo de representatividad por quedar excluida una parte de la población y reforzar las desigualdades existentes (Colombo, 2006). Como señala Orozco, uno de los principales desafíos de las metodologías digitales de participación ciudadana “es lograr la *legitimidad* de los procesos que canalizan, y que esta legitimidad sea reconocida tanto por quienes participan (ciudadanos, activistas y otros actores clave), como por quienes conforman las instituciones públicas y privadas que los desarrollan” (Orozco, 2021: 6).

Es importante atender también a las posibles carencias de representatividad que surgen de los procesos de participación estructurados a partir de organizaciones de la sociedad civil. En este caso, las limitaciones, pueden venir de que no siempre van a representar fielmente las opiniones de sus miembros, impidiendo la aportación de sus propios conocimientos, ideas y percepciones (Fox y Source, 2016).

Otra de las manifestaciones de la desigualdad se produce en torno al género. A logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas se dirige el ODS 5.

Sin olvidar las situaciones de violencia extrema a las que se ven sometidas muchas mujeres del mundo, en cuanto a los procesos políti-

cos y de toma de decisiones, las mujeres han estado subrepresentadas a lo largo de la historia. Esto ha tenido como resultado que históricamente se hayan desarrollado políticas públicas que no responden a sus necesidades específicas. Ahora bien, en las últimas décadas se está tomando conciencia de la importancia de potenciar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, permitiendo otra mirada sobre políticas de educación, salud, protección social, etc. La participación de las mujeres deviene, de este modo, un componente esencial del ODS 5, que además contribuye al desarrollo de sociedades más justas y equitativas.

El derecho a participar es, por tanto, una herramienta poderosa para avanzar en la igualdad de género. Para ello es necesario que se eliminen barreras que impiden la participación plena de las mujeres. Esto exige no solo cambios en las leyes y políticas sino también un cambio cultural que valore y promueva el liderazgo de las mujeres en todos los niveles de la sociedad.

3.3. El ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles

El ODS 11 pretende lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

De acuerdo con los datos de Naciones Unidas²⁶ las ciudades representan el futuro del modo de vida global. Sin embargo, muchas ciudades no están preparadas para afrontar esta rápida urbanización. La capacidad de desarrollo de vivienda, infraestructuras y servicios se ve sobrepasada, lo que se une a problemas persistentes en las ciudades como la urbanización descontrolada, la contaminación del aire y la falta de espacios públicos abiertos. Las repercusiones de estos factores en cuanto a la desigualdad en ámbitos como la educación, la salud o la vivienda son cada vez más evidentes.

En su meta 3, el ODS 11 pretende “aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y **gestión participativas**, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”.

²⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

Tal y como manifiesta la propia Agenda 2030, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible sin transformar significativamente la forma en que se construyen y gestionan los espacios urbanos. Y trayendo a colación las citadas conclusiones de la XIIª sesión del Foro Urbano Mundial, este desarrollo solo es posible con la unión de todos los actores implicados. El compromiso de la ciudadanía es, por tanto, un elemento esencial. Tanto la comunidad internacional como autoridades y gobiernos locales vienen reconociendo desde hace tiempo el valor de la participación ciudadana en el fortalecimiento del proceso de planificación del espacio urbano.

En este sentido, el indicador 11.3.2 se dirige a medir la proporción de ciudades que cuentan con una estructura de **participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas** y funcionan con regularidad y democráticamente. Concretamente pretende determinar la voluntad de los poderes públicos y planificadores de la ciudad para ofrecer oportunidades de participación ciudadana en los distintos niveles de toma de decisiones (desde el diseño y redacción de contratos, las decisiones sobre el presupuesto urbano local, el desarrollo territorial urbano, y la participación de mujeres, jóvenes y otros grupos marginados).

Es muy ilustrativo al respecto el estudio de ONU-Habitat (Nairobi) dirigido a evaluar la participación ciudadana en la planificación urbana, en concreto en la aplicación del indicador 11.3.2, por lo que recogemos aquí algunas de sus conclusiones²⁷. El estudio pone de manifiesto que cuando las decisiones relativas a la planificación de los espacios urbanos se construyen con enfoques de arriba a abajo (*up-down*), se limitan seriamente las posibilidades de que la población se involucre en la toma de decisiones sobre el desarrollo que afecta a sus ciudades o barrios. La consecuencia es una clara ineficiencia de la planificación en la que no se logran los resultados esperados con un impacto negativo en la sociedad. Además, señala que, en la media en que los procesos de planificación urbana son reflejo de las ideologías de las instituciones nacionales, los procesos

²⁷ https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/07/module_de_formation_indicateur_11.3.2_participation_civique_a_la_planification_et_lamenagement_des_territoires_urbains_.pdf

de participación ciudadana son esenciales para establecer consensos y mejorar la interacción entre el gobierno y los ciudadanos al tiempo que fortalecen la legitimidad del proceso de planificación. Garantizar que se tengan en cuenta las distintas opiniones —incluidas las demandas y opiniones divergentes— permite a los poderes decisivos comprender mejor los vínculos y la naturaleza de los problemas a que se enfrenta la ciudad y, por tanto, hay más posibilidades de que aumente la confianza y el apoyo público al proyecto, garantizando la efectividad de los resultados futuros. De modo que, cuanto mayor sea el número de ciudadanos que apoye un plan, más eficiente será su formulación y posterior ejecución.

Por otra parte, en el logro de esta meta es importante reducir las brechas entre la regulación normativa y la realidad, para evitar aquellos casos (como el español) en que la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial y urbanística, e incluso en la gestión urbanística, está plenamente garantizada desde un punto de vista legal, pero, sin embargo, en la práctica, la ausencia de una cultura ciudadana de participación en los asuntos relacionados con la gestación de la ordenación y el desarrollo urbano hacen que la misma sea bastante deficiente²⁸.

3.4. El ODS 13: acción por el clima

El ODS 13 tiene como objetivo adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Es evidente que el cambio climático es un problema mundial que exige medidas urgentes si se quieren mitigar sus más graves consecuencias. De este modo, el desarrollo de políticas climáticas efectivas y sostenibles se convierte en uno de los retos mayores de nuestro tiempo.

Para abordar eficazmente este desafío, es importante en primer lugar “medir, entender y actuar en referencia a la relación entre

²⁸ *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia española de desarrollo sostenible.*

cambio climático y actividad humana”²⁹. Esto requiere la apertura de múltiples espacios de información y participación que permitan avanzar hacia los diversos objetivos de adaptación y mitigación del cambio climático. En este contexto, los gobiernos locales tienen un papel crucial pues no existen soluciones únicas que sean aplicables a todos los territorios. Ahora bien, la efectividad de estas acciones va a estar ligada a su capacidad para desarrollar estilos de gobernanza operativos que promuevan la participación de toda la comunidad territorial.

La participación pública en la toma de decisiones ambientales, garantizada como hemos visto, en el derecho internacional ambiental (en especial los Convenios de Aarhus y Escazú) gracias a la persistente acción de los movimientos ecologistas, permite que las comunidades locales tengan voz en la planificación y ejecución de las políticas que afectan a sus tierras, recursos naturales y medios de vida. Los efectos positivos son claros: mejora la calidad de las decisiones, aumenta la legitimidad de las políticas ambientales y fomenta un sentido de responsabilidad compartida entre gobiernos y comunidades en la lucha contra el cambio climático. Como señala Barrit, la participación es un mecanismo estructural particularmente valioso para la democracia ambiental en la medida en que “el aumento de la participación aumenta el potencial de resolución de problemas y evaluación de riesgos de los procesos de toma de decisiones ambientales” (Barrit, 2020: 67).

Diversos estudios ponen de relieve los efectos positivos frente al cambio climático de procesos reales de participación ciudadana.

Así, en un estudio realizado por Vivas Franco se recoge el resultado de 18 experiencias con gobiernos locales en Argentina, que enfrentan la crisis climática de la mano de la ciudadanía. Más allá de

²⁹ Planes de Acción por el Clima y la energía sostenible (PACES). El Pacto de los Alcaldes o Alcaldías para el Clima y la Energía Sostenible es un compromiso que pretende acercar los objetivos energéticos marcados por Europa a los municipios de todos los países europeos, comprometiéndose a actuar para alcanzar el objetivo de la Unión Europea de reducir en un 40% los gases de efecto invernadero de aquí a 2030, así como promover la adopción de medidas conjuntas para la atenuación del cambio climático y la adaptación a éste, <https://www.greenglobe.es/paces-plan-accion-por-el-clima-y-energia-sostenible/>

las particularidades de cada una de ellas, la conclusión común es que “la participación ciudadana es fundamental para desarrollar soluciones integrales y sostenibles a las distintas problemáticas ambientales” (Vivas, 2022).

Otro estudio de gran interés por las conclusiones que alcanza, es el realizado por Cabannes. Con base en la experiencia de 15 ciudades, analiza las contribuciones en la adaptación y mitigación del cambio climático, en este caso, de una metodología participativa específica, como son los presupuestos participativos, (Cabannes, 2020). El estudio pone de relieve que, ya desde hace veinte años, encontramos experiencias de presupuestos participativos sensibles al clima en ciudades con tamaños muy diversos y en todas las regiones del mundo. La mayoría de estas experiencias han surgido más por la necesidad de afrontar los efectos muy específicos (dramáticos) de la crisis climática que padecen las poblaciones, que por agendas o programas internacionales. Partiendo de las evidencias de las experiencias, el estudio confirma el enorme potencial del presupuesto participativo para ayudar a mitigar y hacer frente a los efectos del cambio climático en la vida de millones de personas, potencial no aprovechado en gran medida porque desde las organizaciones internacionales no se ha prestado mucha atención a estos efectos positivos. Reivindica, por tanto, la necesidad de masificar y maximizar el impacto de los presupuestos participativos sensibles al clima, proporcionar un apoyo sustancial, y aumentar significativamente el apoyo de los organismos multilaterales y bilaterales y de las ONG internacionales a las diferentes actividades relacionadas con el presupuesto participativo. Termina señalando que existen múltiples proyectos de presupuestos participativos relacionados con el cambio climático que no han sido objeto del estudio que, sin embargo, son una “mina de oro” para abordar los desafíos futuros y presentes (Cabannes, 2020).

3.5. El ODS 16: paz, justicia y logro de instituciones sólidas

El ODS 16 hace referencia a la Paz, la Justicia y el logro de instituciones sólidas. Pretende promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

El logro de sociedades pacíficas e inclusivas que impulsen el desarrollo sostenible requiere fortalecer el estado de derecho en todos los ámbitos, nacionales e internacionales. Esto implica construir sociedades basadas en la transparencia y el gobierno abierto que cuenten con instituciones públicas responsables y transparentes. Este es concretamente el contenido de las metas 6, 7 y 10. La meta 6, persigue “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, la 7 se dirige a “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas” y la 10 a “garantizar el acceso público a la información...”

Vemos que los tres principios o pilares básicos en los que se sustenta el gobierno abierto —transparencia en la actividad de los poderes públicos, participación de la ciudadanía en los procesos decisorios y rendición de cuentas— están explícitamente mencionados en las metas 6, 7 y 8.

El derecho de participación ciudadana se convierte, por tanto, en un componente esencial del ODS 16. Una participación ciudadana activa garantiza que las instituciones públicas sean más inclusivas y transparentes lo que a su vez fortalece la confianza en las instituciones. Además, como se ha dicho, la implicación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones es una de las herramientas más eficaces para combatir la corrupción y poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas (Ulisse, 2013). Evidentemente son los gobiernos los que deben fomentar que la ciudadanía se involucre en el debate público poniendo a su disposición, por una parte, los canales adecuados y fomentando, por otra, una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable que atienda las necesidades de la sociedad (Naser, Williner y Sandoval, 2021: 22).

Si bien el análisis excede del propósito de este trabajo, en el marco general del ODS 16 no puede olvidarse el poder de la participación para la prevención de conflictos y a la promoción de la paz. Al incluir a todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones se reduce el riesgo de exclusión social que a menudo es una causa subyacente de tensiones y violencia. Las sociedades con mayor participación son menos propensas a los conflictos.

Hay que señalar, por último, que el gobierno abierto, además de estar específicamente incluido en el OSD 16, es uno de los temas

transversales presentes en varias metas de todos los ODS. Así se reconoce en la **Declaración conjunta “Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, aprobada en la 70 Asamblea de Naciones Unidas por el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)³⁰. Se pone, de este modo, de manifiesto la importancia de que tanto gobiernos como empresas y ciudadanía estén sensibilizados de los beneficios de actuar de manera colaborativa, siendo necesario un compromiso conjunto no solo para lograr la paz y la inclusión sino también para la efectividad de muchos de los otros objetivos (por ejemplo, como veremos una acción climática inclusiva, justa y equitativa).

3.6. El ODS 17: alianzas para lograr los objetivos

El último ODS, el número 17, viene a cerrar el círculo estableciendo un objetivo de carácter transversal, que funciona más bien como mecanismo de acción para el logro del resto de los objetivos.

En efecto, el ODS 17 pretende fortalecer la alianza mundial para el desarrollo sostenible. La importancia de este objetivo está ligada al carácter universal de la Agenda 2030 que exige la implicación de todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, para no dejar a nadie atrás pues ha quedado claro que el conjunto de los objetivos no se puede alcanzar de modo aislado.

En cuanto a las metas que plantea, queremos destacar la número 16 y, especialmente, la 17. La primera de ellas insta a la creación de alianzas entre múltiples interesados que “movilicen y promuevan el intercambio de conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo

³⁰ La AGA es una iniciativa multilateral dirigida a impulsar compromisos entre la sociedad civil y los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para expandir la gobernanza. Se constituyó en septiembre de 2011, cuando los gobiernos de los ocho países fundadores adoptaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus Planes de Acción. Actualmente está compuesta por 75 países y 104 gobiernos locales que han adoptado más de mil compromisos. La AGA ofrece una plataforma idónea para ayudar a los países a avanzar en la implementación efectiva de los ODS a través de la adopción de planes de acción nacionales.

Sostenible en todos los países, en particular los países en desarrollo”, mientras que la 17 se dirige a “fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la **sociedad civil**, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”.

Así, partiendo de que los ODS no pueden lograrse sin una cooperación inclusiva y eficaz, destaca la necesidad del trabajo colaborativo entre los diferentes actores —sector público, sector privado y sociedad civil— para el logro de soluciones sostenibles que respondan a los desafíos globales.

En lo que aquí nos ocupa queremos destacar el papel esencial que juega la sociedad civil³¹ en la implementación de este objetivo. La sociedad civil en sus distintas manifestaciones, es decir, ya se mediante Organizaciones no gubernamentales, asociaciones, comunidades diversas o ciudadanos que representan intereses colectivos debe “tomar parte” en estas alianzas para que su impacto sea real, inclusivo y sostenible. Ahora bien, como se ha dicho, el valor de la participación de las organizaciones de la sociedad civil solo se va a alcanzar en función de su virtualidad para representar los intereses de sus miembros.

Las formas y mecanismos en que se puede materializar esta implicación son muy diversas y dependen de los diferentes entornos de que se trate (políticos, sociales, económicos...). Desde colaborar con gobiernos y empresas para co-crear soluciones para desafíos específicos, implicarse en los numerosos mecanismos y procesos de participación (consultas públicas, asambleas, foros, talleres, campañas, etc), participar en el diseño e implementación de proyectos sostenibles a escala local, hasta el monitoreo y evaluación del progreso de los ODS en las regiones.

La meta 17 busca aprovechar las fortalezas y recursos de cada uno de estos sectores y, en este sentido, la aportación de los distintos componentes de la sociedad civil es determinante en su condición de “actor” más cercano a las necesidades reales de las comunidades.

³¹ La definición de “organización de la sociedad civil” del Banco Mundial incluye grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, grupos indígenas, organizaciones benéficas, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones.

4. CONCLUSIONES

La participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho humano fundamental que desempeña un papel esencial en el fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos. Desde su proclamación en la Declaración Universal ha sido ampliamente reconocido en instrumentos internacionales y regionales de protección de derechos humanos, al tiempo que numerosos organismos internacionales han promovido activamente iniciativas dirigidas a impulsarlo. En su reconocimiento se da cabida a un derecho de gran alcance con diversas dimensiones. Así, no solo se dirige a proteger los derechos de participación electoral (democracia representativa) sino que abarca toda forma o manifestación que permita a los ciudadanos tomar parte en las decisiones públicas. Se incluyen aquí todos los mecanismos desarrollados por los Estados —en todos los niveles territoriales— de democracia directa o semidirecta (denominada también democracia participativa).

Hemos visto como en el contexto específico de la Agenda 2030, esta dimensión de la participación ciudadana se presenta como un eje transversal, determinante para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De este modo, la articulación de esos mecanismos o procesos de participación ciudadana se vuelve imprescindible para poder cumplir con las metas de los 17 ODS. Pero, además, su impacto es particularmente relevante en la realización de algunos de ellos como la reducción de la pobreza (ODS 1), la igualdad de género (ODS 5), la disminución de las desigualdades (ODS 10), el logro de ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11), la acción climática (ODS 13), el fortalecimiento de instituciones inclusivas y responsables (ODS 16), o la construcción de alianzas para lograr los objetivos (ODS 17).

Tal planteamiento refleja un consenso global sobre la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la formulación y ejecución de políticas públicas para mejorar la transparencia, así como reforzar su legitimidad, eficacia y sostenibilidad. El logro de los resultados de la Agenda 2030 exige a los Estados que todas las políticas que desarrollen para su implementación incluyan procesos de participación ciudadana. De no asegurar esa participación se pondrían en riesgo “los derechos más básicos de las poblaciones y la promoción de bie-

nes públicos globales como el clima, la paz o las libertades civiles” (EL PAIS Planeta Futuro, 2021). Solo a través de la participación es posible generar un cambio real y sostenible.

Ciertamente, muchos Estados están adoptando medidas en todos los ámbitos de gobierno que incorporan mecanismos participativos. Sin embargo, a pesar de los avances normativos y las iniciativas institucionales, persisten todavía numerosos obstáculos y limitaciones en la implementación de la participación. Desde la desigualdad en el acceso a los mecanismos participativos en gran parte determinada por razones económicas, la falta de impacto real en aquellos procesos de participación cuyas decisiones no reflejan las aportaciones de los ciudadanos y que solo consiguen cuestionar su legitimidad, hasta otros tipos de presiones políticas y económicas, o la existencia de determinadas estructuras de poder que dificultan la apertura de espacios de diálogo y toma de decisiones.

Otra limitación de gran importancia viene de la dificultad de las políticas globales para adaptarse a las diversas realidades locales. Las comunidades locales son las más afectadas por la mayoría de los problemas que abordan los ODS, por tanto, el papel de estas comunidades es vital y, sin embargo, son generalmente las menos escuchadas, más apartadas y desfavorecidas en los procesos de toma de decisiones. Es necesario, por tanto, articular modelos de participación que incrementen los apoyos a estas comunidades y les den voz, permitiéndoles intervenir en la planificación de sus territorios, la gestión de sus recursos naturales y el desarrollo de estrategias de desarrollo sostenibles. Iniciativas como los presupuestos participativos o los foros ciudadanos han demostrado ser herramientas eficaces para la participación de sectores tradicionalmente excluidos.

Ahora bien, para que la participación tenga un impacto real, **debe ser eficaz y representativa**. Así, por una parte, no puede limitarse a mecanismos formales sin incidencia en la toma de decisiones. Son numerosos los mecanismos existentes dirigidos a promover y facilitar la participación —consultas, mesas de trabajo, plataformas de monitoreo participativo, mecanismos de evaluación y seguimiento, etc.— que pueden utilizarse en función de las necesidades específicas de cada situación, pero en todo caso, es importante que los resultados se tengan en cuenta por las administraciones o instituciones que los desarrollan pues, en otro caso, perderán su legitimidad.

Además, es esencial que la participación sea inclusiva y accesible asegurando que todos los grupos, y especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, estén representados y puedan contribuir de manera efectiva. Para ello es necesario fomentar programas de educación y sensibilización de la ciudadanía, abordar problemas como la brecha digital y contar con canales de comunicación accesibles y transparentes.

Lógicamente, una participación eficaz y que llegue a todos pasa en primer lugar por la voluntad política de los gobiernos. Son los Estados, en todos sus niveles de gobierno, los que deben desarrollar los marcos normativos e institucionales adecuados y adoptar las medidas económicas y humanas necesarias para habilitar espacios de participación abiertos y accesibles.

A su vez, la sociedad civil debe asumir un papel activo en el ejercicio de este derecho a través de una participación responsable con los correspondientes mecanismos de control y seguimiento. En este sentido, es necesario reforzar la cooperación entre actores públicos, privados y sociedad civil para asegurar que la voz de la ciudadanía sea escuchada y tenida en cuenta en todas las etapas de los procesos de toma de decisiones.

En definitiva, la participación ciudadana es un derecho fundamental y una herramienta clave para el desarrollo sostenible y la democracia. Aunque existen avances significativos en su reconocimiento y aplicación, aún queda un largo camino por recorrer. Solo con un compromiso real por parte de los gobiernos y la sociedad se podrá garantizar una participación efectiva, representativa e inclusiva que contribuya a la construcción de sociedades más justas, equitativas y sostenibles frente a los desafíos globales del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, P, Font, J., y Madrid, E. (2015). *Participación ciudadana y desigualdad. Diagnóstico y líneas de acción*. Oxfam Intermón.
- Alemanno, A. (2024). *Participación ciudadana en la vida democrática de la UE* ARI 75/2024 - Real Instituto Elcano.
- Álvarez Ledesma, M. I. (2023). *Derechos humanos. Una visión multidimensional*. McGraw-Hill Interamericana editores, Ciudad de México.

- Bermejo García, R. (2013). “Los derechos humanos en África”. Peces-Barba Martínez, G, et al. (Dir.), *Historia de los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid.
- Cabannes, Y. (2020). *Contributions of Participatory Budgeting to climate change adaptation and mitigation. Current local practices around the world & lessons from the field*. Barcelona: IOPD; Barcelona: UCLG; Dakar: Enda ECOPOP; Paris: FMDV; Surakarta: Kota Kita Foundation; London: UCL / DPU.
- Cámara Menoyo, C. (2012). “Las iniciativas de participación ciudadana en el urbanismo. El urbanismo participativo, una nueva forma de entender la ciudad y la ciudadanía en la configuración de espacios públicos”. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*. Vol. 2, Nº 1, Universidad de Almería, Almería. págs. 19-32. ISSN: 2014-2714.
- Cassese, A. (1993). *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona.
- Cassin, R. (1951-II). “La Declaration Universelle et la mise en oeuvre des droits d’homme”, *Recueil des cours de l’Academie de Droit International de La Haye*.
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América latina y el Caribe: hacia el logro de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, (LC/TS.2017/83), 2018.
- Barrit, E. (2020). *The Foundations of the Aarhus Convention. Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Hart Publishing, Londres.
- Bernales Ballesteros, E. (2006). “El derecho humano a la participación política”. *Derecho PUCP*, nº 59, págs. 9-32
- Casado Casado, L. (2018). “Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: veinte años del Convenio de Aarhus”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1.
- Castellanos Claramunt, J. (2020). *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Madrid.
- Castellanos Claramunt, J. (2020). “El derecho humano a participar: estudio del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos”. *Universitas*, Nº 31, págs. 33-51.
- Criado de Diego, M. (2014). *La ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, Dykinson, Madrid.
- De Miguel, C. y Torres, V. (2016). “América Latina y el Caribe: avanzando hacia el desarrollo sostenible mediante la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río”. *Informe Ambiental*, FARN, Buenos Aires.
- De Lucas, J. (2020). “El espejismo de la participación ciudadana en tiempos de COVID-19”. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, 10(20), págs. 47-70.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Secretaría de Naciones Unidas (2020). *Participación de actores en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Guía práctica.

- Díaz Barrado. C. M. (2013). “Los derechos humanos en América”. Peces-Barba Martínez, G, et al. (Dir.). *Historia de los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid.
- Fox, O. and Source, S. (2016). “Citizen Participation in the UN Sustainable Development Goals Consultation Process: Toward Global Democratic Governance?”. *Global Governance*, Vol. 22, No. 4, págs. 555-573.
- Irrazabal, I. (2005). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América latina*, Diálogo Regional de Política, BID, Chile.
- Mard, S., *El derecho a participación en los asuntos públicos. Art. 25 del PIDCP. Guía práctica para las organizaciones de la sociedad civil*.
- Martínez Román, A., (2013). “La participación ciudadana como herramienta para la consecución de los derechos fundamentales: desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza en Puerto Rico”. *El Cotidiano*, núm. 180, págs. 41-52, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México.
- Medici Colombo, G. (2018). “El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio de Río en América Latina y Caribe”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, págs. 1-66.
- Melero, N., (2011). “El Papel de la Mujer en los Procesos de Participación, Gestión y Transformación de la Comunidad Local”. *Revista Gestión de las Personas y Tecnología*, n° 12, págs. 20-29.
- Naser, A., Williner, A., y Sandoval, C. (2021), “Participación ciudadana en los asuntos públicos. Un elemento estratégico para la Agenda 2023 y el gobierno abierto”. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Orozco Ramos, H. (2021), “Hacia un nuevo pacto digital en la planificación urbana. Aportes y desafíos de la digitalización en los procesos de diseño participativo de ciudades en Chile y Colombia”. *Análisis Carolina*, núm. 36.
- Oraá, J. y Gómez Isa, F. (2002). *La declaración universal de Derechos Humanos*, Universidad de Deusto.
- Plaza Martín, C. (2018), “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, págs. 1-70.
- Thompson, J. (2001-2002). “Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”. *Revista IIDH* 34-35 (Ed. Especial sobre participación política), págs. 79 a 104.
- Ulisse, A. D. (2013). *El derecho a participar directamente en la toma de decisiones sobre asuntos públicos como un mecanismo para la protección ambiental*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.
- Vivas Franco, C. I. (2022), *Participación ciudadana frente al cambio climático. Experiencias de abordaje en gobiernos locales*. Friedrich Ebert Stiftung. Red Argentina de Municipios frente al cambio climático.

AGENDIZACIÓN DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ

Catedrática de derecho administrativo

UNED

ÍNDICE: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA NUEVA AGENDA URBANA: PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE COMO CLAVES DE BÓVEDA. 3. AGENDAS EUROPEAS Y SU VISIÓN PARTICIPATIVA. 4. LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA Y SUS PLANES DE ACCIÓN COMO FÓRMULAS PARTICIPATIVAS PARA REAVIVAR LAS POLÍTICAS URBANAS. 5. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

La impronta ambiental enfocada desde **la sostenibilidad integral** está suponiendo una nueva forma de intervenir sobre el espacio que requiere también nuevas metodologías.

Desde una perspectiva material, nos encontramos ante parámetros y condicionantes físicos que actúan como delimitadores de la intervención pública sobre el territorio.

Desde una perspectiva formal las agendas internacionales y sobre todo la Agenda 2030 están condicionando, en positivo y negativo, las formas clásicas de intervención pública sobre el medio natural y urbano.

Las agendas internacionales a través del *soft law* inciden o prefiguran la intervención pública sobre el espacio, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico en la Nueva Agenda Urbana, la Agenda Urbana Europea y la Agenda territorial europea como a continuación mostramos.

El objetivo de este Capítulo es contemplar este proceso de *agendización* realizando en primer lugar un análisis de una selección de postulados de la Nueva Agenda Urbana que son expresión de los intereses tradicionales del urbanismo y cómo estos pretenden abordarse desde planteamientos transversales, integrales y participativos.

En segundo lugar daremos cuenta de forma sintética del proceso de *Agendización* en Europa, y en tercer lugar haremos referencia a la Agenda Urbana Española y los Planes de Acción desde ella implementados para analizar los nuevos marcos que proponen desde su propia metodología con una visión que se aproxima más a la del Urbanismo estratégico y en la que los procesos de participación ciudadana se erigen en claves estructurales de implementación.

2. LA NUEVA AGENDA URBANA: PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE COMO CLAVES DE BÓVEDA

La aprobación de la Agenda 2030 en el año 2015 y el establecimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS) y especialmente el ODS 11 que pretende lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles da comienzo a una implementación internacional de las políticas urbanas en torno a varios ejes novedosos.

En efecto, el **ODS 11** supone una llamada a *“aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”*. Y en este sentido realiza un llamamiento (11.b) para aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión social, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y a desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

La celebración de **Hábitat III** y el lanzamiento de la **Nueva Agenda Urbana** aprobada en **Quito en 2016**, que en breve cumple su décimo aniversario, han supuesto **un proceso de internacionalización y lo que podríamos calificar como *Agendización del territorio*** en el que desde instancias internacionales comienza a atisbarse una nueva forma de gobernanza del hecho urbano, un modo común de aprehensión y visión de la necesidad de un urbanismo integral y de la implemen-

tación de prácticas comunes que de forma indirecta están, cada vez más, permeando nuestros modelos urbanísticos tradicionales creando un *corpus* y una serie de orientaciones estratégicas y participativas de incidencia sobre el territorio, que en nuestro caso tomarán forma más precisa en la Agenda Urbana Española.

La Nueva Agenda Urbana es un texto de difícil lectura, pero del que se pueden extraer una serie de parámetros que veremos cómo pueden ir condicionado nuestros modelos territoriales de intervención pública sobre el medio natural y artificial-urbano.

La Nueva Agenda Urbana no contiene un articulado ordenado, se ordena en párrafos y su redacción es bastante farragosa. Para poder aprehender las respuestas que la misma da a las preguntas tradicionales que se plantean los ordenamientos jurídicos, pero también las entidades locales, los actores económicos a la hora de abordar la transformación urbana, vamos a recoger algunos de sus postulados centrándonos en el modo en que hace referencia a la participación.

De esta forma la Nueva Agenda Urbana puede servir, bien entendida, como cobertura, paraguas integrador, que da cabida a una idea de fondo: **la necesidad de una visión integral, integradora y participada del territorio y de la acción del hombre sobre él mismo**, y es desde esta visión desde donde los actores y operadores jurídicos, económicos, institucionales, intelectuales, la sociedad civil podrá participar y ser participados en una visión y en una misión constructiva de nuestro futuro urbano.

La participación ciudadana fue conceptualizada ya a finales de los años 60 bajo la idea del derecho a la ciudad acuñada por Francis Lefebvre. Hábitat III, la cumbre de Naciones Unidas para los asentamientos humanos que se celebra cada veinte años fue, sin duda, la cumbre de la recuperación y regeneración del **derecho a la ciudad**, la expresión circulaba como un *mantra* e hilo conductor que se palpaba en todas y cada una de las salas de conferencias, los debates, diálogos, *side events*, declaraciones, y mesas redondas. Si bien es cierto que su implementación en el texto de la Agenda quedó algo descafeinada.

La NUA introduce la expresión “derecho a la ciudad” en su **párrafo 11** el primero que describe nuestro ideal común pero no lo asume como algo propio, sólo “toma nota” de él:

*“Compartimos el ideal de una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, **puedan crear ciudades** y **asentamientos humanos justos**, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad, la calidad de vida para todos. Tomamos nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal conocido como **“derecho a la ciudad”**; en sus leyes, declaraciones, políticas y cartas”.*

Esta descripción aporta, por una parte, una aproximación del derecho a la ciudad de **carácter inclusivo**, con una serie de rasgos físicos, pero también introduce los elementos que articulan, el derecho a hacer ciudad estableciendo el principio de no discriminación en la creación de ciudades.

La **NAU aporta**, por una parte, una aproximación del derecho a la ciudad de carácter inclusivo, con una serie de rasgos físicos, pero también introduce los elementos que articulan, el derecho a hacer ciudad estableciendo el principio de no discriminación en la creación de ciudades. A renglón seguido vincula ese ideal de ciudad para todos que supone la consagración del ideal del derecho a la ciudad como lugar en el que “las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas incluido el pleno respeto al derecho internacional”.

Dentro de este marco las referencias de la Nueva Agenda Urbana a la participación ciudadana son claves como veremos a continuación.

En primer lugar y desde una **perspectiva formal y procedimental** los redactores de la NUA destacan cómo el proceso de construcción de la Agenda ha sido un proceso participado en el que se ha intentado dar cabida a todos los actores involucrados, el espíritu de apertura es claro y así destaca como “ese **enfoque participativo** se extendió al marco mismo de la Conferencia de Hábitat III en Quito, Ecuador, que actualmente se considera que con creces es una de las conferencias de las Naciones Unidas más inclusivas e innovadoras”. Junto a las sesiones plenarias intergubernamentales y las mesas redondas de alto nivel se celebraron las asambleas, que inauguraron y encuadraron la Conferencia proporcionando espacio a las agrupaciones de partes

interesadas, así como las mesas redondas de las partes interesadas, las sesiones especiales, los diálogos y otros eventos organizados por diversas organizaciones y asociados durante la Conferencia. Se aprovechó aún más esta **participación**, dirigida a la aplicación de los principios, políticas y medidas en favor del desarrollo urbano sostenible, mediante la inclusión del Pabellón Único de las Naciones Unidas, para mostrar y hacer posible la colaboración entre las agencias de las Naciones Unidas, la Exposición Hábitat III, para destacar las innovaciones de las organizaciones independientes, y Hábitat III Village, para ejemplificar soluciones urbanas con intervenciones reales en los barrios.

La Conferencia Hábitat III y la ciudad de Quito acogieron a 30.000 participantes de 167 países, con plataformas e instrumentos en línea que permitieron a personas de todo el mundo seguir los principales eventos. Constituyó una realización histórica del principio de integración, incluyendo las consideraciones de género y equilibrio regional en todas las sesiones, la inclusión de líderes de organizaciones comunitarias, la innovadora Segunda Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales, que por primera vez dio voz a los gobiernos locales y subnacionales, así como la participación de una amplia gama de grupos de partes interesadas, que desempeñan un papel fundamental en la aplicación de este ideal común”.

Entrando en el contenido de la Agenda su párrafo 9 entiende que “la Nueva Agenda Urbana reafirma nuestro compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, **con la participación de todos los actores pertinentes**. La aplicación de la Nueva Agenda Urbana contribuye a la implementación y la localización integradas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluido el Objetivo 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.”

Por otra parte y en cuanto a la **visión material** que la Agenda hace de la participación, no haciendo completamente suyo el concepto de derecho a la ciudad que hubiera sido el mejor punto de partida para construir una visión integral del mismo, se conforma con, no pocas, referencias a la forma de intervención en los procesos, de forma dis-

persa, pero que tratados en conjunto, como haremos a continuación nos permiten tener una visión caleidoscópica pero bastante completa de cómo la participación ciudadana debe permear e integrar los procesos urbanos.

Y así en el mismo párrafo 13 enmarcado en el denominado *nuestro ideal común* de la Agenda, se hace referencia a la función social y ecológica de la tierra y *nuestro ideal común* ese imaginar ciudades y asentamientos humanos que

b) **Alientan la participación**, promueven la colaboración cívica, generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que crean las condiciones adecuadas para las familias, contribuyen a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda, y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y pluralistas, donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad;

Y en el mismo sentido continua...

c) Logran la igualdad de género y empoderan a todas las mujeres y las niñas **asegurando la participación plena y efectiva** de las mujeres y la igualdad de derechos en todas las esferas y en los puestos de liderazgo en todos los niveles de adopción de decisiones, garantizando el acceso a un trabajo decente y el principio de igual remuneración por igual trabajo, o trabajo de igual valor, para todas las mujeres y previniendo y eliminando todas las formas de discriminación, violencia y acoso contra las mujeres y las niñas en espacios públicos y privados.

Por otra parte la NUA intenta implementar una serie de principios y compromisos (14 y ss) guiándose por una serie **de principios interrelacionados** en los que la participación juega, como vemos de la transcripción que hacemos a continuación un papel esencial y así en ese asegurar que nadie se quede atrás (14.a) (...)

Con el fin de acabar con la pobreza en todas sus formas y dimensiones, (...) promueve la necesidad **de garantizar la participación pública mediante el acceso seguro y equitativo para todos, y facilitar el acceso equitativo para todos a la infraestructura física y social y los servicios básicos, así como a una vivienda adecuada y asequible.**

En este mismo sentido (párrafo 26) promueve un compromiso en el que se fomente un **desarrollo urbano y rural centrado en las personas**, que proteja el planeta y tenga en cuenta la edad y el género, así como a hacer realidad todos los derechos humanos y libertades fundamentales, facilitando la convivencia, poniendo fin a todas las formas de discriminación y violencia y empoderando a todas las personas y comunidades, **facilitando al mismo tiempo su participación plena y significativa**. (...) “Nos comprometemos también a promover la cultura y el respeto de la diversidad y la igualdad como elementos clave de la humanización de nuestras ciudades y asentamientos humanos”

Desde una perspectiva institucional, es decir analizando o asumiendo el papel esencial que ostentan los poderes públicos para diseñar e implementar procesos de participación adecuados la NUA, de forma salteada marca también una serie de claves que sintetizamos aquí.

Y así (párrafo 29) subraya su compromiso para fortalecer la función de coordinación de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, según proceda, y su colaboración con otras entidades públicas y organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios sociales y básicos para todos, incluida la generación de inversiones en las comunidades que sean más vulnerables a los desastres y para las afectadas por crisis humanitarias recurrentes y prolongadas comprometiéndose además a promover servicios adecuados, alojamiento y oportunidades de trabajo decente y productivo para las personas afectadas por crisis en entornos urbanos y **a colaborar con las comunidades y los gobiernos locales para determinar las oportunidades de participación y encontrar soluciones locales duraderas y dignas**, velando al mismo tiempo por que la asistencia llegue a las personas afectadas y a las comunidades de acogida con el fin de evitar la regresión de su desarrollo.

Así mismo la Agenda, como no podría ser de otra forma presta un especial **interés a las políticas de vivienda** en su dimensión institucional y en su dimensión individual y en la conjunción de ambas a través de mecanismos participativos y así (párrafo 31) destaca su compromiso a promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante

del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzados arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, **y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales.**

El párrafo 38 se centra en la defensa y protección de forma sostenible del patrimonio natural y cultural, tanto tangible como intangible, en las ciudades y los asentamientos humanos, según proceda, mediante políticas urbanas y territoriales integradas e inversiones adecuadas en los planos nacional, subnacional y local, para salvaguardar y promover las infraestructuras y los sitios culturales, los museos, las culturas y los idiomas indígenas, así como los conocimientos y las artes tradicionales, destacando el papel que estos desempeñan en la rehabilitación y la revitalización de las zonas urbanas y en todo ello destaca como esta visión ha de contribuir al **fortalecimiento de la participación social y el ejercicio de la ciudadanía.**

Insiste la Agenda (párrafo 41) en la necesidad de promover el establecimiento de mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros en las ciudades y los asentamientos humanos a fin de ampliar las **plataformas inclusivas**, en consonancia con las políticas nacionales, que **permitan una participación significativa en los procesos de adopción de decisiones**, la planificación y los procesos de seguimiento universales, así como la mejora de la participación de la sociedad civil y el suministro y la producción conjuntos.

Y para ello (párrafo 48) no duda en **alentar la participación y la colaboración efectivas entre todos los interesados pertinentes**, por ejemplo, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil, las mujeres, las organizaciones que representan a los jóvenes, así como las que representan a las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los profesionales, las instituciones académicas, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las asociaciones de migrantes y las asociaciones culturales, a fin de determinar las oportunidades de desarrollo económico urbano e identificar retos actuales y nuevos y adoptar medidas para encararlos.

Desde una perspectiva económica la agenda subraya la necesidad de apoyar a los gobiernos subnacionales y locales en sus esfuerzos por aplicar instrumentos de control de gastos transparentes y responsables para evaluar la necesidad y los efectos de la inversión y los proyectos a escala local, basados en el control legislativo y la participación pública, según proceda, en apoyo de procesos de licitación, mecanismos de adquisición y ejecución fiable de los presupuestos que sean abiertos y justos, así como en medidas preventivas de lucha contra la corrupción, para promover la integridad, la rendición de cuentas, la gestión eficaz y el acceso a la propiedad y las tierras públicas, en consonancia con las políticas nacionales.

De forma dispersa ahonda en la misma idea **institucional e inclusiva** así en el párrafo 148 se promueve el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, incluidas las asociaciones de gobiernos locales, según proceda, para trabajar con las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad.

En el párrafo 44 los pueblos indígenas y las comunidades locales y las personas en situaciones de vulnerabilidad, así como con la sociedad civil, los círculos académicos y las instituciones de investigación, a fin de configurar los procesos de gobernanza institucional y de organización, para así permitir su participación eficaz en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo urbano y territorial.

Y en el párrafo 149, en el que se destaca la voluntad de prestar apoyo a las asociaciones de gobiernos locales en su condición de promotoras y proveedoras de desarrollo de la capacidad, **reconociendo y fortaleciendo, según proceda, su participación en las consultas nacionales sobre políticas urbanas y prioridades de desarrollo y su cooperación con los gobiernos subnacionales y locales**, junto con la sociedad civil, el sector privado, los profesionales, los círculos académicos y las instituciones de investigación, y sus redes existentes, para ejecutar programas de desarrollo de la capacidad. Ello debería hacerse mediante procesos de aprendizaje entre homólogos, asociaciones temáticamente relevantes y medidas de colaboración como la cooperación *intermunicipios*, a escala tanto mundial como regional, nacional, subnacional y local, incluido el establecimiento de redes de profesionales y el uso de interfaces científico-normativas.

Posteriormente la Agenda descende a la arena de la planificación proponiendo la necesidad de aplicar a largo plazo procesos de planificación urbana y territorial y prácticas de desarrollo espacial con gestión y planificación integradas de los recursos hídricos, teniendo en cuenta la continuidad entre las zonas urbanas y las rurales a escala local y territorial **y con la participación de las comunidades y los interesados pertinentes (párrafo 72).**

Y en este mismo sentido subraya la necesidad de que la legislación nacional de los países, fortalezca la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los **territorios funcionales**, velando por la participación de los gobiernos subnacionales y locales en la toma de decisiones y trabajando para conferirles la autoridad y los recursos necesarios para gestionar las cuestiones cruciales urbanas, metropolitanas y territoriales y así promover **una gobernanza metropolitana inclusiva** que abarque diversos marcos jurídicos y mecanismos de financiación fiables, incluida la gestión sostenible de la deuda, según proceda. Añadiendo también el ineludible apoyo que ha de prestarse para promover la participación plena y eficaz de las mujeres y la igualdad de derechos en todos los ámbitos y en el liderazgo a todos los niveles de toma de decisiones, en particular en los gobiernos locales (párrafo 90).

Por otra parte, la Nueva Agenda Urbana introduce insistentemente como una metodología (sin diseñar el método eso es cierto) en todos **los ámbitos sectoriales** a los que hace referencia la necesidad de una procedimentalización siempre basada en principios de inclusión y participación y así el párrafo 125 destaca la necesidad de apoyar la movilización del patrimonio cultural para el desarrollo urbano sostenible y reconocemos **su función como estímulo de la participación y la responsabilidad**. “Promoveremos el uso innovador y sostenible de monumentos y espacios arquitectónicos con la intención de crear valor por medio de restauraciones y adaptaciones respetuosas. Incorporaremos a los pueblos indígenas y las comunidades locales en la promoción y difusión de los conocimientos del patrimonio cultural tangible e intangible y en la protección de las expresiones y los idiomas tradicionales, incluso mediante el uso de nuevas tecnologías y técnicas.”

En definitiva, la Nueva Agenda Urbana apuesta por una forma de intervención integral, holística y antropocéntrica en los asentamientos humanos donde las decisiones de planificación y gobernanza sean tomadas de forma inclusiva y a ser posible a través de metodologías participativas que no dejen a nadie atrás.

3. AGENDAS EUROPEAS Y SU VISIÓN PARTICIPATIVA

Previa a la celebración de Hábitat III y la aprobación de la Nueva Agenda Urbana el denominado European Council of Spatial Planners aprobó un breve texto; la Carta Europea sobre Democracia Participativa en procesos urbanísticos en febrero de 2016¹ absolutamente en línea con la visión *cortapegada* y armonizada que hemos realizado de la participación pública en la NUA y que forman parte pues, no de una visión aislada de una forma de intervenir sobre el territorio sino de todo un movimiento internacional que poco a poco y a través de las agendas, sobre todo, está permeando en los modos de hacer ciudad.

Es pues muy destacable la Carta, en tanto en cuanto son los propios urbanistas, principales actores intelectuales de los procesos de transformación urbana los que llaman a una nueva forma de intervenir en el territorio. Los considerandos que forman *el leitmotiv* de

¹ *Carta Europea sobre Democracia Participativa en procesos urbanístico*. Febrero 2016. Los autores y miembros del grupo de trabajo: Luc-Emile BOUCHE-FLOREN, Chair, France. Vincent GOODSTADT, United Kingdom. Elias BERIATOS, Greece. Vigna BUSSADORI, Italy. Paulo CORREIA, Portugal. Pierre-Yves DELCOURT, Switzerland. Maros FINKA, Slovakia. Dominique LANCRENON, France. Lucy NATARAJAN, United Kingdom. Kristin NORDLI, Norway. Fundado en 1985, el Consejo Europeo de Urbanistas —ECTP-CEU— reúne a 25 asociaciones e institutos profesionales de urbanismo de 23 países europeos, así como miembros asimilados. Es una asociación que proporciona a sus miembros un marco común para promover la visibilidad, el reconocimiento de la importante función social y la práctica de la planificación y desarrollo urbano en Europa y su enseñanza, el desarrollo profesional continuo y la definición de competencias profesionales. El Consejo Europeo de Urbanistas —ECTP-CEU— establece reglas sobre la educación y conducta de la profesión del urbanismo; Mantiene un diálogo con el gobierno local, nacional y europeo, identifica y premia ejemplos de buen urbanismo en toda Europa. Traducción: AETU.

la carta son del mayor interés² por cuanto aportan una visión ordenada (algo más que en la NUA) de la necesidad de un urbanismo participativo.

² La participación de personas y comunidades en el diseño de su habitat es por lo tanto esencial. La Carta Europea de Urbanismo pone de relieve su importancia para hacer efectiva una verdadera democracia participativa. Nosotros, los urbanistas presentamos esta Carta de Democracia Participativa en relación con los procesos de planeamiento urbano y territorial y hacemos un llamamiento para que sea aplicada en todas las decisiones que afectan a la vida cotidiana de las personas.

- Considerando que la participación de los individuos y las comunidades en la vida pública en todos los niveles —nacional, regional y local— es parte de los valores fundamentales de la democracia y que la participación directa de los ciudadanos, conscientes de sus derechos y deberes cívicos, es la savia de cualquier sistema democrático;
- Convencidos de que la legitimidad democrática en el ámbito local es una de las piedras angulares de la Democracia y que reforzarla es un factor clave en la consecución de la estabilidad económica y social a largo plazo;
- Convencidos de que las ciudades y regiones constituyen el lugar natural para ejercer la democracia Participativa, como consecuencia de la amplia variedad de temas relacionados con el urbanismo que tienen un impacto directo en la calidad de vida de las poblaciones europeas;
- Conscientes de que desde la etapa del diagnóstico problemas hasta la ejecución de soluciones, mediante proyectos concretos, planes estratégicos o urbanos, cualquier proceso de planificación debe llevarse a cabo con las personas y no sólo para las personas;
- Considerando que los urbanistas, en cuanto asesores y mediadores en el ámbito político, así como planificadores, están comprometidos con la democracia participativa mediante una información completa y una participación en la formulación de soluciones con el fin de conseguir el apoyo y aceptación de las políticas y proyectos urbanos como se indica en la Carta de Urbanismo Europea (CEU-CEU de Barcelona 2013);
- Convencidos de que la calidad de nuestro hábitat no puede considerarse al margen de un acceso efectivo a los servicios esenciales, a la movilidad, a otras necesidades específicas que aseguren el bienestar de todos los grupos sociales. Todos ellos son aspectos fundamentales para garantizar el respeto de los derechos humanos;
- Considerando que la ‘convivencia en la diversidad’ constituye una prioridad y fundamental principio del Consejo de Europa, y requiere tener en cuenta las diferencias y necesidades específicas;
- Considerando que el valor añadido de la Democracia Participativa permite una aplicación más amplia y sensible de los principios del Convenio de Aarhus sobre el derecho de toda persona o un grupo a participar en las decisiones que le afecten;

Desde la definición de la Carta de los procesos participativos como “proceso de democracia participativa en el planeamiento territorial y urbano es una modalidad de participación pública que tiene por objeto facilitar la adopción de decisiones coproducidos por todos los interesados y fundados en el interés común que minimicen los conflictos derivados de las diferencias de opinión sobre las necesidades y soluciones”.

La Unión Europea está interviniendo, directa o indirectamente en los modos y formas de hacer ciudad fomentando esta visión que apuntamos previamente a través, sobre todo de su formalización en sus propias Agendas.

Sin ánimo de ser exhaustivos y simplemente para seguir una secuencia territorial escalonada y a pesar de que no existe una política urbana en la Unión Europea, la *Europeización del territorio* (Lora-Tamayo Vallvé, 2018) es un hecho incontestable y su incidencia tanto en las políticas nacionales urbanas como en la legislación que afecta al territorio y orden urbanístico, es, cada vez mayor.

-
- Considerando que la democracia debe operar en un nuevo y difícil contexto resultado de los importantes acontecimientos políticos, económicos y sociales que se han producido en Europa como consecuencia del proceso de globalización;
 - Considerando que las autoridades desde el nivel local al nacional deben asumir un liderazgo compartido en la promoción de la participación de los ciudadanos y que el éxito de cualquier proceso democrático de participación depende del compromiso efectivo de estas autoridades;
 - Considerando el reconocimiento del mayor papel desempeñado por la sociedad civil, a través de asociaciones u otros grupos, como actores clave y fuerza motriz del desarrollo y mantenimiento de una verdadera democracia participativa;
 - Convencidos de que un modelo saludable de Democracia Participativa que sostiene la democracia representativa, persigue procesos y resultados inclusivos, y hace que el diálogo con las comunidades constituya una parte integrante de la toma de decisiones;
 - Convencidos de que la rápida evolución del contexto del compromiso social requiere una mayor inclusión de los procesos de participación para que los procesos democráticos representativos tradicionales puedan mantener su credibilidad;
 - Convencidos de que la aparición de grandes cantidades de datos y de sistemas de información en tiempo real debe ser administrados e interpretados desde el conocimiento empírico derivado de los procesos participativos democráticos.

La Comisión Europea ha afirmado con rotundidad que “(...) *No abordar los asuntos urbanos a escala europea, y no disponer de una visión europea común de las políticas de desarrollo urbano —el denominado “Acervo Urbano” europeo— podría poner en peligro la consecución de los objetivos de las estrategias de Lisboa y de desarrollo sostenible de la UE*”.

Para ello la Unión Europea se ha subido al carro de la *Agendización* con la aprobación de la **Agenda Urbana de la Unión Europea** de una parte y la aprobación de la más reciente **Agenda Territorial Europea**.

La relevancia de estos dos procesos, pues son más procesos que documentos al estilo de la NAU es triple. De una parte, insta a una mejora de la regulación “urbana” entendida esta en sentido amplio, a la creación de un acervo urbano común, y **llama a una concepción integral y holística del territorio que supere barreras administrativas**, vinculando la necesidad, que se torna casi en obligatoriedad, de estos cambios en gran medida a la zanahoria de la financiación europea.

Así, la Agenda Urbana de la UE se ocupa de los problemas de las ciudades estableciendo asociaciones de todos los actores entre la Comisión, las organizaciones de la UE, los gobiernos nacionales, las autoridades locales y las partes interesadas, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales elaboran planes de acción fomentando esta visión participativa y de coproducción de las políticas públicas para, entre otros objetivos:

Legislar mejor: La legislación de la UE se aplica a menudo en las ciudades, con implicaciones directas e indirectas para los gobiernos municipales. Sin embargo, la legislación puede afectar de diferente manera a los distintos destinatarios y ser difícil de aplicar a escala local. Esas son las dificultades que debe prever la normativa de la UE.

En lo que respecta a la nueva legislación de la UE, el programa “Legislar mejor” de la Comisión garantiza que se cumplan sus objetivos con un coste mínimo sin imponer cargas administrativas innecesarias a las empresas y las demás organizaciones implicadas fomentando así una participación más eficaz.

Mejorar la financiación: Las autoridades urbanas están entre los principales beneficiarios de la financiación pública. No obstante, obtener esa financiación puede resultar difícil debido al gran número de instituciones de la UE que pueden proporcionarla y a las diversas maneras de concederla.

La agenda urbana quiere mejorar la calidad de las fuentes de financiación y facilitar el acceso de los gobiernos municipales a esos fondos.

La agenda urbana de la UE no genera financiación adicional, sino que, basándose en la experiencia, hace que para los gobiernos municipales sea más fácil solicitar financiación de todos los programas de la UE, incluidos los que pertenecen a la política de cohesión.

Mejorar los conocimientos: Las historias de éxito y otros conocimientos sobre la evolución de las ciudades deben aprovecharse mejor y darse a conocer más ampliamente.

La agenda urbana de la UE ayudará a crear una base de conocimientos sobre política urbana y fomentará el intercambio de buenas prácticas. Todas las iniciativas relacionadas cumplirán la legislación de la UE en materia de protección de datos y reutilización de la información del sector público, y favorecerán el uso de datos masivos, relacionados y abiertos.

Por otra parte, **la más reciente Agenda Territorial Europea (TA)** es una llamada a una forma de actuación en las ciudades que está conformando (no sin dificultades) nuestra legislación urbanística...y por ende el planeamiento y su ejecución. La Unión Europea a través de sus agendas y del establecimiento de la obligación como requisito para poder obtener fondos europeos (en general) está determinando un modo de hacer ciudad: desarrollo urbano sostenible integral, un modo de abordar el territorio, superando las barreras administrativas (en lo micro, dentro de la ciudad a través de las actuaciones en el medio urbano, y en lo macro, a partir de la coordinación interterritorial/supramunicipal) que haya de establecerse en las Agendas territoriales.

La Agenda Territorial 2030 busca **contribuir al desarrollo sostenible** y a mantener una Europa unida. La Agenda Territorial subraya la importancia y proporciona orientación para la **planificación espacial estratégica** y pide **fortalecer la dimensión territorial de las políticas sectoriales en todos los niveles de gobernanza**. Busca promover un futuro inclusivo y sostenible para todos los lugares y ayudar a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Europa.

Por tanto, la Agenda Territorial 2030 define dos objetivos generales, **una Europa Justa y una Europa Verde**, que tienen seis prioridades

para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto, junto con todos sus lugares.

El texto de la TA destaca en sus **párrafos (15)** la necesidad de llevar a cabo un “*enfoque local para la elaboración de políticas que contribuya a la **cohesión territorial**. Se basa en la **coordinación horizontal y vertical**, en la elaboración de políticas basadas en datos empíricos y en el desarrollo territorial integrado. Aborda distintos niveles de gobernanza (enfoque de gobernanza a varios niveles), contribuyendo así a la subsidiariedad. Garantiza la cooperación y la **coordinación haciendo partícipes a los ciudadanos**, la sociedad civil, las empresas, las instituciones científicas y de investigación y los centros de conocimiento. Aspira, en último término, a liberar el potencial territorial único relacionado con el capital, los conocimientos y los activos territoriales locales, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de contar con soluciones a medida en los distintos tipos de territorios. El desarrollo y la aplicación de estrategias europeas, nacionales, regionales y locales con un enfoque local contribuirán al desarrollo y la competitividad a largo plazo de cada lugar*”.

Así mismo parte **(16)** desde este enfoque local de la necesidad de coordinación de las políticas y marcos políticos multinivel eficaces y aboga por ellos como **principios generales para todos los lugares y sectores estratégicos**. La TA realiza una llamada clara a descender estos principios al ámbito del planeamiento destacando que **(17)** al igual que en la Nueva Carta de Leipzig, los principios de buena gobernanza urbana donde la participación tiene un papel esencial y diseño de calidad garantizan unos lugares atractivos, inclusivos, duraderos y adaptables, lo que contribuye a que sean más agradables y atractivos para que las personas trabajen y vivan en ellos y los disfruten. Es fundamental que **las autoridades públicas planifiquen de forma proactiva un diseño inclusivo y de gran calidad al estudiar el desarrollo en nuestras ciudades y pueblos**.

Es esta afirmación algo más que una mera declaración de intenciones o un simple *desiderátum erasmista*, en la medida en que la propia agenda condiciona la fijación de acciones al establecimiento/aprobación de una estrategia territorial directamente vinculada a estos postulados.

Vemos pues el hilván, ese hilo de oro que va cosiendo las políticas públicas urbanas, que parte de la NAU (desordenada sí, pero con principios claros y sobre todo determinantes en cuanto al desarrollo

urbano sostenible), que desciende al ámbito europeo en forma de proceso, Agenda Urbana Europea y Agenda Territorial sus tres postulados básicos y en forma de marco estratégico de planificación territorial en los que la participación se asume como postulado esencial.

4. LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA Y SUS PLANES DE ACCIÓN COMO FÓRMULAS PARTICIPATIVAS PARA REAVIVAR LAS POLÍTICAS URBANAS

La Agenda Urbana Española ha destacado la necesidad de (3.4.) *“Fomentar la transparencia de las administraciones y la participación ciudadana basada en el conocimiento previo, la educación y la información.”*. No obstante —se insiste en la AUE— la participación ciudadana no será real ni efectiva mientras que no exista una verdadera conciencia que genere compromisos en relación con los intereses generales que conforman y confluyen en las ciudades y en los entornos urbanos. Y para ello la formación y la difusión de los objetivos de la Agenda Urbana son claves. Para ello serán fundamentales, como bien especifica la Agenda Urbana Española las actuaciones en materia de intercambio y difusión del conocimiento en el que la Universidad y las Administraciones locales juegan un papel fundamental.

Como decíamos la Nueva Agenda Urbana establece una serie de postulados que están permeando las políticas urbanas nacionales y en algunos casos las legislaciones urbanísticas de ordenación del territorio y la planificación territorial que se realiza en ellas.

La Agenda Urbana Europea y la Agenda Territorial Europea descienden un peldaño más y coadyuvan tanto a las políticas nacionales como regionales a proveerse de marcos estratégicos, en sentido amplio, flexibles, implementables que permitan intervenir sobre el territorio a la Unión Europea y **financiar** acciones que persiguen un desarrollo urbano sostenible integral, y una Unión Europea cohesionada.

Como indica Hernández Partal (2023), para la NAU una **Política Nacional Urbana** *“es tanto un proceso como un resultado que aprovecha el dinamismo de las ciudades y la urbanización”* y *que deben servir de complemento y refuerzo de las Políticas Urbanas Locales, en lugar de duplicarlas, a la vez que ayudan a “armonizar las actividades nacionales con las prioridades mundiales”, lo que las vincula inseparablemente con la particularidades*

*de cada territorio, con las nuevas formas de gobernanza y el liderazgo por parte de los responsables políticos y técnicos de cada nivel de Administración. Para conseguirlo, la NAU propone la elaboración de **Políticas Nacionales a las que considera como una herramienta útil para “establecer la conexión entre la dinámica de la urbanización, la dinámica demográfica y el proceso general de desarrollo nacional”**.*

Estas afirmaciones que, en el ámbito internacional pueden parecer bastante inocuas, o incluso obvias, han supuesto en nuestro entorno un verdadero acicate, y casi podríamos calificarlo como una auténtica vía de escape a la Administración General del Estado para, desde un proceso de *Agendización* nacional y la propuesta de una nueva metodología de planificación estratégica participativa del territorio lograr, de una parte **ser referente nacional** en la implementación y desarrollo de esta nueva metodología: la articulación de agendas locales, con un enorme éxito, y de otra crear un lenguaje común, **el de las agendas y sus planes de acción** que de alguna manera den cierto aire fresco y vitalidad creativa y propositiva frente a un escenario de legislación y planeamiento urbanísticos acosados y fuertemente tensionados por las rivalidades competenciales, y sus permanentes juicios de constitucionalidad, y las rivalidades locales promovidas por un amplísimo y excesivo reconocimiento de la acción pública en materia urbanística que ha conducido a una inquietante judicialización, y consecuente paralización, de la tan necesaria actividad de planeamiento urbanístico.

La Agenda Urbana Española (AUE) es tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, no tiene carácter normativo, y se entiende como un documento indicativo o referencial que contiene dos elementos clave: la agenda urbana española propiamente dicha y el diagnóstico de las ciudades en España, dividido en 10 objetivos estratégicos y una metodología para que las entidades territoriales, administraciones públicas aprueben sus propios **Planes de Acción** consistentes en un análisis/diagnóstico y una serie de propuestas/planes de acción vinculados a los mismos.

La apuesta de la Agenda Urbana fue, como apunta Hernández Partal (2023), desde el principio, la planificación estratégica para definir el modelo de pueblo o ciudad y, solo después, servir de instrumento para conseguir financiación. Financiación que, obviamente podría venir desde cualquier fuente, pero que estaba pensando

fundamentalmente en los fondos estructurales de la Unión Europea que ya para entonces venían apostando por este tipo de planificación estratégica para definir el futuro período de fondos.

Los Planes de Acción³ son, o están concebidos, en sí mismos como instrumentos participativos que deben dar cabida a todos los actores implicados en los procesos de transformación del territorio.

Siendo las Agendas y sus Planes de Acción documentos estratégicos no normativos se hace necesaria la conexión entre los Planes de Acción y la Normativa urbanística como último peldaño de esta escala de AGENDIZACIÓN participada que hemos ido mostrando y que, como bien indica la precitada autora en algunos casos debe tener su reflejo en el planeamiento urbanístico, pero en otros casos no.

Del análisis de los distintos Planes de Acción puestos en marcha hasta el momento en España se desprende la necesidad de que determinadas acciones propuestas en los mismos no pueden ser ejecutadas sin cambios normativos que pasan por una modificación/revisión del planeamiento o por la aprobación de nuevas Ordenanzas. De otra parte, la autora muestra como los Planes de Acción no se conciben así mismos como estructuras/piezas aisladas en su territorio sino que necesitan para su implementación y ejecución de

³ En efecto la AGENDA URBANA ESPAÑOLA establece que “*Tal y como demuestran experiencias anteriores, como las Agendas 21 Locales o las propias EDUSIS a las que se acaba de hacer referencia, cada Plan de Acción que se elabore con la finalidad de implementar la Agenda Urbana debe constituir, total o parcialmente, una verdadera estrategia a largo plazo. No se trata, por tanto, de sumar proyectos y actuaciones concretas y coyunturales, aunque éstas puedan complementar a aquélla. Y tampoco se trata de aprobar meras declaraciones de intenciones, sino de estrategias que tengan como fin último la acción. El enfoque integrado que persigue la agenda y sus distintas dimensiones (horizontal, territorial, vertical, etc.) y la articulación de acciones muy diversas (movilidad, planeamiento urbanístico, gestión medioambiental, etc.) hacen de este proceso un asunto complejo en el que la necesaria articulación de planes, acciones y recursos con una visión estratégica serán la clave para lograr el desarrollo sostenible de la ciudad en su conjunto. Los planes de acción deben permitir a todos los agentes comprometidos con la Agenda Urbana Española, llevar a cabo su proceso de implementación, evaluación y seguimiento. Dada la diversidad de aquéllos, tanto los posibles acuerdos de adhesión como los propios planes de acción serán muy diferentes, pero todos ellos deberían identificar qué decisiones y acciones podrán ponerse en marcha para contribuir al desarrollo urbano sostenible en las ciudades del futuro. En el caso específico de los ayuntamientos podrían adherirse a la Agenda mediante acuerdo plenario en el que se incluyera ya el compromiso claro, con su correspondiente calendario, de elaborar, aprobar y presentar su plan de acción.*”

cambios profundos en los modos de gobernanza y en la legislación que impide una auténtica gobernanza multinivel.

Pero no podemos concluir esta visión, *agendizadora*, sin destacar otra tendencia soterrada, veremos su alcance y evolución en los próximos años en torno a las Agendas Urbanas y sus Planes de Acción y es que a pesar de que uno de sus principales puntos fuertes es **su carácter NO normativo**, y su aprobación como un proceso participado y participativo. **En sistemas y ordenamientos tan juridificados como el nuestro existe una querencia, casi irresistible, a transformar en norma, todo aquello que tenga un reflejo material sobre el territorio** y en este sentido hay autores que defienden que el proceso de *agendización* territorial en España a través de la metodología de la Agenda Urbana Española, para ser creíble, y no un simple brindis al sol debería engarzarse/anclarse de alguna manera con el sistema tradicional de Planeamiento territorial y urbano, ya sea concibiéndolo como un estrato intermedio o un sustitutivo de los ya existentes Planes de Ordenación Territorial, o incorporándose como Avance del planeamiento en su fase preliminar de aprobación.

5. CONCLUSIÓN

En definitiva, Agendas y Planes están llamados a encontrarse y a ensamblar y articular lenguajes comunes que permitan descender de lo estratégico a lo normativo sin que existan disrupciones en un ámbito u otro.

Para ello son necesarias no sólo herramientas de gobernanza multinivel sino también cambios profundos en los modos de hacer institucionales **que incorporen la participación y la transversalidad como algo ínsito**, y no impuesto, a su funcionamiento y un liderazgo político que en todas las escalas territoriales asuma, aprehenda y facilite estas nuevas formas de hacer ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

PONCE SOLÉ, J; MIGLIARI, W, CAPDEFERRO, *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana* / coord. por (2019).

- HERNÁNDEZ PARTAL, S. (2023). *El Urbanismo en los Acuerdos Internacionales: una visión global desde lo local*. Tesis Doctoral. UPM. ETSAM. Madrid.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2018). *The EUropeanisation of planning law. The European —land use— silent revolution*. Thomson Reuters.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2019). “Propuestas para un diálogo integrado e integrador la Nueva Agenda Urbana a la luz de Lefebvre, Joseph Comblin y Laudatio si”, en *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, MARTA (2020). “Does the New Urban Agenda provide a stable legal framework for property rights and land use law?” En *Law and the New Urban Agenda*. Routledge, 118-130.

DIGITALIZACIÓN DEMOCRÁTICA: UNA PERSPECTIVA TECNOLÓGICA DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ESCENARIO PARTICIPATIVO¹

JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de Valencia

ÍNDICE: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA INTEGRACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO TECNOLÓGICO. 2.1. Aportaciones y controversias de la tecnología aplicada a la participación ciudadana. 2.2. Impacto de la tecnología en la eficacia y accesibilidad de la participación ciudadana. 2.3. Análisis de la llamada brecha digital. 3. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El avance de la tecnología ha transformado de manera profunda los procesos de participación ciudadana, redefiniendo la forma en que los ciudadanos interactúan con los gobiernos y con las instituciones democráticas. No cabe duda, a este respecto, que las herramientas digitales han facilitado nuevos canales de comunicación, incrementando potencialmente la accesibilidad y eficacia de los mecanismos de participación. Sin embargo, esta transformación no ha estado exenta de dificultades, siendo una de las más destacadas la persistente brecha digital que limita la capacidad de ciertos sectores de la población para acceder a estos medios.

¹ Esta investigación se ha realizado en el marco de una estancia de investigación realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa en el año 2025, financiada por el proyecto de I+D+i *Derechos y garantías públicas frente a las decisiones automatizadas y el sesgo y discriminación algorítmicas* [2023-2026] (PID2022-136439OB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/“FEDER Una manera de hacer Europa”. IPs: Lorenzo Cotino Hueso y Jorge Castellanos Claramunt.

Por tanto, resulta perentorio analizar el impacto de la digitalización sobre los procesos de participación ciudadana, considerando tanto sus efectos positivos como los obstáculos que plantea, particularmente en lo que se refiere a la inclusión de sectores vulnerables. Por eso existe cierta aquiescencia general en que a medida que se implementan herramientas tecnológicas para facilitar la participación, deviene en esencial examinar quiénes se benefician realmente de estas innovaciones y quiénes quedan atrás. Y es que la falta de acceso a internet de calidad, la escasa alfabetización digital y la exclusión económica pueden perpetuar las desigualdades existentes en la sociedad, generando con ello un retroceso democrático.

Igualmente es insoslayable la influencia de la inteligencia artificial en todos los órdenes de la vida humana, por supuesto también en el escenario democrático. Así, debemos ser conscientes de que la digitalización puede ser una herramienta para fortalecer la democracia, siempre que se realicen esfuerzos conscientes para garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de su origen, tengan la oportunidad de participar activamente en el proceso democrático. De ahí que no podamos dar la espalda al exponencial avance tecnológico, por lo que cabe generar un espacio en el que la integración de la tecnología más moderna tenga hueco en los parámetros participativos.

2. LA INTEGRACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO TECNOLÓGICO

Los avances tecnológicos han modificado la forma en que los ciudadanos pueden involucrarse en la toma de decisiones públicas. Tradicionalmente, la participación ciudadana se limitaba a la implementación de mecanismos presenciales, como votaciones, audiencias públicas o reuniones comunitarias, pero con la digitalización han surgido nuevas formas de participación, como las consultas en línea, las plataformas de peticiones digitales y el uso de redes sociales como espacios propicios de interacción política (Castellanos, 2020). A este respecto, un claro ejemplo de esta transformación es el uso de plataformas de gobierno electrónico, que permiten a los ciudadanos interactuar directamente con las administraciones a través de medios

digitales (Gaido, 2020). Estas plataformas facilitan desde trámites administrativos hasta consultas ciudadanas sobre políticas públicas, permitiendo una mayor participación en los asuntos de carácter público (Palumbo, 2022). De hecho, se constata que la implementación de este tipo de tecnología ha permitido incrementar la transparencia, al hacer más accesible la información gubernamental, y fomentar la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas (Arenas, 2019).

Asimismo, las redes sociales han adquirido un rol central en la organización de movimientos sociales (Barberá, 2020), permitiendo la formación de comunidades de interés que trascienden barreras geográficas y que pueden ejercer presión sobre las autoridades en tiempo real. De esta manera encontramos los movimientos como la Primavera Árabe (Häberle, 2013) o el movimiento #MeToo, que son ejemplos de cómo la tecnología ha sido una herramienta clave para amplificar las voces ciudadanas y ejercer un impacto significativo en la esfera pública.

Ahora bien, no toda la inserción tecnológica presenta beneficios para los sistemas en los que actúa. En todas ellas, sustancialmente, la ciberseguridad representa una decisiva prueba para los sistemas de participación digital, especialmente en plataformas que manejan información sensible y en votaciones electrónicas. De ahí que los ataques cibernéticos puedan comprometer la integridad del proceso democrático y socavar la confianza ciudadana en los sistemas digitales (Fernández Rodríguez, 2020). Además, la participación digital implica la recopilación de grandes volúmenes de datos personales, lo que plantea dilemas éticos sobre la privacidad y el uso de esta información. De este modo, las plataformas de participación digital deben garantizar que la información se maneje de manera ética, respetando la privacidad y evitando el uso indebido de los datos.

Sintetizando, la digitalización democrática en el ámbito participativo debe fundamentarse en cuatro pilares esenciales que garanticen su eficacia y legitimidad. En primer lugar, la transparencia es fundamental, ya que sistemas abiertos permiten a los ciudadanos comprender y verificar los procesos en los que participan. En segundo lugar, la inclusión busca asegurar el acceso equitativo, eliminando barreras que puedan excluir a determinados sectores. En tercer lugar, la interacción directa entre ciudadanía e instituciones resulta clave,

aprovechando las herramientas digitales para fomentar una comunicación eficiente y bidireccional que impulse la retroalimentación. Finalmente, la seguridad y privacidad son determinantes para proteger tanto los datos personales de los participantes como la integridad del proceso, asegurando que las plataformas de participación digital sean fiables y respetuosas de los derechos de los usuarios.

2.1. Aportaciones y controversias de la tecnología aplicada a la participación ciudadana

La tecnología ha transformado profundamente la participación ciudadana, abriendo múltiples vías para una ciudadanía más activa e informada, de hecho, uno de los aportes más destacados es el acceso ampliado a la información. Gracias a plataformas digitales, los ciudadanos pueden conocer en profundidad las políticas públicas, las decisiones gubernamentales y los procesos democráticos, lo que, en principio, fortalece su empoderamiento y capacidad crítica. Además, la tecnología ha creado nuevos canales de comunicación, como las redes sociales y aplicaciones móviles, que facilitan el diálogo directo entre ciudadanos y autoridades, permitiendo la expresión ágil de opiniones, quejas y propuestas. Otro avance es la facilitación de la participación a través de herramientas digitales como las encuestas en línea, los foros y las plataformas de consulta pública, que permiten a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones sin necesidad de desplazarse, aumentando la accesibilidad y eliminando barreras físicas². Asimismo, la transparencia y la rendición de cuentas se ven potenciadas, ya que el acceso a datos gubernamentales, sobre gasto público y gestión de recursos, fomenta un mayor control ciudadano y la vigilancia sobre el desempeño de los funcionarios.

Las plataformas digitales también se han consolidado como herramientas eficaces de movilización social, al permitir la organización de campañas y la visibilización de causas que inspiran a la acción colectiva. La tecnología posibilita, además, una colaboración más directa en la creación de políticas públicas ya que, en algunas platafor-

² Ponemos como ejemplo el *Portal Participa* de Portugal, que es una plataforma digital del gobierno que permite a los ciudadanos contribuir a procesos de consulta pública. Disponible en: <https://participa.pt/>

mas, los ciudadanos pueden proponer ideas, votar sobre iniciativas e incluso contribuir a la redacción de proyectos de ley. Y esta relación es especialmente reseñable ya que esta colaboración fomenta la que ha venido a denominarse “co-creación” de políticas y refuerza el sentido de responsabilidad compartida en la gestión pública. A ello cabe agregar que la inclusión de grupos diversos en la toma de decisiones, como minorías étnicas, personas con discapacidad y jóvenes, se ha beneficiado también del uso de herramientas digitales, aunque persiste el reto de superar la brecha digital, sobre la que más abajo profundizaremos. Finalmente, el análisis de datos a gran escala permite a los gobiernos entender mejor las necesidades y opiniones de la ciudadanía, adaptando sus políticas a las demandas reales y mejorando la efectividad de sus respuestas. Así, la tecnología no solo potencia la participación, sino que también contribuye a una toma de decisiones más inclusiva y receptiva a las dinámicas sociales.

Si bien la tecnología ha ampliado las oportunidades para la participación ciudadana, también introduce inconvenientes relevantes que pueden limitar su efectividad. La brecha digital es uno de los principales problemas, ya que no todos los ciudadanos tienen el mismo acceso a Internet y a dispositivos digitales, dejando en desventaja a personas en áreas rurales, de bajos ingresos o de ciertos grupos, como las personas mayores. Este problema se ve agravado por la falta de alfabetización digital ya que muchas personas carecen de las habilidades necesarias para utilizar eficazmente las plataformas en línea, lo cual obstaculiza su plena participación. A su vez, la facilidad para difundir información en línea ha generado un aumento en la circulación de desinformación y noticias falsas, que distorsionan la percepción de los temas y afectan la calidad del debate público (Cotino, 2022). Los grupos vulnerables, como las personas con discapacidades, pueden verse también excluidos cuando las plataformas no son accesibles, y la falta de opciones adecuadas limita su posibilidad de participar en igualdad de condiciones.

Además, las preocupaciones sobre ciberseguridad y privacidad son crecientes puesto que los ciudadanos pueden mostrarse reticentes a participar si sienten que sus datos están en riesgo. La sobrecarga de información es otro factor que complica la participación debido a que la gran cantidad de datos y opiniones disponibles puede resultar abrumadora, dificultando la toma de decisiones informadas. Por su

parte, la desconfianza en las plataformas también representa un obstáculo, especialmente si estas se perciben como poco transparentes o manipulativas, lo que puede desalentar la participación y erosionar la legitimidad del proceso. La tecnología, además, puede intensificar la polarización al crear “cámaras de eco” donde las personas interactúan solo con quienes comparten sus creencias, lo cual limita el diálogo y la colaboración entre diferentes sectores de la sociedad.

Debemos también señalar que las dificultades técnicas, como los fallos en las plataformas o la falta de soporte, afectan a la funcionalidad y accesibilidad de estas herramientas, sobre todo en momentos de máxima importancia como las elecciones o consultas públicas. Finalmente, la participación en línea a menudo atrae más a ciertos sectores, como jóvenes o personas con educación superior, lo que puede resultar en una representación sesgada de la población y limitar la representatividad en los procesos de toma de decisiones.

2.2. Impacto de la tecnología en la eficacia y accesibilidad de la participación ciudadana

Uno de los principales beneficios de la digitalización en los procesos de participación ciudadana es la mejora en la eficacia y la accesibilidad de estos. Realmente esa es su razón de ser puesto que la incorporación de elementos digitales no les dota, *per se*, de un carácter extra desde la perspectiva democrática, pero sí produce un efecto beneficioso en el modo en el que se desarrollan esas actividades³. De esta manera, las herramientas digitales han permitido que un mayor número de personas participen en la toma de decisiones públicas, sin las limitaciones de tiempo o lugar impuestas por los mecanismos tradicionales, y esto es especialmente relevante en contextos donde

³ A este respecto destacamos *INCoDe.2030*, que es una iniciativa de política pública integrada, lanzada en 2017, que busca fortalecer las competencias digitales en Portugal. El fundamento de la mencionada iniciativa es que reconoce que estas habilidades son esenciales para ejercer plenamente la ciudadanía, fomentar la empleabilidad en un mercado laboral cada vez más digitalizado, e impulsar la innovación económica mediante la creación de nuevos trabajos, profesiones y productos, además de constatar que las competencias digitales promueven el pensamiento crítico, la inclusión, la autonomía, el bienestar y la justicia social (Cedefop and Refernet, 2023). Disponible en: <https://www.incode2030.gov.pt/>

las barreras físicas o económicas dificultan la participación de ciertos grupos sociales (Castellanos, 2022).

Por ejemplo, los procesos de votación electrónica, implementados en varios países, han mejorado la eficacia al reducir el tiempo necesario para la organización de elecciones y el conteo de votos, así como los costos asociados a los procesos electorales (pese a que generen no pocas dudas entre la doctrina más reputada (Presno, 2020)). Sobre esta cuestión, el *blockchain* ha demostrado ser una herramienta potencialmente valiosa para la participación democrática, especialmente en términos de seguridad y transparencia ya que la naturaleza descentralizada e inmutable de esta tecnología permite crear registros dignos de confianza y a prueba de manipulaciones, además de que su aplicación en procesos como votaciones electrónicas garantiza que cada voto quede registrado de manera transparente y verificable. Sobre esta cuestión, Estonia, uno de los países pioneros en el uso de *blockchain* para votaciones digitales, ha logrado consolidar un sistema de participación segura en elecciones y consultas ciudadanas (Lajpop, 2021).

Del mismo modo, las plataformas de consulta en línea permiten que un mayor número de personas expresen su opinión sobre cuestiones de interés público, facilitando una mayor diversidad de voces. Así, las plataformas en línea y aplicaciones móviles permiten a los ciudadanos participar de manera directa en consultas y encuestas, ampliando el alcance de la participación pública. Ejemplos como *Decide Madrid* (Planchuelo, 2018) o *Change.org* (Calvo, 2016) facilitan la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, permitiéndoles presentar propuestas y opiniones sobre políticas públicas. De esta manera, estas herramientas ofrecen un espacio para la interacción constante y el seguimiento de las decisiones de los representantes.

Desde la perspectiva de la accesibilidad, la tecnología ha permitido que personas que normalmente han estado excluidas de los procesos participativos, como aquellas con discapacidades físicas o que viven en áreas remotas, tengan una mayor posibilidad de involucrarse (Pérez Alberdi, 2019). Aquí quizás se observa en mayor medida el verdadero efecto de la tecnología que se aplica a casi cualquier escenario humano, y es su función como herramienta superadora de obstáculos. Cuando se emplea la tecnología para eliminar barreras de acceso, al igual que cuando se implementa para reducir riesgos y

eliminar tareas monótonas, repetitivas y/o peligrosas, la utilidad de la tecnología se manifiesta por sí misma y prácticamente neutraliza el debate sobre la necesidad o no de su uso. Del mismo modo, las plataformas diseñadas con principios de accesibilidad permiten que personas con discapacidades visuales o auditivas puedan interactuar con las autoridades a través de medios adaptados, como *software* de reconocimiento de voz o lectores de pantalla. Estos sectores, claramente vulnerables desde el prisma social, pueden participar gracias a la labor correctora de la tecnología, colocando en pie de igualdad a algunos sectores poblacionales cuya dificultad en el acceso puede verse compensada por la utilización de los canales y medios adecuados, por supuesto a través de una tecnología destinada a tal fin. Sin duda una democracia mejora cuando la tecnología se emplea para incluir a ciudadanos, agregar visiones y voces diferentes al debate comunal y, en definitiva, cuando se emplea para una finalidad de expansión del universo democrático.

2.3. Análisis de la llamada brecha digital

A pesar de los avances mencionados, la digitalización también ha traído consigo nuevos desafíos, siendo la brecha digital una de los más relevantes. La brecha digital se refiere a las desigualdades en el acceso y uso de la tecnología, que afectan desproporcionadamente a ciertos grupos de la población, como personas mayores, individuos con bajos ingresos o aquellos que viven en áreas rurales con una infraestructura tecnológica limitada (Hernández y García, 2023). Este fenómeno pone en evidencia que la democratización del acceso a la tecnología es esencial para que los procesos de participación digital sean verdaderamente efectivos e inclusivos (Soriano, 2022).

Así, la brecha digital tiene un impacto significativo en los procesos de participación ciudadana de varias formas. En primer lugar, el principal ya descrito, es que ocasiona una manifiesta desigualdad en la participación. Pero a ello cabe agregar que implica una limitación de la voz de grupos vulnerables, como personas mayores, comunidades de bajos ingresos, y minorías étnicas pueden verse desproporcionadamente afectados por la brecha digital, lo que lleva a una subrepresentación en los procesos democráticos. Como todas las cuestiones van encadenadas, la desigualdad y la limitación de al-

gunas voces deviene en una inadecuada toma de decisiones ya que, si las opiniones de ciertos sectores de la población no son escuchadas, las políticas y decisiones adoptadas pueden no reflejar las verdaderas necesidades y prioridades de la comunidad, generando con ello políticas ineficaces o injustas.

La misma brecha digital arraiga en la noción democrática de los ciudadanos produciendo o agravando la desconfianza en el sistema. Y es que la percepción de que solo ciertos grupos tienen acceso a la participación puede generar desconfianza en las instituciones democráticas, alimentando el cinismo y la apatía entre quienes se sienten excluidos. Eso como un escenario inicial, cuya potenciación con el paso del tiempo aviva la polarización social, en la medida en que grupos con diferentes niveles de acceso e inclusión pueden tener visiones distorsionadas de la realidad, lo que dificulta el diálogo y la colaboración.

Otro aspecto a valorar es que la brecha digital presenta dificultades en la movilización por el razonamiento siguiente: si las organizaciones y movimientos que dependen de la tecnología para movilizar a los ciudadanos encuentran obstáculos de este tipo, el resultado es que no lograrán llegar a aquellos que están desconectados o carecen de habilidades digitales.

Y, por último, se da una situación en la que hay menos transparencia y responsabilidad. Ello se sostiene en que, si los mecanismos de participación y supervisión se trasladan principalmente a las plataformas digitales, la falta de acceso reducirá la capacidad de los ciudadanos para ejercer control y exigir rendición de cuentas a sus gobernantes.

Ya hemos indicado *supra* que la digitalización de procesos participativos no aporta ningún *bonus* a efectos democráticos, de manera que la mera utilización de un medio electrónico no implica una mejora en la calidad de la decisión, pero, precisamente, el hecho de generar un proceso participativo que pueda estar vedado a un sector de la población sí que trae una consecuencia contraria a cualquier propósito democrático.

Lo cierto es que la denominación de brecha digital, como con cualquier otro proceso moderno que requiere, casi inexorablemente, de una nomenclatura atrayente para su conceptualización, a ve-

ces distorsiona el verdadero concepto que encierra. Cuando hay una brecha entre ciudadanos lo que estamos poniendo de relieve es que existe un trato diferenciado a unos ciudadanos respecto de otros, pero no por cuestiones de ajustes políticos que tratan de paliar una situación arrastrada en el tiempo, sino porque de facto se produce un trato diferenciado que aboca a una discriminación de quien se ve afectado por dicha brecha. Si se plantea un proceso participativo, que por definición da lugar a la plasmación de la participación de los ciudadanos en la democracia y, por consiguiente, no existe nada más alejado de la discriminación que la participación del mismo, el hecho de que existan dificultades para que determinados sectores de la población puedan participar en él ya nos pone en alerta sobre el modo de afrontar y estudiar ese fenómeno.

Un procedimiento no puede ser calificado como enteramente democrático si para su participación se prescinde de una parte de los ciudadanos que son llamados a su actuación. Si las limitaciones al acceso implican la dificultad o, incluso, la imposibilidad de participar en el proceso participativo en cuestión, estaremos ante un planteamiento que antepone el avance de la tecnología al respeto de los valores esenciales de la democracia y, por tanto, estaremos dirigiendo el futuro de la democracia hacia una senda inadecuada. La premisa es que la tecnología debe insertarse en los parámetros democráticos, y no que la democracia deba adaptarse al proceso tecnológico.

La perspectiva histórica general lo que nos indica es que estamos ante una escala de valores, los estrictamente democráticos, que, tradicionalmente, allí donde se ha respetado la democracia, no ha presentado problemas. Si la democracia es, etimológicamente, el sistema de gobierno en el que el poder radica en el pueblo, en los ciudadanos, el sustento básico de ese sistema es abrir a la mayor parte de la ciudadanía posible las herramientas que permiten tener incidencia en los asuntos públicos. Criterios administrativos, como la nacionalidad o la residencia, pueden afectar a la toma de determinadas decisiones, así como otros razonables que conciernen a la madurez personal como el alcance de una mínima edad. Lo llamativo es que en esta ocasión nos encontramos ante una afectación democrática que, en principio, no busca alterar ningún pilar troncal de la democracia, pero al generar una inercia tendente a propiciar que la tecnología inunde todo lo humano, económico, social y político, se produce el paradójico

resultado de que ciertos ciudadanos no pueden acceder a los procesos a los que, necesariamente, deben ser llamados. La administración debe poner todos los medios disponibles para paliar esta situación discriminatoria (Rodríguez Martín-Retortillo, 2023) que provoca no pocos efectos en la sociedad por la discriminación en el acceso a los escenarios participativos que supone (Alegre, 2024). Y eso es solo una parte del problema que ocasiona.

De hecho, la brecha digital no se refiere únicamente al acceso físico a dispositivos o conectividad a internet, sino también a la competencia digital necesaria para utilizar estas tecnologías de manera efectiva. Aquellas personas que carecen de habilidades para navegar en entornos digitales están en desventaja en comparación con quienes dominan estas herramientas, lo que genera nuevas formas de exclusión dentro de los sistemas de participación ciudadana. No es un escenario enteramente nuevo porque en países desarrollados el analfabetismo fue un hecho a combatir. Eliminar el analfabetismo era el elemento sobre el que pivotar todo el desarrollo de los ciudadanos y así generar un espectro ciudadano más amplio en el que apoyar las decisiones políticas. En ese caso el remedio fue uno bastante sencillo: el acceso a la educación generalizada por parte de la población. Por tanto, la materia clave en esta sede es también la educación digital de la ciudadanía, algo bastante simple para las generaciones más jóvenes, pero que implica una clara apuesta por aquellos ciudadanos que han nacido en un entorno no digital, que no es precisamente el actual. Además, se da la circunstancia de que, al menos durante una generación, van a convivir tres tipos de ciudadanos diferentes: los nativos digitales, los enteramente desarrollados en entornos no digitales y aquella generación bisagra que ha cabalgado entre ambos mundos: ha crecido en el tránsito entre lo analógico y lo digital, por lo que su conocimiento de ambos mundos le permite sortear las dificultades que presentan los otros dos mencionados.

El problema que a todas luces es más significativo debe ser el de educar digitalmente a aquella población que pese a poder acceder a medios tecnológicos no se maneja de manera solvente en ellos. El rasgo diferenciador, sin ánimo de generalizar, es el de la edad (Azor, 2023). De manera que si incurrimos en el error de establecer mecanismos participativos que presupongan la adaptación digital de todo el conjunto de la población estaremos excluyendo a un porcentaje

significativo de los ciudadanos que, debido a su edad, no tengan soltura en el manejo de herramientas digitales. Obviamente no podemos generalizar ya que existen numerosos casos de personas mayores que han tratado de adaptarse a estos cambios, pero incluso en ellos la cuestión digital no implica una respuesta natural. Para ellos lo innato es el desenvolvimiento social y político en escenarios que implican una interacción humana directa, personal. Así que los mecanismos participativos que “obliguen” a la asimilación tecnológica perderán a un núcleo considerable de la población efectivamente llamada a participar. Y eso no es ni recomendable ni asumible en una sociedad que se precie de ser democrática.

Los motivos que pueden agravar este desarraigo pueden ser varios, desde la falta de conocimientos digitales básicos hasta la nula motivación para aprenderlos. Se trata de personas que jamás han convivido con las herramientas digitales hasta una edad muy avanzada y el ser humano, como ser de costumbres y reticente a los cambios significativos que es, plantea dificultades para ajustarse a esta incursión digital. De este modo, como lo fundamental de un proceso democrático es la participación de las personas, el desarrollo político de los ciudadanos ejerciendo como tales en los asuntos públicos, y no el mero estadio moderno de autocomplacencia y autorreferencial cuya única finalidad es apostar por lo tecnológico, hay que establecer patrones en los mecanismos participativos que planteen un modo de interacción dual: el meramente digital y el posible analógico.

Sin duda generar espacios duales genera un coste adicional al planteamiento de nuevos mecanismos participativos, pero con un frío análisis puede colegirse que dicha inversión democrática produce réditos significativos. Y ello porque, además de servir de periodo transitorio en el lapso correspondiente a la supervivencia de la generación que estamos describiendo, si no se apuesta por esta solución a largo plazo el problema puede producirse de manera inversa. Y ello porque, con el paso del tiempo, al reducir al escenario digital la interacción política de los ciudadanos estaremos potenciando un rasgo propio de las personas que ya estará significativamente desarrollado, pero no así otros que se pulen con la experiencia vital y que confluyen en el trato de persona a persona. La empatía, la capacidad de diálogo y los intangibles asociados a las conversaciones presenciales perderán en un escenario eminentemente digital. Como hemos

apuntado *supra*, la generación bisagra que se ha desenvuelto tanto en un espacio analógico durante su desarrollo vital como en un escenario digital en el periodo adulto no acusarán especialmente este hecho, pero la generación actual más joven y las venideras carecerán de capacidades propias de los seres humanos que se han multiplicado por la convivencia política en el trato directo. Apostar por la hibridación de procesos también permite implementar medidas que hagan menguar este déficit en el desarrollo vital de las personas.

Este es, en consecuencia, otro punto sobre el que alertar cuando abordamos la materia de la brecha digital. Si bien dicha brecha produce la exclusión actual de una determinada generación, además de otras circunstancias derivadas de la situación socioeconómica o de ciertas dificultades individuales, si se sostiene un formato participativo abiertamente digital y exclusivo, en el medio y largo plazo estaremos agravando algunos de los déficits congénitos de las próximas generaciones, perpetrando una disminución significativa en las capacidades relacionales de los sujetos, con el consiguiente desamparo democrático que generaría una sociedad carente de la capacidad de empatizar con los otros ciudadanos y de establecer cauces de negociación, debate y sana convivencia.

3. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La creciente incorporación de elementos relacionados con la inteligencia artificial está comenzando a ejercer una influencia significativa en todos los aspectos de la vida cotidiana. En particular, el ámbito político y la esfera democrática no permanecerán ajenos a esta transformación gradual, que se manifiesta en la utilización de algoritmos en una variedad de contextos, por lo que resulta clave reconocer que esta integración no solo alterará las dinámicas de interacción política, sino que también planteará nuevas cuestiones relativas a la regulación y la protección de derechos fundamentales en un entorno digital en constante evolución (Castellanos, 2023).

Es más, el uso de la IA presenta riesgos graves como la desinformación, la vigilancia excesiva, el reconocimiento facial erróneo y el sesgo en el acceso a servicios esenciales como vivienda, empleo y sa-

lud. Estos problemas surgen, en parte, por la falta de participación pública en el diseño y uso de estas tecnologías por lo que, para mitigar estos riesgos, es fundamental incorporar valores democráticos y centrados en el ser humano en los sistemas de IA, especialmente en áreas sensibles como el acceso a servicios públicos, la recopilación de datos personales y la protección de los derechos humanos. Así, la participación pública puede ayudar a prevenir consecuencias negativas y a garantizar que los sistemas sean más justos y transparentes, abordando sesgos y discriminación presentes en los datos. Y, aunque este tipo de participación puede ser difícil, es esencial para que la IA beneficie a todas las comunidades y no excluya a los más vulnerables (Gilman, 2023).

Para contextualizar esta tecnología, debemos señalar que los algoritmos tienen la capacidad de estructurar y categorizar información según los datos que se les suministran. Así, la programación algorítmica abre un abanico de posibilidades, lo que implica que los resultados obtenidos de este proceso pueden ser variados y amplios. En este contexto, la propuesta central de este análisis debe centrarse en la integración de algoritmos en las acciones de las administraciones públicas, específicamente en el ámbito político, para promover una participación más activa y efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos. La recopilación y análisis de datos disponibles, junto con aquellos que se puedan obtener, pueden emplearse de manera estratégica para atender las inquietudes e intereses de una ciudadanía diversa. Es más, este enfoque tiene el potencial de fomentar un aspecto altamente deseado tanto por los ciudadanos como por las propias administraciones: una mayor inclusión de la participación ciudadana en la vida política.

La vida contemporánea se enfrenta a una serie de desafíos derivados del acelerado desarrollo tecnológico y la creciente complejidad de las actividades diarias. Uno de los problemas más significativos que emergen de esta realidad es la escasez de tiempo, que limita la capacidad de los ciudadanos para involucrarse en asuntos públicos. Y no hay que obviar que la eficiencia y la optimización del tiempo son esenciales si se busca agrupar a un número elevado de personas en la toma de decisiones. Esta falta de tiempo no solo afecta a la participación ciudadana, sino que también obstaculiza el progreso

democrático, ya que para que una democracia goce de buena salud requiere de la implicación activa de sus ciudadanos.

A esta escasez temporal se suma un creciente desinterés hacia la política, alimentado por la percepción negativa que algunos ciudadanos tienen de sus representantes. Este desencanto crea una brecha progresiva entre la ciudadanía y los procesos deliberativos, reduciendo así la esfera de participación política. Combatir esta distancia es un objetivo compartido tanto por políticos como por administraciones, quienes aspiran a alinear sus decisiones con el bienestar general de la población.

Para contrarrestar esta apatía y fomentar una mayor participación, es básico integrar la evolución tecnológica en los espacios de participación. Aunque la incorporación de algoritmos y la inteligencia artificial en la gestión pública puede parecer compleja, es un paso necesario para avanzar en la consolidación democrática. De hecho, la capacidad de estos sistemas para clasificar y presentar información relevante puede facilitar la identificación de los intereses ciudadanos, creando canales más directos de comunicación y participación.

La inteligencia artificial y el *big data* permiten un análisis detallado de las opiniones y preferencias de la ciudadanía. Estos sistemas procesan grandes volúmenes de datos, facilitando la comprensión de las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos en tiempo real, de modo que los gobiernos y organismos pueden utilizar esta información para tomar decisiones informadas que reflejen los intereses y deseos de la población.

En el contexto de la política, esta capacidad contribuye a una gobernanza más sensible a los intereses reales de la ciudadanía, puesto que, en general, una de las quejas de los ciudadanos es la distancia existente entre la perspectiva política de los representantes públicos y el verdadero sentir de los ciudadanos. Sin embargo, la clasificación de personas por sus intereses puede ser vista con recelo, ya que históricamente ha sido objeto de críticas por sus posibles efectos restrictivos sobre el horizonte político de los ciudadanos. Es vital, por tanto, ser conscientes de estos riesgos y establecer mecanismos que garanticen que la clasificación se utilice de manera constructiva y no limitante. Así, las temáticas a desarrollar desde el orden político deben responder a un interés real de los ciudadanos, pero ello no

implica cercenar la posibilidad de actuación a aquellos ciudadanos que, hasta el momento, no hayan manifestado interés en una determinada dinámica pública. Lo que pretendemos transmitir es que la inteligencia artificial, bien empleada, puede canalizar determinados escenarios de actuación debido a los patrones que generan los ciudadanos con sus intereses concretos, pero ello no permite otra cosa más que ordenar y estructurar el debate, que debe ser permanente, entre representante y representado.

Lo que no se sostiene es que los ciudadanos observen con apatía, distancia y desdén los asuntos que, al menos a priori, parecen copar los intereses de los políticos, porque estos son servidores públicos, temporales, a los intereses de sus representados. Por eso los casos de corrupción, aquellos en los que los intereses particulares se superponen a los globales, generan tanto rechazo y decepción entre la ciudadanía. De ahí que establecer unas pautas de actuación con base en los intereses de la ciudadanía sea clave para no desviar la verdadera naturaleza del orden político, que no debe ser otro que el de atender las necesidades de los ciudadanos y tratar de propiciar una mejora en la vida de las personas. La inteligencia artificial puede emplearse para agrupar intereses y vehicular esa relación bidireccional, y ese es un fin ajustado democráticamente a las necesidades de la población, que además implica una inserción tecnológica óptima en el devenir democrático de una sociedad.

Superando las críticas iniciales, la capacidad de las administraciones para acumular y analizar datos representa una oportunidad para desarrollar políticas públicas que se alineen mejor con los intereses ciudadanos. Y es que la buena gobernanza depende de la claridad con la que se puedan discernir estas necesidades, por lo que la integración de algoritmos en el diseño de políticas podría permitir a las administraciones captar de manera más efectiva la voz de los ciudadanos, asegurando que nadie quede fuera de la conversación.

El desafío radica en cómo llevar a cabo esta integración. La posibilidad de solicitar a los ciudadanos que actualicen su información o que participen en encuestas breves podría mejorar significativamente la calidad de los datos disponibles. De este modo, con la ayuda de la inteligencia artificial sería posible agrupar a los ciudadanos según sus intereses, facilitando así su participación en cuestiones que realmente les conciernen.

Es relevante recordar que la selección de ciudadanos interesados en temas específicos no es un concepto nuevo ya que ello ya se ha manifestado en innumerables ocasiones, incluso por cuestiones de mera responsabilidad política, llevados por la eventualidad de ser o no escogidos. Así, históricamente, en la Antigua Grecia se utilizaban mecanismos de sorteo para convocar a ciudadanos a participar en asuntos públicos (Gómez Albarello, 2024). Sin embargo, hoy en día, la innovación radica en utilizar inteligencia artificial para hacer esta selección más precisa, eliminando así el azar y fortaleciendo la base de la participación ciudadana.

El avance tecnológico es un fenómeno innegable y su integración en la gestión pública debe ser vista como una oportunidad para humanizar aún más el proceso de toma de decisiones. Por eso es esencial que no sean las máquinas las que decidan en lugar de los ciudadanos, sino que se utilicen como herramientas que faciliten la participación activa y significativa de la población en los asuntos que les afectan directamente.

Con base en toda esta argumentación, el principio de no dejar a nadie atrás es crucial⁴, y con ello asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a participar en los temas que realmente les interesan. La clave está en no hacer propuestas globales, sino en permitir que los ciudadanos se involucren en cuestiones específicas que les conciernen, y en esa tarea encontramos como aliadas a las nuevas tecnologías porque la inteligencia artificial simplifica este proceso, permitiendo identificar intereses y convocar a los ciudadanos de manera más efectiva.

4. CONCLUSIONES

La evolución tecnológica y el uso extendido de herramientas digitales en la vida diaria ofrecen nuevas oportunidades para transformar los sistemas democráticos, especialmente en el ámbito de la participación ciudadana. Así, la digitalización democrática, en este contexto, se refiere al uso de plataformas y herramientas digitales

⁴ *No dejar a nadie atrás* es la promesa central y transformadora de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

para facilitar y expandir la participación directa de los ciudadanos en los procesos políticos y de toma de decisiones, y esta digitalización promete una mayor inclusión y accesibilidad, reduciendo las barreras geográficas y temporales para la participación, lo cual no es óbice para subrayar y matizar los inconvenientes que también atesora.

La integración de la tecnología en la participación ciudadana ha transformado profundamente la forma en que los ciudadanos se involucran en la toma de decisiones públicas. De esta manera, las plataformas digitales y redes sociales han abierto nuevos canales de comunicación y acceso a información, facilitando consultas en línea y permitiendo una interacción más ágil entre los ciudadanos y sus gobiernos, lo que ha incrementado la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de los ciudadanos para participar en la elaboración de políticas. Así, ejemplos como las votaciones electrónicas y plataformas de peticiones han ampliado el alcance de la participación pública, contribuyendo a una democracia más inclusiva y accesible.

Sin embargo, la tecnología también trae consigo no pocas dificultades ya que la brecha digital y la falta de alfabetización tecnológica limitan el acceso equitativo, mientras que la ciberseguridad, la privacidad de los datos y el riesgo de desinformación presentan desafíos significativos que afectan a la confianza en estos sistemas. Además, los efectos polarizadores de las redes sociales y la posible falta de representatividad en la participación en línea subrayan la necesidad de diseñar estrategias inclusivas.

En este contexto, la tecnología no solo debe servir como un medio para la interacción, sino como una herramienta de inclusión que elimine barreras físicas y fomente la participación de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos tradicionalmente excluidos. Para lograrlo, hay que garantizar la existencia de infraestructuras accesibles, fortalecer la ciberseguridad y promover un uso ético y seguro de los datos. Así, la tecnología puede contribuir a una democracia más representativa y efectiva, centrada en el empoderamiento ciudadano y la creación de políticas públicas que reflejen las necesidades reales de la población.

En este trabajo también se ha abordado con detenimiento la cuestión de la brecha digital. Así, se ha advertido que, si bien la di-

gitalización ha impulsado significativos avances en la participación ciudadana, también ha introducido el reto de la brecha digital, que implica desigualdades en el acceso y uso de las tecnologías. Este fenómeno afecta desproporcionadamente a personas mayores, grupos con bajos ingresos y comunidades rurales, limitando su inclusión en procesos democráticos y provocando una subrepresentación en la toma de decisiones públicas. Como consecuencia, políticas y decisiones pueden no responder a las verdaderas necesidades de la sociedad en su conjunto, creando un sistema de participación excluyente y, a menudo, injusto.

Y no hay que ignorar que la brecha digital también fomenta la desconfianza en el sistema democrático, dado que la percepción de exclusión tecnológica puede aumentar el cinismo y la apatía hacia las instituciones. Además, dificulta la movilización social, ya que los colectivos sin acceso o habilidades digitales quedan al margen de la actividad cívica y política. Del mismo modo, la falta de inclusión digital en estos procesos participativos también reduce la transparencia y el control ciudadano sobre los actos gubernamentales, lo que es innegociable para que haya rendición de cuentas en democracia.

Igualmente, para avanzar en la inclusión democrática, hay que establecer un enfoque dual en los procesos participativos que combine lo digital con opciones analógicas, creando un sistema más accesible y representativo. Así, la tecnología debe alinearse con los valores democráticos y no al revés, promoviendo el acceso universal y la participación efectiva de toda la ciudadanía. Y debemos remarcar que solo mediante una educación digital inclusiva y adaptada a todas las generaciones podremos superar esta brecha, y garantizar una democracia donde todos puedan participar y ser escuchados, preservando, a su vez, las habilidades de diálogo y empatía que caracterizan la interacción humana directa.

Por último, en lo relativo a la inserción de la inteligencia artificial en los mecanismos de participación ciudadana, la propuesta que se presenta implica la integración de tecnologías avanzadas para clasificar y analizar datos de manera que se facilite la participación ciudadana en los procesos de decisión pública, lo cual no solo mejoraría la calidad de la interacción entre la administración y la ciudadanía, sino que también fortalecería la democracia al garantizar que todos los ciudadanos interesados puedan formar parte activa de la

vida política. Para concluir hay que incidir en el hecho de que este proceso debe ser voluntario, asegurando que cada ciudadano tenga la oportunidad de participar en la toma de decisiones que afectan a sus vidas, reforzando así la conexión entre la administración pública y la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

- Alegre Martínez, M. Á. (2024). “El impacto social de las brechas digitales”. *Lex social: revista de los derechos sociales*, Vol. 14, N°. 2, 1-38. DOI: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.11073>
- Arenas Ramiro, A. (2019). “Participación y transparencia en la sociedad digital”. *Apuntes sobre transparencia*, Coord. Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Ed. Universidad Complutense de Madrid, Instituto de Derecho Comparado, Madrid, 51-66.
- Azor Oliver, A. G. (2023). “La brecha digital: personas de edad avanzada”. *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital: VII Congreso Internacional y XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Coord. Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Vol. 2, Ed. Laborum, Murcia, 1203-1211.
- Barberá, P. (2020). “Internet y política: consecuencias políticas y sociales de la revolución digital”. *Revista de las Cortes Generales*, N° 108, 223-243.
- Calvo, D. (2016). “Participación política y peticiones electrónicas: calidad y temática de las iniciativas publicadas en Change.org”. *Comunicación, cultura y cooperación: V Congreso Iberoamericano de Comunicación: libro de comunicaciones*, Ed. Asociación Española de Investigación de la Comunicación, Madrid, 500-514.
- Castellanos Claramunt, J. (2020). *Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital*, Ed. Marcial Pons, Madrid.
- Castellanos Claramunt, J. (2022). “La incidencia de lo digital en la participación y transparencia democráticas”. *Los nuevos retos de los derechos digitales*, Coord. Francisca Ramón Fernández, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 139-155.
- Castellanos Claramunt, J. (2023). “Sobre los desafíos constitucionales ante el avance de la Inteligencia Artificial. Una perspectiva nacional y comparada”. *Revista de Derecho Político*, N° 118, 261-287.
- Cedefop and Refernet (2023). *National digital competences initiative (Portugal INCoDe.2030): Portugal. Timeline of VET policies in Europe*. [online tool] <https://www.cedefop.europa.eu/es/tools/timeline-vet-policies-europe/search/29278>

- Cotino Hueso, L. (2022). “Quién, cómo y qué regular (o no regular) frente a la desinformación”. *Teoría y realidad constitucional*, ç N° 49, 199-238.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2020). *Seguridad(es) en un futuro incierto: un estudio jurídico-constitucional*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra.
- Gaido, R. A. (2020). “La administración electrónica: Un desafío del derecho a la participación ciudadana”. *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 8, N°. 2, 57-81.
- Gómez Albarello, J. G. (2024). “Lecciones de los griegos: ¿qué capacidades ciudadanas requiere la democracia por sorteo?”. *Análisis Político*, Vol. 37, N°. 108, 103-129.
- Häberle, P. (2013). “La Primavera Árabe (2011/12) en el horizonte de la Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura”. *Revista de derecho constitucional europeo*, N°. 19, (Ejemplar dedicado a: Primavera árabe, Unión Europea y contexto global), 17-39.
- Hernández Pedreño, M.; y García Luque, O. (2023). “Aproximación al fenómeno de la brecha digital por ámbitos y grupos sociales”. *Desigualdad, brecha digital y debate en las políticas públicas: vías de conocimiento en la sociedad digital*, Coord. Domingo Carbonero Muñoz y Esther Raya Díez, Aranzadi, Navarra, 49-68.
- Lajpop Ajpacajá, K. A. (2021). “Voto Electrónico con “Blockchain”: La Unión entre la Tecnología y Sociedad”. *Revista Científica del Sistema de Estudios de Postgrado de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, Vol. 4, N°. 1, 85-93.
- Palumbo, S. (2022). *La partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa, nell'era dell'amministrazione digitale*. Tesis doctoral.
- Pérez Alberdi, M. R. (2019). “Los derechos de participación política de las personas con discapacidad”. *Lex social: revista de los derechos sociales*, Vol. 9, N°. 1 (Homenaje al profesor Manuel Terol Becerra, valedor y guardián de los derechos sociales), 83-107.
- Planchuelo Sáinz, G. (2018). “Decide Madrid”: cómo promover la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Madrid”. *Participación ciudadana: Experiencias inspiradoras en España*, Coords. María Cecilia Güemes, Jorge Resina de la Fuente, y César Cruz Rubio, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 131-138.
- Presno Linera, M. Á. (2020). “Sobre la posible introducción del voto electrónico en la legislación electoral española”. *Derecho y nuevas tecnologías*, Coord. Luis Antonio Fernández Villazón, Ed. Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 641-660.
- Rodríguez Martín-Retortillo, M. C. (2023). “La necesaria implicación de las Administraciones Públicas ante la brecha digital”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N° 27, 134-149.
- Soriano Bautista, P. (2022). “Brecha digital y Administración”. *EnRed@2.0: Revista digital por y para emplead@s de la Junta de Andalucía*, N°. 14.

Gilman, M. E. (2023). "Democratizing AI: Principles for Meaningful Public Participation". *Data & Society*, september, 1-11. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4628755>

II. ESTUDIOS COMPARADOS

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL

ÁLVARO CEREZO IBARRONDO

*Doctor Arquitecto en Sostenibilidad y Regeneración Urbana (acred. PCD)
Doctorando en Derecho, UNED*

ÍNDICE: 1. CONTEXTUALIZACIÓN. 1.1. Antecedentes (origen y evolución). 1.2. Importancia de la participación en el desarrollo democrático del país. 1.2.1. Definiciones de la participación ciudadana en España. 2. ESCENARIO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN. 2.1. Marco constitucional y desarrollo normativo. 2.2. Marco institucional y organizativo. 3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA. 3.1. Antecedentes. 3.2. Instrumentos de planeamiento: características generales. 3.3. Procesos y desarrollo de la participación ciudadana en la ordenación urbanística. 3.4. Los actores de la participación. 3.5. Efectos de los procesos de participación en la ordenación urbanística. 4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

Muchas veces la participación se ve como algo impostado dentro de las entidades locales. La evolución de los procesos de participación no está instrumentalizada. La propia gobernanza de la participación es un reto, quien lidera estos procesos y de qué manera.

Marta Lora-Tamayo

1. CONTEXTUALIZACIÓN

La participación ciudadana es uno de los principios rectores de la acción pública en España, donde, sobre todo, desde la instauración del sistema democrático la ciudadanía está llamada a jugar un papel proactivo en la definición de su destino y en la defensa de sus intereses, tanto individuales como colectivos. En esa definición del futuro el urbanismo y la ordenación urbanística adquieren un papel central porque a través de sus instrumentos definen, regulan y posibilitan prácticamente todo lo que se puede producir en el medio urbano y rural como elemento físico de soporte. Ello no quiere

decir que sobre el suelo y la ordenación urbanística no incidan las condiciones sociales, económicas y medioambientales (además de las transversales), sino que, más aún, con la instauración del modelo jurídico-urbanístico basado en el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI), los cuatro conceptos deben articularse de manera inescindible en la ordenación del territorio y del suelo en particular.

Sin embargo, debemos realizarnos la pregunta qué es lo que implica la participación ciudadana en campo de la acción pública y, más aún, qué significa la participación ciudadana en el contexto jurídico y urbanístico español. Ese es precisamente el objetivo del presente capítulo, descender desde los principios y derechos hasta los mecanismos concretos que hacen posible o, contradictoriamente, enmascaran la participación ciudadana en la producción y tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística en España.

Es cierto que desde la sociología y del resto de las ciencias sociales, incluso desde los distintos movimientos políticos, la participación ciudadana se encuentra perfectamente asumida, pero desde el mundo jurídico el concepto no resulta tan claro, por cuanto que su activación supone una modificación o alteración de la correlación de poderes y la reubicación de la democracia representativa. Supone la reconfiguración, siquiera parcial, del modelo de gobernanza emergente tras la puesta en crisis de los partidos políticos y, en el fondo, la modificación del para quién, para qué y qué tipo de decisiones se adoptan y pueden adoptarse. Pero el movimiento resulta imparable, cada vez se exige más democracia real y participativa, más transparencia en el proceso y que la participación ciudadana se produzca desde el primer momento en el que se van a diseñar las políticas y definir los planes que guían la acción pública. Ese mismo movimiento de cambio de modelo de gobernanza no resulta ajeno a la acción urbanística y al planeamiento urbanístico en particular, por lo que interesa describir no solo su incardinamiento jurídico, sino su traslación práctica a los instrumentos de ordenación urbanística y su tramitación para, precisamente, definir el destino de las comunidades urbanas y lograr la defensa de sus intereses individuales y colectivos.

1.1. Antecedentes (origen y evolución)

Los primeros precedentes referidos a la participación ciudadana en el ordenamiento jurídico español los encontramos en la Constitución de 1931 (la de la Segunda República), donde ya se realizaba una llamada a la participación en la organización política, económica y social del país, en sintonía con otras constituciones europeas. Aquel germen daría más tarde, en el seno del Texto Constitucional de 1978, la definición de todo un compendio de derechos y garantías.

El movimiento que consagra la participación ciudadana, que nace de la propia Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, que quedó positivizado en la Constitución en su artículo 23, que proclama que “*los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*”, correspondiendo “*a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*” como señala el artículo 9.2 de la CE. Ese principio y esa garantía constituyen la base jurídica de la participación ciudadana actual y han ayudado a la definición del modelo social que ha contribuido a la formación democrática en la acción pública y que, a día de hoy, se produce directamente a través de la elección de representantes que forman los órganos en donde esa se expresa.

No obstante, ese modelo no se ve agotado con la representación política, sino que ha ido evolucionando hasta nuestros días, definiendo y pormenorizando otros mecanismos de participación directa (p. ej. referéndums, iniciativas legislativas populares y más recientemente las consultas públicas), así como otros mecanismos de participación indirecta de carácter estable (p. ej. los partidos políticos, las asociaciones, los sindicatos y los colectivos sociales) y también otros de nuevo cuño como los consejos y grupos de consulta (Casado, 2018:195-196).

1.2. Importancia de la participación en el desarrollo democrático del país

Todos estos mecanismos de participación directa e indirecta de la ciudadanía han venido a dibujar un nuevo escenario tras las crisis so-

cio-económicas de este siglo XXI, en la que la participación ciudadana ha adquirido otro protagonismo, ya que la ciudadanía, sea como conjunto o grupo (la sociedad civil) y el ciudadano como sujeto político, no resultan ser meros espectadores de las decisiones adoptadas por el poder político, sino que poco a poco se va introduciendo un nuevo modelo de gobernanza o al menos de procedimientos para la adopción de las decisiones públicas, donde esa misma sociedad civil adquiere un rol más activo y progresivamente proactivo.

En el diseño de las políticas públicas todas las teorías y movimientos políticos han contribuido a esa evolución, pero lo que quizás esté incidiendo más sea la incorporación de los medios electrónicos y telemáticos que facilitan el acceso a la información y que constituye el primer paso y requisito, no suficiente, para que la participación ciudadana se pueda dar de una manera real y efectiva. Aunque, en esta disposición de nuevos medios e iniciativas tecnológicas para la participación también han proliferado procesos formalistas u otros movimientos de cooptación de grupos sociales activistas de diversa índole. Es preciso resaltar que estos grupos no representan a la totalidad de la sociedad (únicamente representan a sus colectivos) que habitualmente se expresan mediante sufragio universal de manera periódica y que prefieren un modelo de democracia representativa y no tan “participativa”, para así poder pedir responsabilidades directas a los electos (cosa que no se produce en los procesos de participación ciudadana, donde no hay responsabilidades al menos políticas de esos ciudadanos por las consecuencias y sus decisiones que adoptan. Véase Casado, 2018:211 por la actuación Mahou Calderón, Madrid, donde una actuación urbanística decidida por participación ciudadana fue anulada por contravenir la Ley¹). Es por ello que este fenómeno sí está produciendo un choque de legitimidades y es ahí donde el derecho, la regulación jurídica es la llamada a ajustar el fiel de la balanza.

Por otro lado, en el nuevo escenario tecnológico es fácil que los poderes públicos y administraciones se vean seducidos por la terminología y las nuevas metodologías, pero debemos ser honestos. En

¹ STS 2971/2017: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0868369d46744524/20170726>

la mayoría de los casos la participación es superficial y, a lo sumo, se debate sobre los bienes públicos, no sobre los privados, que es el aspecto más trascendental sobre el que se construye el modelo urbanístico español. Por ello, la participación ciudadana supone ir más allá de informar y debatir sobre una solución preconcebida.

Pero de lo que no hay duda es que para que la participación ciudadana se produzca hay que dotarse de mecanismos, medios (humanos y técnicos), estructuras estables y duraderas, las cuales deben ser provisionadas por las administraciones.

La participación ciudadana en torno al urbanismo tiene grandes potencialidades, aunque no exentas de riesgos y críticas, ya que con ella se introducen una heterogeneidad de iniciativas, objetivos, metodologías, agentes y resultados que no siempre resultan ser concurrentes entre ellas o al menos inicialmente (Cámara, 2014:28).

Todas estas dinámicas y evoluciones no resultan ajenas al urbanismo. En el urbanismo español también se partió de un modelo jerarquizado y “*top down*” (Falcón, 2022:273), donde la clase política y sus adláteres tomaban las decisiones por el pueblo y para el pueblo, y progresivamente se han ido incorporando otras exigencias legales, otros procedimientos, mecanismos e instrumentos, amén de otras iniciativas voluntarias, que han ido reconfigurando aquel escenario. Aunque es preciso reconocer que queda recorrido por hacer, también es necesario reconocer las diferencias, puesto que no todas las dinámicas de participación ciudadana son equiparables o pueden ser transpuestas.

En el marco de la acción pública y sus instrumentos ¿Cuál es la diferencia fundamental entre los reglamentos urbanísticos (planes) y el resto de disposiciones reglamentarias municipales (p. ej. ordenanzas y presupuestos) sobre los que la participación ciudadana viene a jugar un papel nuclear? La respuesta, aunque evidente, necesita ser enunciada. Que los planes urbanísticos afectan directamente a la propiedad privada y que las actuaciones las pagan significativamente los propietarios y promotores de la iniciativa urbanística (al menos en su etapa de transformación física), mientras que las ordenanzas no permiten alterar la propiedad privada, sus determinaciones y no las pagan sus beneficiarios de manera directa, ya que se pagan me-

dian­te los im­pues­tos (con­ven­ga­mos que esa es otra vía muy dis­tin­ta de pago).

Si esto es así ¿por qué los pro­pie­ta­rios de bie­nes (sue­los y edi­fi­cios) no tie­nen un pa­pel pre­fe­ren­te en la par­ti­ci­pa­ción ciu­dadana? Por­que co­li­si­onan dos de­re­chos al fin y al cabo, cuya máxi­ma ex­pre­si­ón son el 33.1 (de­re­cho a la pro­pie­dad pri­va­da —pre­sun­ta­men­te ci­vilis­ta— y 33.2 de la CE (de­li­mi­ta­ción de la fun­ción so­cial de la pro­pie­dad), cuya máxi­ma ex­pre­si­ón es el plan ur­ba­ní­stico.

1.2.1. Defi­ni­cio­nes de la par­ti­ci­pa­ción ciu­dadana en Es­pa­ña

En cual­quier caso y como se ob­ser­va­rá más ade­lan­te en el pre­sen­te ca­pí­tu­lo, re­sul­ta im­por­tante po­der iden­ti­fi­car qué sig­ni­fi­can los dis­tin­tos con­cep­tos vin­cu­la­dos a la par­ti­ci­pa­ción ciu­dadana si se qui­ere po­der tener un mí­ni­mo cri­te­rio que fa­ci­li­te la com­pren­si­ón de los ras­gos de cada tipo de par­ti­ci­pa­ción e in­stru­men­to vin­cu­la­do a la mis­ma. Por ello, se pro­ce­de a iden­ti­fi­car y a­por­tar una defi­ni­ción adap­ta­da a los pro­ce­sos vin­cu­la­dos al planea­mien­to ur­ba­ní­stico en el marco ju­rí­dico es­pa­ñol.

Información pública: De­re­cho a ac­ce­der, con­sul­tar, su­ge­rir, pro­poner y alegar a los con­te­ni­dos y docu­men­tos de los ex­pe­di­en­tes de planea­mien­to ur­ba­ní­stico, ter­ri­to­rial y am­bien­tal vin­cu­la­dos y su eje­cu­ción, cual­quiera que sea su for­ma­to o so­por­te, que ha­yan sido elab­o­ra­dos, con­tra­ta­dos y que obren en po­der de la ad­mi­nis­tra­ción que los tra­mi­ta an­tes y des­pués de la re­solu­ción que ponga fin al pro­ce­di­mien­to.

Participación ciudadana: De­re­cho re­co­no­ci­do a los ciu­dadanos de tomar parte en los pro­ce­di­mien­tos de elab­o­ra­ción de los in­stru­men­tos or­denación ter­ri­to­rial y ur­ba­ní­stica para la defi­ni­ción de sus in­te­re­ses, cri­te­rios, ob­je­ti­vos y de­ter­mi­na­cio­nes que in­ci­den en el de­sar­rol­lo y pre­ser­va­ción de sus comu­ni­da­des.

Transparencia y publicidad: Ob­li­ga­ción de las ad­mi­nis­tra­cio­nes pú­bli­cas de dar a cono­cer los da­tos y pro­ce­di­mien­tos de la ac­ti­vi­dad ur­ba­ní­stica y su pro­duc­ción nor­ma­tiva, fa­ci­li­tar a las per­so­nas el ac­ceso a la in­for­ma­ción pú­bli­ca con­te­ni­da en docu­men­tos y ar­chi­vos que aque­llas cus­to­dian y pu­bli­car las nor­mas que pro­ducen para que al­can­cen su efec­ti­vi­dad legal.

Iniciativa privada: Capacidad que se puede reconocer a los sujetos privados de proponer, que no aprobar, la tramitación de instrumentos de ordenación urbanística, sus revisiones y modificaciones a las administraciones correspondientes para su aprobación de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Acción pública: Legitimación que ostenta cualquier ciudadano en ejercicio de la acción popular, sin necesidad de acreditar un interés personal o individual, para exigir ante las administraciones públicas y, en su caso, ante los órganos de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en materia urbanística, territorial, patrimonio histórico-artístico y medioambiente para la observancia de la legislación así como los planes, normas y ordenanzas.

Consulta Pública (previa): Procedimiento regulado en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que tiene por objeto recabar la opinión de la ciudadanía, las organizaciones y las asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo, un reglamento, plan urbanístico u ordenanza.

Programa de Participación Ciudadana: Documento preceptivo en los procesos relativos a algunos instrumentos de ordenación urbanística, comprensivo de los objetivos, estrategias y mecanismos tendientes a posibilitar el derecho de las ciudadanas y ciudadanos y las entidades asociativas a participar en el proceso de elaboración del planeamiento urbanístico.

2. ESCENARIO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN

En la España actual podemos decir que nos encontramos inmersos en un proceso evolutivo desde una democracia representativa hacia una más democracia directa, donde la ciudadanía tiene una mayor implicación. En ese proceso evolutivo, la democracia participativa se encuentra en un espacio intermedio, configurando un *tertium genus* (Moreno, 2022:338).

Sin embargo, esta democracia participativa no viene a sustituir a la democracia representativa, sino a complementarla y enriquecerla,

toda vez que al final de los procesos de toma de decisiones es la democracia representativa quien tiene la legitimidad verdadera y quien tiene que adoptar la decisión (a quién se le puede pedir las responsabilidades políticas), si bien debe contemplar las aportaciones de la democracia participativa en su decisión.

Con todo, para lograr este fin no resulta suficiente con la mera enunciación de los principios o de algún que otro instrumento, sino que es preciso que exista un marco legal suficiente que lo habilite y lo impulse. Un marco legal que desde la ley fundamental dé cobertura a leyes “generales” y “específicas” sobre participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas e igualmente, facilite la creación de información accesible y adaptada, órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas, debates públicos y reconozca los procesos de iniciativa colectiva, incluso de una manera estable, para que esa participación ciudadana sea real y efectiva (Moreno, 2022:339).

2.1. Marco constitucional y desarrollo normativo

En la Constitución Española son tres los artículos que abordan fundamentalmente la participación ciudadana, definida en distintas vertientes como política, en los asuntos públicos y de audiencia. Son los artículos 9.2, 23.1 y 105 de la CE.

Como se ha descrito en el apartado primero, el artículo 9.2 de la Constitución Española consagra expresamente el deber de los poderes públicos de fomentar la participación ciudadana, cuando expone que *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

Así mismo, la Constitución atribuye el carácter de derecho fundamental al derecho a la participación establecido en el artículo 23.1, según el cual *“los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”*.

Y finalmente, el artículo 105 establece que la ley regulará *“La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y*

asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas; y el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

Es cierto que el artículo 105 no configura directamente verdaderos derechos subjetivos, pero tampoco resultan propios de una declaración programática, carente de vinculación jurídica (ver sinopsis art. 105 CE²). De tal suerte que, en el marco de la regulación básica, es con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, donde precisamente se vienen a desarrollar los derechos señalados de una manera positiva y vinculada, no solo a los procesos legislativos, sino también a los procesos de desarrollo reglamentario, que, como veremos, tienen una notable trascendencia en el marco de los instrumentos de ordenación urbanística y que, como el Tribunal Supremo estableció en 1968, son disposiciones generales de naturaleza reglamentaria³ (Cerezo, 2023:4).

2.2. Marco institucional y organizativo

El marco institucional y organizativo en el ámbito público español se define por la regulación de las distintas competencias distribuidas en los “dos niveles” (Estado y Comunidad Autónoma) y por la arquitectura de nuestro entramado administrativo de aplicación en “tres niveles” (Estado, Comunidad Autónoma y Entidad Local), que a su vez tiene su traslación al despliegue de la competencia en materia urbanística, tanto en su regulación como, sobre todo, aplicación.

La definición de la competencia urbanística y, más aún, de su ejecución también ha ido evolucionando en España en los últimos casi 70 años (desde la Ley de Suelo de 1956). Desde un modelo centra-

² <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=105&tipo=2>

³ STS de 20 de abril de 1964 (incidentalmente) y STS de 8 de mayo de 1968 sobre un Plan Parcial en la que se califica al plan de “*acto administrativo de carácter general productor de normas jurídicas objetivas*”.

lizado y unitario preconstitucional, a un modelo constitucional descentralizado y a caballo entre la definición de unas condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE) y la definición los 17 modelos jurídicos de cada una de las Comunidades Autónomas (CCAA) en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3º CE y los correspondientes estatutos de autonomía).

No obstante, el modelo vigente también ha ido evolucionando, porque al amparo de la competencia de dictar la regulación de carácter básica, ya sea por la vía de definición de condiciones básicas de la igualdad (art. 149.1.1ª CE) o mediante legislaciones vinculadas al procedimiento administrativo, que también es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8ª CE), se ha desarrollado el principio de la participación ciudadana incorporando otros principios tales como el de transparencia, el de información pública y el de buen gobierno, para hacer que ese principio de la participación sea real y efectivo.

En todo caso, si bien la competencia legislativa común corresponde tanto al legislador estatal y la específica-urbanística a los distintos legisladores autonómicos, la realidad es que la aplicación práctica del urbanismo y del planeamiento urbanístico en particular, se produce a nivel municipal, precisamente en ese nivel más bajo y a la vez más cercano a la ciudadanía, tal y como señala el artículo 1.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)⁴. En esa esfera municipal, precisamente, la LBRL establece como competencia propia la aplicación de la materia urbanística en su artículo 25.2, pero lo hace dentro de un contexto limitado, el de las leyes definidas por los otros “dos niveles” administrativos:

“2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de

⁴ LBRL: “Artículo 1.1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”.

la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”.

Pero incluso la LBRL va más allá de la definición de la competencia urbanística y aborda la información y la participación ciudadana en los artículos 69 a 72, de entre los que destaca el artículo 70 ter⁵ relativo a los instrumentos de ordenación y ejecución urbanística (incorporado en la Ley de Suelo del año 2007, indicativo el cambio de modelo urbanístico que se produjo con aquella ley), por la cual se refuerzan las garantías de información, acceso, disposición de copias y publicidad por medios telemáticos de todos ellos.

Adicionalmente y a modo de cláusula de cierre por su condición de regulación supletoria, interesa destacar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece en su artículo 133, sobre la Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. Este artículo llegó a establecer⁶, hasta su declaración de inconstitucionalidad parcial sobre sus

⁵ LBRL: “Artículo 70 ter: 1. Las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.

2. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación.

3. Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia.

⁶ La dicción original del art. 133 LPAC decía: “1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

contenidos pero no sobre su exigencia (STC 55/2018 de 24 de mayo, FJ7), la necesidad de realizar una consulta pública previa en la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, precisamente para hacerla efectiva⁷ y que ningún reglamento (entre ellos los instrumentos de ordenación urbanística) eluda la participación ciudadana. Por tanto y de acuerdo con la jurisprudencia el Tribunal Supremo, es preciso considerar el principio de especialidad de las regulaciones urbanísticas para observar la sujeción o no a estas determinaciones administrativas en la aprobación de las disposiciones reglamentarias como son los instrumentos de ordenación urbanística. Una cuestión determinante puesto que la no consideración de las previsiones establecidas para garantizar la participación ciudadana

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

⁷ Ver Cierco y Roper (2017) para mayor detalle.

en estos procedimientos puede derivar en causa de nulidad de pleno derecho de los mismos (art. 47.2 LPAC).

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA

En un marco general cabe definir la participación ciudadana como la “*facultad reconocida a los ciudadanos de participar en los procedimientos de elaboración de decisiones que afectan a intereses colectivos o a los suyos concretos*”. Por ello resulta coherente que en el Urbanismo Español el derecho a la participación ciudadana se haya configurado como un elemento vertebrador para la definición del uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general y, en una etapa más reciente, con base en el nuevo principio rector del urbanismo, el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI). Por tanto, este derecho, que es entendido como el derecho reconocido a los ciudadanos de participar en los procedimientos de elaboración de los instrumentos ordenación territorial y urbanística para la definición de sus intereses, criterios, objetivos y determinaciones que inciden en el desarrollo y preservación de sus comunidades, debe ser una de las vías para alcanzar el DUSI (Falcón, 2022:276).

Habitualmente y conforme a los principios del derecho administrativo, la participación ciudadana ha supuesto el derecho a comparecer como interesado, sin necesidad de acreditar legitimación especial, en los procedimientos de tramitación del planeamiento y de ejecución urbanística; acceder y obtener copia de la documentación íntegra de los instrumentos urbanísticos y a ejercer en vía administrativa y judicial las acciones pertinentes para exigir de las administraciones públicas y de los sujetos privados el cumplimiento de la legislación y de la ordenación urbanística. Pero la participación ciudadana en materia urbanística va más allá y supone integrar a la comunidad desde sus primeros estadios de decisión, para que esta tenga un papel activo en la definición de los objetivos y estrategias de los instrumentos de ordenación que condicionan y condicionarán el futuro de su municipio, tanto en el medio urbano como en el medio natural. De hecho, desde la primera inclusión en la Ley de Suelo de 1975 bajo la denominación de la participación de los interesados (DF

14 LS75), el concepto ha ido evolucionando hasta su configuración y acepción de participación ciudadana en el art. 4.2.c. del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), extendiéndose su alcance no solo a los instrumentos de ordenación, sino también a los de gestión urbanística (cuestión que ha pasado desapercibida hasta el momento).

No obstante y de manera respetuosa con la distribución competencial en materia de urbanismo atribuida a las CCAA (art. 148.1.3^a CE), la regulación básica actual se abstiene de definir cómo, con qué agentes, con qué técnicas, con qué contenidos, con qué alcance y en qué instrumentos de ordenación urbanística concretos se debe facilitar y garantizar la participación ciudadana en los procesos de su elaboración (nueva, revisión o modificación). Por lo que para disponer de una descripción completa de la participación ciudadana en España es necesario describir, siquiera de manera somera, las regulaciones de las 17 CCAA para ver cómo se entiende y aplica la participación ciudadana en cada lugar de España.

Para ello y en primer lugar se hará una breve descripción histórica de la evolución regulatoria de la participación ciudadana en el marco urbanístico español, para, a continuación, describir la naturaleza y tipología de los instrumentos de planeamiento y su relación con la participación ciudadana. En tercer lugar, se describirá cómo son los procesos y desarrollo de la participación ciudadana en la ordenación urbanística y sus actores; y por último, una breve descripción de los efectos de los procesos de participación en la ordenación urbanística.

3.1. Antecedentes

Sin perjuicio de la referencia a la mera exposición pública y publicación en el boletín oficial que corresponda de los planes generales y de los planes especiales que señaban los arts. 32, 34 y 46 de la LS56⁸ y de la definición de la acción pública sobre los planes de ordenación urbana del art. 223 de la LS56, la primera referencia a la participa-

⁸ Ver Fernández, J. J. (1973) sobre la información pública y la participación en la LS56.

ción ciudadana (aunque no con esa acepción) la encontramos en la DF14 de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75), que establecía que *“en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las corporaciones, asociaciones y particulares”*.

Adicionalmente, la LS75 y su texto refundido de 1976 (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana —TRLS76—) también recogieron las mismas determinaciones que la LS56 sobre la exposición al público de planes de ordenación e instrumentos de ejecución urbanística, pero denominado como periodo de información pública y publicación en el boletín oficial que corresponda (arts. 22, 86, 105 y 106 LS75) y la definición de la acción pública (art. 223 LS75). Con todo, es en el art. 4.2 del TRLS76 donde reitera de una manera algo más amplia aquella primera referencia a la participación ciudadana cuando indica que *“la gestión pública suscitará, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirá, cuando ésta no alcance a cumplir los objetivos necesarios, con las compensaciones que esta Ley establece. En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, los Órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares”*.

Posteriormente, tuvo que ser en uno de los tres reglamentos de desarrollo del TRLS76, concretamente, en los arts. 38, 85, 96 y 97 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RPU), los que establecían que las memorias justificativas de los planes generales debían acreditar el resultado del trámite de participación, denominada “pública”, en el proceso de su elaboración (art. 38), o de los planes especiales de reforma interior (art. 85) o de las normas subsidiarias (arts. 96 y 97). Adicionalmente, la obligatoriedad de su exposición al público y publicación en el boletín oficial que correspondiese se regulaba en los art. 125 y 137 del RPU.

Dentro del periodo Constitucional y tras la Ley de Suelo de 1990, el art. 4 (sobre la Dirección de la actividad urbanística e iniciativa

privada) del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRS92) estableció que, además de que la dirección y control de la gestión urbanística correspondía a la administración, “*en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, las Administraciones urbanísticas competentes deberán asegurar la participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los particulares*”. Y de ello derivó a que en su art. 80 obligara a que la memoria justificativa, de tanto los planes generales como de las normas subsidiarias, debía recabar el “*resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración de las normas*”. No obstante, el art. 80 junto con todos los artículos referidos a la información pública en los planes urbanísticos (arts. 103, 106, 114, 115, 117, 119, 122, 127, 146, 149, 157 y 165 del TRLRS92) fueron declarados inconstitucionales por la STC 61/1997 de 20 de marzo, salvando únicamente el art. 304 del TRLRS92 referido a la Acción Pública.

Continuando el itinerario histórico y tras la STC 61/1997, el legislador básico, temeroso de no incurrir en invasión competencial, se limitó a señalar en el art. 6 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones que serían las legislaciones de las CCAA las que garantizarían la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares. Por tanto, desde la STC 61/1997 todas las legislaciones urbanísticas de las CCAA han desplegado de manera muy variopinta su competencia, guardando un *corpus* legal basado sustantivamente en el TRLRS76 y su reglamento de planeamiento de 1978.

No obstante, en el año 2007 se produjo un cambio sustantivo en el modelo jurídico-urbanístico en España, que ha tenido su reflejo en la participación ciudadana aplicada al urbanismo. Como antecedente al cambio operado con la LS07, interesa señalar el informe Auken⁹,

⁹ Informe Auken (Informe - A6-0082/2009 del Parlamento europeo): “Sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación de la legislación

que abordó entre otros aspectos los déficits de participación ciudadana del sistema urbanístico español, que se reflejaba la irrelevancia de la participación ciudadana y que la poca que había no permitía plasmar el interés real de la ciudadanía (Considerando Am, apartados 6, 20, 23 y 30).

Desde entonces y como efecto de aquella crítica europea, incluso más allá de las iniciativas voluntarias (p. ej. Casado, 2018:211-215), ha existido un intento de positivizar estos procesos y exigencia de instrumentos en las leyes y normas que regulan la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística. Pero también debiendo reconocer que no son pocos los ayuntamientos los que hacen constantes ejercicios de participación cosmética (Moreno, 2022:346) e incluso de democracia directa (véanse los presupuestos participativos), pero que en verdad no constituyen verdaderos espacios de construcción colectiva, por cuanto que estas decisiones se contraponen a la postre con la democracia representativa y el poder emanado de las urnas en los procesos electorales (recuérdese que su función en ningún caso queda o puede quedar limitada a la mera gestión de las decisiones ciudadanas, sino que se han presentado con un programa político y con un ideario que concita la mayoría democrática del Pueblo).

Como se ha indicado, fue la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo la que inauguró el nuevo modelo urbanístico vigente tal y como describe su exposición de motivos, donde se asume que el despliegue de los derechos constitucionales corresponde regularlo en primer lugar al Estado, de acuerdo con las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. “Entre ellos el de participación ciudadana en los asuntos públicos”, considerando que “la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano” (EM I). Y de manera más categórica cuando manifiesta que “los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por

su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente. La efectividad de estos estándares exige que las actuaciones urbanizadoras de mayor envergadura e impacto, que producen una mutación radical del modelo territorial, se sometan a un nuevo ejercicio pleno de potestad de ordenación. Además, la Ley hace un tratamiento innovador de este proceso de evaluación y seguimiento, con el objeto de integrar en él la consideración de los recursos e infraestructuras más importantes. Esta integración favorecerá, a un tiempo, la utilidad de los procesos de que se trata y la celeridad de los procedimientos en los que se insertan”.

Esa voluntad se concretó en el art. 3 de la LS07 y el posterior Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (TRLS08), que en relación a la ordenación del territorio y ordenación urbanística establece las nuevas bases en materia de participación ciudadana:

“1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

a) La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.

b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación.

c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

3. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada”.

En esta misma Ley se vino a regular el derecho a la información y a obtener copia como un derecho ciudadano (art. 4.c LS07) y a

garantizar el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo y evaluación ambiental (art. 4.f. LS07).

Por otro lado, el ejercicio de la libre empresa queda sujeto a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia y el derecho a la iniciativa privada para la redacción y presentación a trámite de los instrumentos de ordenación y gestión (art. 6.a LS07). Sin perjuicio de lo cual también se establece la obligatoriedad del trámite de información pública de todos los instrumentos de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas y los convenios urbanísticos suscritos por las administraciones públicas (art. 11 LS07).

Por último, a los efectos de promover la transparencia en las administraciones públicas y facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía, la LS07 estableció un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario (DA1 LS07).

Con estas determinaciones de la L07 y del TRLS08 el itinerario histórico de la regulación de la participación ciudadana llega a su fin y son las mismas que se incluyen en el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSRU), que es el que define el marco general de la Participación Ciudadana en España, sin perjuicio de las especificidades de la regulación de cada Comunidad Autónoma y la regulación supletoria del TRLS76 y el RPU, pero que no añaden ningún aspecto significativo, como se ha descrito anteriormente.

Las determinaciones del TRLSRU vinculadas a la participación ciudadana las encontramos en sus arts. 4, 5, 9, 25, 62 y DA1, todas ellas en sintonía con lo ya definido en la LS07:

El art. 4 establece la obligatoriedad de justificar que la ordenación urbanística sirve al *“derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas”* y que la *“gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada”*.

El art. 5 describe entre los derechos del ciudadano a: 1) “acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”; 2) “ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”; 3) a poder “participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”; y 4) a “ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”.

El art. 9 establece el reconocimiento a la iniciativa privada “para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable”.

El art. 25 sobre la publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística establece que: 1) “todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes”; 2) “los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se publicarán en el “Boletín Oficial” correspondiente. Respecto a las normas y ordenanzas contenidas en tales instrumentos, se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable”; y 3) “las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instru-

mentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública”.

El art. 62 define la Acción pública, que “*será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística*”.

Y finalmente, la DA1 sobre el Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible establece que:

“1. Con el fin de promover la transparencia y para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones que le competan, la Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación, comprensivo, al menos, de los siguientes instrumentos:

[...]

c) Un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas”.

3.2. Instrumentos de planeamiento: características generales

Uno de los elementos diferenciadores de los instrumentos de ordenación urbanística españoles es, siquiera en términos de derecho comparado, su naturaleza reglamentaria (Bassols, 2017:4-7 y Parejo, 2017:6), una categoría que abarca además de todos los planes urbanísticos a otros instrumentos como las Normas Subsidiarias o los Estudios de Detalle. La naturaleza reglamentaria de los instrumentos de ordenación no es una determinación propia de la ley, sino que parte del reconocimiento de los rasgos y componentes de los mismos por parte del Tribunal Supremo (que es quien realiza el control jurisdiccional de los reglamentos del Estado) allá por el año 1968. Aquel reconocimiento fue realizado con base a la teoría ordinamental que permite identificar a cualquier reglamento: 1) innova el or-

denamiento (deroga otro reglamento anterior, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstas); 2) habla en un lenguaje impersonal y abstracto, 3) no se consume con su cumplimiento singular, se consolida, se mantiene y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos, por lo que sigue ordenando la vida social desde su superioridad; y 4) es modificable y sustituible.

Además, en el sistema urbanístico español existen dos grandes categorías de instrumentos en función del rango o nivel de ordenación que contienen, pero sin que eso suponga la pérdida de su condición de disposición general de naturaleza reglamentaria. En ese marco, la denominación y adscripción de cada tipo de instrumento de ordenación urbanística depende de cada una de las regulaciones autonómicas, pero es posible identificar un tronco común de tipos y denominaciones.

Por un lado, tenemos los instrumentos de ordenación general o estructural, que incluyen las determinaciones más importantes (estructurales o estructurantes) de la ordenación del municipio: 1) La estrategia global; 2) las zonas de crecimiento y retransformación; 3) los tipos de actuación; 4) las clases y calificación global del suelo; 5) los sistemas generales; 6) la programación temporal y 7) la vigencia del mismo, además de que puedan incluir las determinaciones pormenorizadas o de detalle. En esta categoría el instrumento estrella es Plan General de Ordenación Urbana y se acompaña (según las distintas regulaciones autonómicas) de otros instrumentos como el Plan de Compatibilización, los Planes de Sectorización y las Normas Subsidiarias (instrumento este último a extinguir, por ser un instrumento del TRLS76).

Por otro lado, en un escalón inferior y jerárquicamente dependiente de los planes de ordenación estructural tenemos los planes de desarrollo-planeamiento derivado o de ordenación pormenorizada, que son instrumentos de mayor detalle y cuya ordenación resulta ser necesaria para poder ejecutar con precisión adecuada para que la ciudad cumpla su función. En esta categoría tenemos el Plan Parcial y el Programa de Actuación Urbanística (crecimiento de ciudad), el Plan Especial (retransformación en el interno de la ciudad) y los denominados instrumentos menores como los Catálogos de bienes de protección cultural, las Ordenanzas Municipales y los Estudios de Detalle.

Desde un punto de vista abstracto del régimen jurídico de la participación ciudadana esta distribución o categorización debiera resultar indistinta, por cuanto que la regulación básica no establece distingos o eximentes a la aplicación de los principios y determinaciones anteriormente descritos. Sin embargo y como se verá en los apartados siguientes, en el detalle de las regulaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas cada una establece diferentes exigencias y procedimientos concretos para cada tipo de instrumento.

3.3. Procesos y desarrollo de la participación ciudadana en la ordenación urbanística

Como se ha descrito en los apartados de antecedentes (§1.1 y §3.1), el concepto de la participación ciudadana ha tenido una evolución de menor a mayor grado de intensidad participativa, con distintos tipos de alcances e incorporación de principios. Este hecho, conjuntado con las transferencias de la competencia en materia de urbanismo (art. 148.1.3º de la CE) y con los efectos de la STC 61/1997, ha llevado a que cada Comunidad Autónoma haya hecho su interpretación del derecho a la participación ciudadana y haya definido el alcance, los instrumentos, las técnicas y los organismos con los que garantizar dicho derecho de manera muy dispar. Pero en igual medida, ello no ha impedido que distintas administraciones hayan adoptado otros compromisos voluntarios y/o más autoexigentes en materia de regulación o procedimentalización de la participación ciudadana. Pero en cuanto al presente trabajo sobre el sistema urbanístico español se exponen únicamente una síntesis del régimen jurídico existente en las CCAA.

Igualmente, dentro de la flexibilidad terminológica y conceptual que tiene cada ley (y sus reglamentos de desarrollo, en su caso), cabe diferenciar distintos conceptos que han sido expuestos en el apartado (§1.2) y que constituyen los **5 principios o garantías de la participación ciudadana**, son la Información Pública; la Participación Ciudadana; la Transparencia y Publicidad; la Iniciativa Privada; y la Acción Pública. Sin embargo y a pesar de la claridad conceptual, estos conceptos son utilizados por las distintas leyes con significados distintos en cada caso.

En términos generales, todas las CCAA y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla contemplan los cinco principios o garantías en sus legislaciones, bien de manera expresa en su regulación urbanística o incluso en sus leyes de transparencia de nuevo cuño. Si bien es cierto que alguna de ellas omite expresamente alguna de las garantías, esto no supone un problema porque dicha falta queda cubierta por la regulación básica del propio TRLSRU. Ahora bien, cuando se procede a profundizar en los aspectos concretos de cada regulación se puede observar que hay CCAA que equiparan, incluso permutan, los conceptos de información pública y la participación ciudadana, que aunque conectados, son conceptos distintos. Una cosa es tener la posibilidad de opinar y/o acceder a la información para reaccionar a una propuesta hecha (siquiera a modo de borrador o avance) y otra, que los criterios, objetivos y determinaciones de base las fije la ciudadanía de manera organizada antes de “trazar una sola línea” (Falcón, 2022:279 y Casado, 2018:194 distingue entre participación funcional —reactiva— y participación orgánica y cooperativa —proactiva—).

Así tenemos CCAA que atienden a un **modelo reactivo de participación ciudadana** (Aragón, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid y la Región de Murcia), donde la ciudadanía tiene distintos derechos (consulta, copia, alegaciones, etc.), pero siempre a partir de una decisión urbanística ya propuesta por la administración impulsora, incluso aunque se pueda producir o reiterar en distintos momentos de la elaboración de los planes urbanísticos.

Por otro lado, tenemos las CCAA que adoptan un **modelo proactivo de participación ciudadana** (Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana) ya que, adicionalmente a la capacidad de información y reacción que garantizan las legislaciones del modelo reactivo, también garantizan que la primera decisión a proponer y que se propone nace de un proceso y/o procedimiento de participación ciudadana previa, que puede ser más o menos detallado o estructurado.

En relación a las condiciones de acceso general, todas las regulaciones garantizan el derecho de consulta, el derecho a la copia de la documentación (con la excepción de Aragón, Castilla-La Mancha y

Galicia), la obligatoriedad de someter a los instrumentos de planeamiento al periodo de exposición pública en distintos momentos del proceso de tramitación, el derecho a realizar alegaciones y que estas sean respondidas individualmente y que, como norma reglamentaria que son, los planes y otros instrumentos de planeamiento tengan que ser publicados en el boletín oficial que corresponda para el público conocimiento y que alcancen su plena efectividad.

Con respecto al apartado de la información pública tenemos el acceso a la información en formato electrónico, que en nuestro tiempo no solo facilita el acceso, sino también el tratamiento, reproceso y capacidad de proposición para convertir la información pública en un proceso de información activa. En este caso todas las legislaciones autonómicas obligan a la publicación en la web o sede electrónica de la administración tramitadora del instrumento de planeamiento, aunque la diferencia estriba en si tienen que publicar el expediente completo (en todas sus etapas y en su integridad, urbanística y ambiental, haciendo un pleno ejercicio de transparencia) o solo se precisa publicar los documentos finales aprobados o, incluso si basta con el extracto normativo del mismo.

En el primer bloque que se obligan a publicar el expediente completo se encuentran las legislaciones de: Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja y País Vasco. En el segundo bloque que únicamente precisan publicar lo aprobado o la normativa aprobada, tenemos las legislaciones de: Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, Comunitat Valenciana y las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

A diferencia de la regulación autonómica de la información pública, que presenta una imagen más homogénea, la regulación de participación ciudadana presenta una imagen heterogénea, donde aparecen distintos instrumentos de participación y mismas denominaciones con significados o determinaciones y alcances distintos.

Es cierto que las regulaciones que deciden prescindir de los mecanismos específicos de participación ciudadana se remiten al procedimiento general para la elaboración de los reglamentos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común

de las Administraciones Públicas (LPAC), la Consulta Pública de su art. 133. Aunque en el detalle podemos observar que el tratamiento del procedimiento escogido (información pública, consulta pública o programa de participación ciudadana), en ocasiones, no se corresponde con la realidad del procedimiento, lo que puede llevar a cierta confusión. Son consultas que resultan ser procesos de información pública y viceversa y programas de participación que son procesos de información pública (como se puede observar no existe una claridad conceptual y menos procedimental, que pudiera ser, incluso, intencionada). Por tanto, tenemos (ver Tabla 1):

- Las regulaciones que señalan la garantía de la participación ciudadana, pero únicamente definen un proceso de información pública: Principado de Asturias, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid y Región de Murcia.
- Las que adoptan el procedimiento de la Consulta Pública de la LPAC: Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Comunitat Valenciana (aunque en el caso valenciano, el procedimiento de consulta pública cabe asimilarlo al alcance de un Programa de Participación Ciudadana por su momento de realización, grado de intensidad y prolongación a las posteriores etapas). A estas cabría añadir las que se remiten a una Consulta Pública pero sin referirse a la LPAC que son: Andalucía y Aragón.
- La regulación de Canarias que define un Programa de Participación Ciudadana pero sin concreción alguna y que se torna más en un proceso de Consulta Pública.
- Las que definen el instrumento específico que es el Programa de Participación Ciudadana de una manera completa son: Cataluña, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco. Además estas regulaciones establecen que el proceso se inicia antes de que se realice siquiera el primer borrador, antes o con el acuerdo de inicio de los trabajos¹⁰.

¹⁰ Sobre el momento de realización de la Consulta Pública ver ARAGUÁS GALCERÁ, I. (2017): La nulidad de los reglamentos por defectos en la realización de los trámites participativos. El alcance de la invalidez de la actuación administra-

- Y finalmente, las que no definen ningún instrumento por ausencia de regulación son las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.

Tabla 1. Análisis de la regulación específica de la Participación Ciudadana

COMUNIDAD	Procedimiento			Preceptividad		
	Proced. específico	Todos los inst. de ordenación	Consulta Pública Previa	Preceptivo el Plan o Programa	Previo o simultáneo Aprob. Expediente	Documento borrador criterios y objetivos
Andalucía	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Aragón	NO	NO	NO	NO	NO	NO
P. Asturias	SI	SI	NO	NO	NO	NO
I. Balears	SI	NO	NO	SI	NO	NO
Canarias	SI	NO	SI	NO	NO	NO
Cantabria	NO	NO	SI	NO	NO	NO
Castilla-La Mancha	NO	NO	SI	NO	NO	NO
Castilla y León	NO	NO	SI	NO	NO	NO
Cataluña	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Extremadura	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Galicia	NO	NO	NO	NO	NO	NO
La Rioja	NO	NO	NO	NO	NO	NO
C. Madrid	NO	NO	NO	NO	NO	NO
R. Murcia	NO	NO	NO	NO	NO	NO
C.F. Navarra	SI	SI	NO	SI	SI	SI
País Vasco	SI	NO	NO	SI	SI	SI
C. Valenciana	SI	SI	SI	SI	SI	SI
C.A. Ceuta y C.A. Melilla	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia.

tiva: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

En cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística a los que se les aplica la participación ciudadana, todas las regulaciones autonómicas coinciden en su preceptividad para los planes de ordenación estructural o equivalente (Planes Generales y Normas Subsidiarias), así como sus revisiones y modificaciones. Sin embargo, para los instrumentos de ordenación derivada o pormenorizada solo se aplica en Andalucía y Principado de Asturias (potestativamente) y Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra, Comunitat Valenciana y las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla (en este último caso, por virtud de la regulación genérica o porque se aplica la mera información pública). Más aún, en el caso de los instrumentos menores (Estudios de Detalle, Catálogos u Ordenanzas) o de los instrumentos de ejecución (proyectos de reparcelación, compensación, proyectos de urbanización y otros), o bien no se regula o ni siquiera se mencionan, no debiéndose confundir el derecho o facultad de participar en la ejecución de las actuaciones contenidas en los planes con la participación ciudadana (ver tabla 2).

Tabla 2. Análisis de los instrumentos específicos de la Participación Ciudadana

COMUNIDAD	Por tipos de ordenación			Tipo de instrumento
	Estructural o General	Derivada o Pormenorizada	Otro menores	
Andalucía	SI	Potestativamente	NO	Consulta Pública
Aragón	SI	NO	NO	Consulta Pública
P. Asturias	SI	Potestativamente	NO	Inf. Pública
I. Balears	SI	NO	NO	Programa Participación
Canarias	SI	NO	NO	Consulta Pública
Cantabria	SI	NO	NO	Inf. Pública
Castilla-La Mancha	SI	NO	NO	Consulta Pública
Castilla y León	SI	SI	NO	Consulta Pública
Cataluña	SI	SI	NO	Programa Participación
Extremadura	SI	SI	NO	Inf. Pública
Galicia	SI	SI	NO	Inf. Pública

COMUNIDAD	Por tipos de ordenación			Tipo de instrumento
	Estructural o General	Derivada o Pormenorizada	Otro menores	
La Rioja	SI	SI	NO	Inf. Pública
C. Madrid	SI	SI	NO	Inf. Pública
R. Murcia	SI	NO	NO	Inf. Pública
C.F. Navarra	SI	SI	NO	Programa Participación
País Vasco	SI	NO	NO	Programa Participación
C. Valenciana	SI	SI	NO	Consulta Pública
C.A. Ceuta y C.A. Melilla	SI	SI	SI	Inf. Pública

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los contenidos del instrumento de Participación Ciudadana, el análisis también arroja una imagen muy variopinta, aunque la mayoría de las regulaciones autonómicas no definen prácticamente nada, confiando a que sean las administraciones locales quienes diseñen lo que consideren a su mejor criterio. Este es el caso de: Aragón, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla. En un segmento intermedio cabe situar las regulaciones de Canarias y Extremadura que definen unos mínimos metodológicos y algunas herramientas, así como la necesidad de justificar unas conclusiones e identificar los canales utilizados. Y finalmente, las regulaciones que definen integra o cuasi íntegramente los contenidos de los instrumentos (identificación de agentes, resumen de objetivos, memoria económica, metodología y herramientas para la participación, conclusiones y canales) que son: Andalucía, Principado de Asturias, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana (Ver tabla 3).

Como aspecto singular merece la pena destacar la referencia a la necesidad de mejorar la accesibilidad y la comprensión de los documentos urbanísticos que exigen las regulaciones andaluza y canaria, que exigen la producción de una documentación adaptada o de fácil

lectura (según distintas denominaciones) para personas que no tienen por qué entender de urbanismo ni su lenguaje técnico-jurídico.

3.4. *Los actores de la participación*

En cuanto a la definición de los distintos actores llamados a participar en los procesos de participación ciudadana en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, todas las regulaciones guardan silencio y no identifican ninguno de ellos de manera específica, remitiéndose a que esta sea amplia, real y efectiva. Ahí es donde cada Ayuntamiento está llamado a asumir el papel de liderazgo y de lograr la mayor representatividad de la ciudadanía posible.

No obstante y como instrumento singular de la Participación Ciudadana, interesa destacar los casos de los otros instrumentos, casi miméticos, de las regulaciones catalana y vasca. Son el Consejo Asesor Urbanístico (Cataluña) y el Consejo Asesor de Planeamiento Municipal (País Vasco), que se configuran como organismos de colaboración estables para el despliegue de la participación ciudadana. Estos consejos municipales tienen una intervención preceptiva en la tramitación de los planes urbanísticos y resultan ser órganos paritarios conformados por miembros electos y de distintas asociaciones en representación de los distintos intereses y colectivos (medioambientales, de vivienda, sociales, género, culturales, etc.) del municipio.

Tabla 3. Análisis de los contenidos de la Participación Ciudadana

COMUNIDAD	Identif. agentes sociales	Resumen	Memo-ria Econ.	Méto-dos. y Herr.	Conclu-siones	Identif. canales
Andalucía	NO	SI	NO	NO	SI	SI
Aragón	NO	NO	NO	NO	NO	NO
P. Asturias	NO	NO	NO	NO	SI	SI
I. Balears	NO	SI	NO	NO	NO	NO
Canarias	NO	NO	NO	SI	NO	NO
Cantabria	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Castilla-La Mancha	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Castilla y León	NO	NO	NO	NO	NO	NO

COMUNIDAD	Identif. agentes sociales	Resumen	Memoria Econ.	Métodos. y Herr.	Conclusiones	Identif. canales
Cataluña	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Extremadura	SI	NO	NO	NO	SI	SI
Galicia	NO	NO	NO	NO	SI	NO
La Rioja	NO	NO	NO	NO	NO	NO
C. Madrid	NO	NO	NO	NO	NO	NO
R. Murcia	NO	NO	NO	NO	NO	NO
C.F. Navarra	SI	SI	SI	SI	SI	SI
País Vasco	NO	SI	NO	SI	NO	NO
C. Valenciana	NO	SI	SI	SI	NO	NO
C.A. Ceuta y C.A. Melilla	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia.

Aunque sus dictámenes no resultan vinculantes, estos consejos intervienen en distintos momentos de la tramitación (p. ej. antes de la formulación del Avance y de la aprobación inicial de los Planes Generales) para lograr el mayor grado de concertación social posible. En cualquier caso los Consejos destacan por su permanencia, aunque sus miembros son renovados periódicamente.

3.5. Efectos de los procesos de participación en la ordenación urbanística

Como se ha apuntado en los apartados anteriores (§2.1 y §3.2), la determinación de la naturaleza reglamentaria de los instrumentos de regulación urbanística fue un “hallazgo” de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (allá por 1964 de manera incidental y en 1968 de manera plena cuando se califica al plan de “*acto administrativo de carácter general productor de normas jurídicas objetivas*”).

En consecuencia, todos los instrumentos de ordenación son disposiciones generales de carácter reglamentario para los cuales el art.

47.2¹¹ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) les reserva el régimen de nulidad de pleno derecho en caso de cualquier vicio de legalidad (formal, procedimental o de fondo), en nuestro caso como es la ausencia del procedimiento de participación ciudadana y de su justificación¹². Este hecho ha generado una cascada de nulidades de pleno derecho de planes urbanísticos como atestigua el trabajo de investigación realizado por Ramos Medrano (2019).

No obstante y como ha sido descrito, en algunos casos la regulación de la participación ciudadana es incompleta y no alcanza a la totalidad de los planes e instrumentos de ordenación urbanística, por lo que se hace necesario acudir a la regulación supletoria en esta materia que se encuentra en la LPAC (DA1.2). En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹³ ha confirmado la condición de regulación supletoria del art. 133 de la LPAC sobre los mecanismos y procedimientos de participación pública en la confección de las disposiciones generales de naturaleza reglamentaria. De esta manera en todo instrumento que no quede sujeto a un procedimiento de participación ciudadana (sin confundirlo con un proceso de información ciudadana) por su regulación urbanística, quedará sujeto a las determinaciones del art. 133 de la LPAC, que establece que “*con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*” so pena causa de nulidad de pleno derecho en aplicación del art. 47.2 de la LPAC y su consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico.

Esta potente determinación tiene una relevancia importante puesto que afecta, en términos generales, a todas aquellas figuras de

¹¹ “2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulnere la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

¹² En igual sentido FALCÓN-PÉREZ, C. E. (2022: 286) en: El auge de la participación ciudadana en el urbanismo: un reto para la administración pública. Revista Vasca de Administración Pública, N° 122.

¹³ STS 227/2023 sobre una Ordenanza Fiscal por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público municipal y la STS 290/2023 sobre una modificación de las Normas Urbanísticas del PGM que regulan los aparcamientos de Barcelona.

planeamiento que habitualmente no quedan sometidas por las regulaciones urbanísticas a los procesos de participación ciudadana, por considerarlas instrumentos derivados (Planes Parciales y Planes Especiales) o de carácter menor (Estudios de Detalle, Catálogos u Ordenanzas¹⁴), puesto que la jurisprudencia no ha rebajado en ningún momento su naturaleza reglamentaria de acuerdo con la condición ordinamental de estos instrumentos (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 2020:214). Por tanto, de una manera u otra, todo instrumento está sometido al principio de la participación ciudadana.

4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

De todo lo expuesto cabe extraer las siguientes conclusiones:

Primera. La participación ciudadana en la producción normativa ha ido evolucionando e incorporándose al ordenamiento jurídico a partir de su configuración en la Constitución Española como derecho y garantía de la ciudadanía para poder definir su futuro.

Segunda. En la actualidad, la participación ciudadana se despliega de manera muy dispar y si bien hay una coincidencia en la identificación de los principios que permiten acomodarla, en el detalle la fuerza legal de la misma se diluye, por cuanto que supone un cambio en el modelo de gobernanza que todavía cuesta asumir.

Tercera. En materia de ordenación urbanística la participación ciudadana es uno de los mecanismos vertebradores para hacer efectivo el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado y así queda recogido de manera expresa en la LS07 que dio pie al TRLSRU vigente que lo propugna. Todo ello sin perjuicio de que las regulaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas establezcan sus determinaciones y procedimientos concretos.

Cuarta. Todas las legislaciones autonómicas asumen los cinco principios o garantías que articulan la participación ciudadana en los instrumentos de planeamiento urbanístico.

¹⁴ Para mayor detalle ver Velasco (2019): *Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común*. Revista Vasca de Administración Pública, N° 113.

Quinta. No obstante, la concreción de dichos principios no se acompaña con la definición general de los mismos, pudiéndose distinguir dos modelos de regulación de la participación ciudadana, la participación ciudadana reactiva y la participación ciudadana proactiva.

Sexta. Todas las legislaciones autonómicas garantizan el derecho de acceso a la documentación mediante su consulta, copia, exposición al público, publicación en los boletines oficiales y el derecho a presentar alegaciones, sugerencias y propuestas con derecho a recibir su contestación. Todo ello de manera incluso telemática, aunque no en todos los casos se obliga a la publicación del expediente completo de tramitación, lo que limita o dificulta en ocasiones el ejercicio del derecho de información pública.

Séptima. En sintonía con la diferenciación de los dos modelos de participación, las legislaciones autonómicas articulan mediante distintos procesos o instrumentos la participación ciudadana. Son la información pública, la consulta pública y el programa de participación ciudadana, sin que ello suponga una correspondencia con la realidad de su alcance en todos los casos.

Octava. A pesar de la proclamación del principio de la participación ciudadana en la definición de los instrumentos de ordenación urbanística y de los procesos de ejecución urbanística, esta no se produce en todos los casos y, en ocasiones, se confunde la participación ciudadana con el ejercicio de la facultad de participar de los propietarios en las actuaciones de transformación, edificatorias y sobre el medio urbano.

Novena. En cuanto a la definición concreta y estructuración de los procesos de participación ciudadana, son pocas las legislaciones autonómicas las que lo abordan y se limitan a un conjunto de determinaciones muy variopintas, que sustantivamente dejan en manos de las administraciones tramitadoras de los planes la concreción de las mismas.

Esta falta de concreción implica que la participación ciudadana se torne en bastantes casos en un concepto jurídico indeterminado y de difícil control jurisdiccional (siquiera formal), lo que puede suponer una devaluación del derecho. Esta falta de concreción puede derivar en un mero cumplimiento formal de la participación ciudadana

cuando las decisiones ya se han tomado, lo que implicará un mayor grado de desafección del proceso y una negación de la capacidad de la ciudadanía para definir su destino y sus intereses que reposan en los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Décima. Por el contrario existen al menos cinco Comunidades Autónomas que definen y estructuran instrumentos para una participación ciudadana más real y efectiva, bien mediante programas de participación ciudadana o consultas públicas previas completadas en varios momentos posteriores de la tramitación de los planes urbanísticos (Andalucía, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana) y, además, otras dos disponen de organismos colaborativos permanentes y paritarios de participación ciudadana municipal (Cataluña y País Vasco) que dotan a los procesos de participación ciudadana en dichos municipios de una mayor estabilidad y continuidad.

Como colofón, interesa señalar que la participación ciudadana en España todavía tiene un largo camino por recorrer en el planeamiento urbanístico para que esta pueda identificarse como un derecho pleno y activo para la ciudadanía. Todo ello sin perjuicio de los casos particulares, las buenas prácticas y las autorregulaciones de muchas administraciones locales que entienden que el consenso, la participación y la codecisión en el proceso urbanístico son la clave del éxito para lograr ese Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que todos anhelamos.

BIBLIOGRAFÍA

- Araguás Galcerá, I. (2017). “La nulidad de los reglamentos por defectos en la realización de los trámites participativos. El alcance de la invalidez de la actuación administrativa”. *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 487-498.
- Artés-Hernández, V., Blancafort-Sansó, J. Y Reus Martínez, P. (2022). “Dinámicas participativas en la ordenación municipal: casos de Vitoria-Gasteiz y Cartagena”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyT)*, N. 54 (214), Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Madrid, 879-898.
- Bassols Coma, M., (2017). “La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación”. *SORIA MARTÍNEZ, G. y BASSOLS COMA, M. (coords.), Los Efectos de la Nulidad de*

- los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico*, Thompson Reuters Aranzadi, Navarra, 4-7.
- Cámara Menoyo, C (2012). “Las iniciativas de participación ciudadana en el urbanismo. El urbanismo participativo, una nueva forma de entender la ciudad y la ciudadanía en la configuración de espacios públicos”. *URBS, Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, Vol. 2, Nº 1, Universidad de Almería, Almería, 19-32.
- Casado Echarren, A. (2018). “El modelo de democracia directa en la ciudad de Madrid: el marco jurídico de los procesos participativos. Análisis de los diferentes mecanismos de participación y sus condicionantes. Experiencias participativas en el ámbito urbanístico (los planes de barrio)”. *Retos y nuevas perspectivas de la participación pública*, Coord. Marta Lora-Tamayo Vallvé, Ed. Tirant, Valencia, 177-241.
- Cerezo Ibarrodo, A. (2023). “El refuerzo de la naturaleza reglamentaria de los instrumentos de ordenación urbanística bajo la perspectiva del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, Nº 19 Nueva Época, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 197-213.
- Cierco Seira, C. y Roperó Vilaró, A. (2017). “La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias”. *Anuario del Gobierno Local 2017*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 93-129.
- Cubero Marcos, J. I. (2020). “La participación del público en la elaboración de planes con incidencia ambiental: algunas cuestiones irresueltas”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, Nº 117, mayo-agosto 2020, IVAP, Oñati, 75-106.
- De la Cruz Mera, A. (2023). “Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyT)*, N 55 (217), Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Madrid, 649-666.
- Falcón-Pérez, C. E. (2022). “El auge de la participación ciudadana en el urbanismo: un reto para la administración pública”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, Nº 122, enero-abril 2022, IVAP, Oñati, 271-306.
- Fernández, J. J. (1973): “Instrumentación del planeamiento. La participación ciudadana en la información pública”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyT)*, Nº 3, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, 15-18.
- Fernando Manero, M. (2010). “La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones”. *Cuadernos Geográficos*, Nº 47 (2010-2), Universidad de Granada, Granada, 7-71.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R. (2020). *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*, Ed. Civitas S.A., Madrid, 207-266.
- García Nebot, V. J. y Piñeiro Valls, A. (2022). *Guía de participación ciudadana para proyectos urbanísticos*. Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat, Comunitat Valenciana.

- Lora-Tamayo Vallvé, M (2024). “Comunicación, formación y sensibilización. Cómo capacitar e involucrar a los actores”. *Revista Consejo Asesor Agenda Urbana Tech Friendly*, N° 7.
- Martín-Gómez, A (2020). “Participación ciudadana deliberativa en el urbanismo: “Repensemos el 22@” en Barcelona”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, N° 24 (noviembre), INAP, Madrid, 120-138.
- Moreno Balboa, C (2019). “Evaluación y ponderación de la participación ciudadana en el urbanismo, Sistema de evaluación de los procesos de participación, su impacto y evolución temporal”. *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo* (junio), UPC, Barcelona y Santiago de Chile, 1-3.
- Moreno Linde, M. (2022). “El derecho a la ciudad: un intento de síntesis desde el Derecho administrativo”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, N° 122, enero-abril 2022, IVAP, Oñati, 307-354.
- Navarro Yáñez, C. J. (2008). “Participación ciudadana y territorio: exploraciones para el caso español”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyT)*, N° 40 (156), Ministerio de Vivienda, Madrid, 261-271.
- Parejo Alfonso, L. (2017). “El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”. *Práctica Urbanística*, N° 144, (enero), Wolters Kluwer, Madrid, 1-35.
- Ramos Medrano, J. A. (2019). “Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por errores en la participación ciudadana”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, N° 91, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, CIEMAT: Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), Madrid, 1-20.
- Sánchez del Río, R. (1978). “Lugar de la información en el planeamiento. sistemas de información, sistemas de inteligencia y participación ciudadanas”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyT)*, N° 4, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, 51-59.
- Velasco Caballero, F (2019). “Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, N° 113, enero-abril 2019, IVAP, Oñati, 299-349.
- Villaseca Ballezá, A. (2024). “El trámite de consulta pública de los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *Revista de Administración Pública (RAP)*, N° 224, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

art./arts.	Artículo/s.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.

CENDOJ	Centro de Documentación Judicial.
DA	Disposición Adicional.
DF	Disposición Final.
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española.
DUSI	Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado.
EM	Exposición de motivos.
FJ	Fundamento Jurídico de la Sentencia a que se refiera (p. ej., STSJ AND 3237/2005, FJ2: Fundamento Jurídico Segundo de la STSJ...).
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LS56	Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo.
LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
RPU	Reglamento del Planeamiento Urbanístico para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio)
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional, seguido de su número, p.ej. STC 37/1987.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo seguido del número de referencia Roj del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), p. ej., STS 1405/2016.
TRLS08	Texto Refundido de la Ley de Suelo del año 2008 (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).
TRLS76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril).
TRLS92	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1/1992, de 26 de junio).
TRLSRU	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

JUAN FELIPE PINILLA

Director JFP&º ASOCIADOS - Derecho Urbano. Abogado de la Universidad de los Andes y Magister en Política Territorial y Urbanística de la Universidad Carlos III de Madrid

ANA SANTANDER

Asesora legislativa Congreso de la República. Abogada y profesional en Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de los Andes. Estudiante de la especialización en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia

MARÍA IZQUIERDO

Estudiante de Derecho de la Universidad de los Andes

ÍNDICE: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. 3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN PILAR FUNDAMENTAL EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO. 3.1. Marco general del ordenamiento territorial en Colombia. 3.2. La participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial. 3.2.1. Alcance y efectos de la participación ciudadana efectiva en el marco del ordenamiento territorial. 3.2.2. Participación ciudadana en el marco de la adopción y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial. 3.2.3. Participación ciudadana en el marco de la aprobación de planes parciales. 3.2.4. Participación ciudadana en el marco del otorgamiento de licencias urbanísticas. 3. LAS ACCIONES JUDICIALES: UNA NUEVA ALTERNATIVA PARA INCIDIR EN LAS DECISIONES DE POLÍTICA URBANA. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho Colombiano, y un derecho de todos los habitantes a hacerse parte en la toma de decisiones en el marco de los procesos de planificación y el desarrollo del territorio.

La planificación del territorio, así como la estructuración e implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y territorial, genera la interrupción en las actividades cotidianas de los habitantes de una zona específica, mediante afectaciones de tipo social, cultural, económico y/o laboral (Corte Constitucional, 2014), razón por la cual, es vital que cualquier tipo de intervención que se adelante en el territorio sea consultada y concertada con las comunidades que puedan verse afectadas.

No obstante, los mecanismos de participación existentes no han sido suficientes para satisfacer el cumplimiento de este principio constitucional, sea porque se limitan a una simple consulta sin ningún tipo de incidencia sobre la formulación e implementación de políticas o programas, o porque las personas que asisten a estos espacios no cuentan con la representatividad suficiente para lograr ser tenidos en cuenta en las decisiones de ordenamiento territorial (Prieto, 2017).

Como veremos a lo largo de este capítulo, la Constitución Política, la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997) y la jurisprudencia de las Altas Cortes han entendido que este principio no se encuentra satisfecho a partir un simple derecho de información, sino que debe existir una actuación encaminada a garantizar la incorporación de las visiones e intereses de todos los habitantes del territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente capítulo se divide en cuatro secciones, a saber:

En la primera sección se caracteriza el origen constitucional de la participación ciudadana y cómo esta es un verdadero mandato de la Carta Política, que exige una ampliación progresiva de los mecanismos a través de los cuales se ejerce. Adicionalmente, se delimita el marco legal a través del cual se desarrolla y dota de contenido el principio de participación ciudadana, se crea el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, las principales instituciones y mecanismos que lo componen.

La segunda sección establece la estrecha relación entre la participación ciudadana y el ordenamiento territorial y la forma en la que se materializa este derecho en los procesos de planificación del territorio. Para tal fin, se hace una descripción del marco general del ordenamiento territorial en Colombia, que indica los niveles y

las diferentes escalas en que se divide la toma de decisiones y, en segundo lugar, se explica el rol que ocupa la participación ciudadana en cada uno de los principales instrumentos de planificación del territorio.

La tercera sección pone de presente la manera en que las acciones judiciales se han convertido en un medio muy efectivo y de uso recurrente para intervenir en la política urbana y territorial, aunque no sea en estricto sentido un mecanismo de participación ciudadana. Su uso es revelador de las connotaciones políticas de las decisiones que se adoptan en los procesos de planificación del territorio.

Por último, en la cuarta sección se presenta una serie de conclusiones derivadas del capítulo en su conjunto.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1991 define el Estado colombiano como “*un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*” (Art. 1 CP). Desde un inicio, el carácter participativo del Estado colombiano se presenta en la Constitución como uno de sus elementos constitutivos.

En seguida, el artículo segundo de la Carta señala que uno de los fines esenciales del Estado es “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*” (Art. 2 CP). Esa disposición de la Carta es el punto de partida de la participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico.

En palabras de la Corte Constitucional (2000), el derecho de participación ciudadana “*emana del mandato democrático y participativo que, como principio fundamental del Estado, consagra la Constitución*”, y ha sido interpretada en la jurisprudencia como “*un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho*”. En

ese sentido, se trata de un presupuesto fundamental que debe cumplirse para el ejercicio legítimo del poder.

A propósito de lo anterior, la Corte ha dicho que la ausencia de participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos expone al Estado a *“una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad* (Corte Constitucional, 1992). De esta manera, se puede afirmar que la promoción de la participación ciudadana es una obligación del Estado y, correlativamente, un derecho de los administrados.

Por otro lado, la Carta también reconoce la democracia representativa y sus instituciones como una de las modalidades a través de las cuales se ejerce la participación. No obstante, la democracia representativa y las formas de participación directa no compiten entre sí, ni son alternativas, sino que son dos dimensiones de la participación democrática en Colombia que son complementarias (Corte Constitucional, 2015).

En este sentido, la Constitución de 1991 busca superar la democracia representativa como único modelo y extender el alcance de este derecho, dotando al ordenamiento jurídico de mecanismos derivados de la democracia participativa. Al respecto, resulta pertinente traer a colación la definición clara y concreta que hace la sentencia SU-747 de 1998 del modelo estatal y democrático colombiano:

“La definición del Estado colombiano como democrático entraña distintas características del régimen político: por un lado, que los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa a través de las elecciones; de otro lado, en lo que ha dado en llamarse democracia participativa, que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minorías ni los derechos fundamentales de los individuos” (Corte Constitucional, 1998).

Ahora bien, las expresiones de la participación ciudadana aparecen de manera recurrente a lo largo de la Constitución. Aunque son varios los artículos que aluden a este principio se destacan el primero y segundo, ya citados, el artículo 40, sobre el derecho fundamental a la participación ciudadana, el cual dispone que, *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político* y, por último, el artículo 103 que introduce los mecanismos de participación ciudadana.

En Colombia existen dos leyes estatutarias que reglamentan el ejercicio de la participación ciudadana y la dotan de contenido:

Por un lado, la **Ley 134 de 1994**¹, tiene como objeto regular los mecanismos de participación ciudadana, a saber: la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Por otro lado, la **Ley 1757 de 2015**² a lo largo de su articulado enfatiza el carácter obligatorio de la participación ciudadana en sus distintas expresiones y en los distintos niveles, poniendo en marcha un verdadero andamiaje institucional permanente para la participación ciudadana que se extiende a todos los niveles territoriales.

En este sentido, los contenidos de la mencionada Ley se pueden agrupar en tres partes:

1. Desarrolla y complementa la regulación de los mecanismos de participación contenida en la Ley 134 de 1994;
2. Regula el proceso de rendición de cuentas de las entidades administrativas de todos los niveles territoriales y;
3. La ley se concentra en la promoción y coordinación de la participación ciudadana, es decir, de la dimensión institucional de la participación ciudadana.

¹ *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*

² *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*

Específicamente, en materia de planificación, el artículo segundo de la Ley obliga a todos los niveles territoriales a formular una política pública de participación democrática a través de los Planes de Desarrollo³, estableciendo que:

“Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad.”

Ahora bien, en materia institucional, la Ley 1757 de 2015 o “Ley Estatutaria de Participación Ciudadana”, crea el Sistema Nacional de Participación Ciudadana o SNPC. Dicho sistema, de acuerdo como lo define la misma ley,

“Es un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana”

³ La planificación del desarrollo a través de documentos y/o instrumentos normativos es una práctica común en los países latinoamericanos, que funciona como hoja de ruta para la concreción de políticas, programas y estrategias para guiar el desarrollo económico y social del país, su alcance y temporalidad varían caso a caso en la región, pero normalmente se asocian al periodo de gobierno y contienen ejes programáticos y líneas estratégicas que se encuentran articuladas con las políticas de inversión.

En el caso puntual de Colombia, la planificación económica y social se hace en dos niveles: de un lado, en el nivel nacional, a través del **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** se incluyen los objetivos sectoriales a mediano y largo plazo, las estrategias y políticas que guiarán su acción, los medios e instrumentos para armonizar el Plan con los instrumentos de planeación de menor escala y su articulación con el Plan Plurianual de Inversiones donde se sustentan los principales proyectos de inversión de acuerdo con los objetivos y metas de la parte general del PND; de otro lado, en el nivel territorial, los municipios y departamentos cuentan con su propio Plan de Desarrollo, el cual direcciona las acciones del gobierno local durante los 4 años de gobierno, y que debe estar armonizado con el Presupuesto General de la Nación y el Plan Nacional de Desarrollo (Fedesarrollo, 2020).

Figura 1. Estructura del Sistema Nacional de Participación Ciudadana



Fuente: Consejo Nacional de Participación Ciudadana

La Ley 1757 de 2015, introduce varias disposiciones en la conformación de instituciones cuyas funciones se relacionan con el ejercicio de la participación ciudadana. En el orden nacional, se encuentra el **Consejo Nacional de Participación Ciudadana**, el cual está encargado de asesorar al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia.

Entre las funciones del Consejo Nacional de Participación Ciudadana está diseñar y poner en marcha el Sistema Nacional de Participación Ciudadana. Por su parte, y entendiendo que lo conforman todos los niveles territoriales, el SNPC tiene una doble función. Por un lado, es un sistema **articulador** y, por el otro, **integrador** de todas las instancias e instituciones que abarca, a saber, *“los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana.”*

De igual manera, la Ley le asigna al Ministerio del Interior la coordinación de las políticas públicas de participación ciudadana, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, las cuales deben contar con un concepto previo por parte del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, según lo estipula el artículo 78. En los niveles departamental y municipal, son las secretarías que se designen para tal fin, las entidades que desempeñan esa función.

Ahora, por otra parte, se crean las **Comisiones Regionales de Moralización**, las cuales se encargan de elaborar informes públicos “sobre las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, así como los avances en el ejercicio de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública por parte de las autoridades locales, municipales y departamentales.”; es decir, que a través de estas Comisiones se supervisa que las autoridades administrativas cumplan con los deberes descritos anteriormente, cuyo cumplimiento les permite a los ciudadanos ejercer adecuadamente el control social.

Las Comisiones Regionales, a su vez, presentan los informes al Consejo Nacional de Participación Ciudadana y enviados a la Comisión Nacional de Moralización.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN PILAR FUNDAMENTAL EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

La participación ciudadana juega un papel fundamental dentro de los procesos de ordenamiento territorial, ya que permite que los ciudadanos intervengan y contribuyan de manera efectiva en la transformación, ocupación y utilización del suelo, el desarrollo social y económico del territorio y la protección del medio ambiente.

A continuación, presentamos algunos de los mecanismos que actualmente son utilizados para incentivar la participación ciudadana incidente en el marco del desarrollo e implementación de políticas, programas e instrumentos de planificación del territorio en el país.

3.1. Marco general del ordenamiento territorial en Colombia⁴

Con la Ley 388 de 1997⁵, los municipios, como unidad administrativa, adquieren un papel trascendental en la determinación del

⁴ El presente acápite fue elaborado a partir del capítulo “El derecho territorial y urbano en Colombia” del libro *El Derecho Territorial y Urbano en Latinoamérica*. Para ampliar la información que se presenta a continuación puede remitirse al capítulo referido.

⁵ *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*

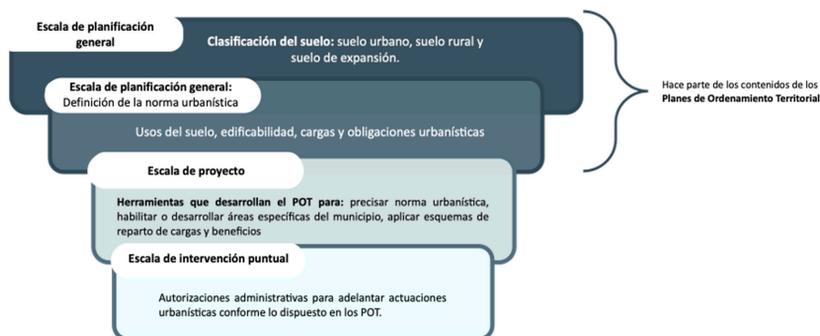
ordenamiento territorial. Dotados de un catálogo de instrumentos de planeación e instrumentos de gestión del suelo, los municipios dirigen el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción e intervienen directamente sobre el suelo. Ahora bien, en el mismo sentido, la Constitución Política en su artículo 311 establece que les corresponde a los municipios el desarrollo de su territorio; no obstante, no debe entenderse que estos ejerzan dicha facultad en forma autónoma. En efecto, su actividad se subordina al cumplimiento de la Constitución y la Ley, que define las pautas y criterios a los cuales debe ceñirse el ejercicio de sus competencias.

Adicionalmente, los departamentos y otros niveles territoriales supramunicipales tienen competencias en materia de ordenamiento territorial como dictar directrices y lineamientos de ordenamiento territorial que deben ser respetados por los municipios. En ese sentido, es claro que, a pesar de las amplias potestades de los municipios, hay una coexistencia de competencias en el territorio que supone un alto grado de coordinación entre las diferentes entidades territoriales, que es posible a través de la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Entre los instrumentos de planificación urbana de los cuales disponen los municipios el principal es el Plan de Ordenamiento Territorial, su formulación es obligatoria para los municipios y sirve, entre otras cosas, como base para la adopción de otros instrumentos encaminados a materializar sus disposiciones.

En este orden de ideas, las decisiones de ordenamiento territorial se pueden dar en tres niveles o escalas:

Figura 2. Escalas de planificación territorial



Fuente: Elaboración propia

Escala general: Planes de Ordenamiento Territorial (POT)

Según el Artículo 9º de la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial, *“es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”*.

La formulación de los planes de ordenamiento territorial es obligatoria para todos los municipios del país, aunque se presentan tres niveles:

- 1. Planes de ordenamiento territorial:** elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.
- 2. Planes básicos de ordenamiento territorial:** elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- 3. Esquemas de ordenamiento territorial:** elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Ahora bien, el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre

el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

- La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
- El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
- La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Como se puede observar en los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 388 de 1997, los contenidos de los planes de ordenamiento territorial pueden ser clasificados desde tres perspectivas:

- La *espacial*, por cuanto se prevé un componente general, uno urbano y uno rural.
- De *jerarquía* de sus disposiciones.
- Con una *dimensión temporal*, en términos del periodo de vigencia de las normas contenidas en el plan.

De acuerdo con la Ley, todo POT tiene un componente general, uno urbano y uno rural. Además, contiene normas estructurales, generales y complementarias, y cada una de ellas tiene una vigencia particular.

La Ley 388 de 1997 establece el tipo de planes que son desarrollo y complemento de los Planes de Ordenamiento Territorial. Para vincular de forma explícita los mecanismos de gestión del suelo con la planificación de ámbitos o sectores específicos del suelo, estableció la figura de los Planes Parciales.

Escala de proyecto: Planes Parciales

Este instrumento concreta la manera como se llevarán a la práctica los objetivos y políticas de ordenamiento del territorio, así como la normativa urbanística específica para una determinada zona u operación. Actúa como instrumento de gestión, toda vez que determina las reglas de juego para la dotación de los elementos colectivos de soporte de la urbanización, identificando su factibilidad y las con-

diciones de su financiación a través del reparto equitativo entre los propietarios involucrados. Se constituye además en la base para los reajustes de tierra o integración inmobiliaria, a través de la figura de la Unidad de Actuación Urbanística definida por el Artículo 39 de la Ley 388 de 1997 como:

“El área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios”.

Con este instrumento, se concreta la integración entre planeación y gestión. En este orden de ideas, el Plan Parcial, como instrumento principal de ejecución de lo planeado, se debe expedir en los siguientes casos:

- Para las áreas clasificadas como de expansión urbana.
- Para áreas determinadas del suelo urbano donde se plantea la ejecución de operaciones de renovación urbana.
- Para las áreas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.

En otras palabras, el POT puede definir todos aquellos casos en que se requiere la formulación de un Plan Parcial, y de manera directa, es el instrumento obligatorio para las intervenciones en suelo de expansión urbana y de suelo sujeto a operaciones especiales.

Escala de intervención puntual: Licencias urbanísticas

Una de las técnicas más tradicionales con las que se ha reconocido la intervención de la administración en la órbita de las actividades de los particulares, es la de la licencia o autorización previa.

De conformidad con lo establecido por el Decreto Nacional 1077 de 2015 (artículo 2.2.6.1.1.) la licencia urbanística se define así:

“Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, ce-

rramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes.

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismorresistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma”.

A propósito de la figura de las licencias urbanísticas, Marta Lucía Ángel (2001) señala lo siguiente:

“La licencia es una declaración de voluntad emitida por la administración municipal a través de la oficina de planeación o la dependencia que haga sus veces o del curador urbano, según el caso, mediante la cual y previa constatación del cumplimiento de los requisitos exigidos, permite o autoriza el ejercicio del derecho de adelantar una actuación urbanística”.

Teniendo en cuenta lo anterior, tenemos que la licencia es un **acto administrativo** (declaración de voluntad emitida por la dependencia municipal competente), de **carácter previo** que permite realizar actividades sobre el suelo o las edificaciones, con el cumplimiento de las normas urbanísticas contenidas en el respectivo POT y los instrumentos que lo desarrollen.

3.2. La participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial

La Ley 388 de 1997, incorporó como un principio rector de todos los procesos de ordenamiento territorial, el de la participación ciudadana, donde todas las administraciones municipales y distritales deben fomentar y garantizar la concertación de todas las decisiones adoptadas en esta materia con los habitantes de su territorio. Al respecto, el artículo 4 menciona lo siguiente:

“Artículo 4º.- Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.”

En este sentido, el alcance de este principio no se limita a un simple ejercicio de consulta ciudadana o al cumplimiento de un requisito formal dentro de un trámite, así como tampoco pretende lograr un consenso absoluto; por el contrario, busca asegurar que dentro de los procesos de toma de decisiones se involucren las perspectivas, intereses y/o preocupaciones de la ciudadanía, mediante el diálogo y la construcción de acuerdos comunes.

A continuación, presentaremos el alcance de los mecanismos de participación ciudadana que se han implementado en el país, para cada una de las escalas de planificación territorial.

3.2.1. Alcance y efectos de la participación ciudadana efectiva en el marco del ordenamiento territorial

El territorio es el espacio donde se desenvuelven las interacciones humanas con el entorno y el medio ambiente; de igual manera, es la consecuencia normativa que encierra derechos colectivos e individuales para todas las personas que la habitan, no solo de propiedad, sino el derecho al trabajo, a la vida, la libre locomoción, e incluso la dignidad humana.

En este sentido, si bien resulta necesaria la intervención estatal para garantizar un desarrollo armónico del territorio, garante de los derechos de sus habitantes, la participación ciudadana tiene un rol protagónico en su construcción y/o transformación.

Ahora bien, la visión de ordenamiento territorial introducido en la Constitución de 1991, establece que este no puede ser un ejercicio exclusivamente técnico y normativo (Corte Constitucional, 2013), sino que debe tener en cuenta las distintas perspectivas y problemáticas de los grupos sociales en relación con su tradición histórica, cultural y social con el territorio, así como el desarrollo de dinámicas sociales y económicas a partir del uso del suelo (Corte Constitucional, 2016a).

Según la jurisprudencia, si bien son fines deseables de un Estado Social de Derecho el crecimiento económico, la industrialización, la urbanización, el aumento en los estándares de la calidad de vida, y el respeto y la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural, estos no son los únicos intereses tutelados por los esquemas de planificación, sino que, por el contrario, se deben ponderar los intereses y las condiciones de las personas que habitan los territorios (Corte Constitucional, 2016b).

Al respecto, en la sentencia T-445 de 2016, la Corte identificó tres aspectos que deben concurrir para acreditar una correcta participación ciudadana en el marco de la toma de decisiones sobre el desarrollo de proyectos en el territorio:

i. los residentes comunitarios potencialmente afectados tienen una oportunidad apropiada para participar en las decisiones sobre una actividad propuesta que afectará su ambiente y/o salud;

ii. la contribución del público y las preocupaciones de todos los participantes son efectivamente tenidas en cuenta y susceptibles de influir en la toma de decisiones;

iii. los responsables de decidir promueven y facilitan la participación de aquellas personas y/o grupos potencialmente afectados” (Corte Constitucional, 2016a)

En este contexto, la planeación del territorio y el desarrollo de proyectos urbanísticos no debe limitarse a una convocatoria formal de la cual poco se enteran los ciudadanos y en la cual se restringe la participación de los asistentes a elevar quejas u opiniones que no serán tenidas en cuenta por las autoridades, o como un requisito más, sino que constituye una oportunidad para que estos procesos de toma de decisión estén acorde con las realidades socioeconómicas de los diversos sectores de la ciudad (Lemus, 2019).

A pesar de que la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia ha fijado numerosas reglas y condiciones que se deben cumplir para garantizar este principio, en la práctica, los ejercicios de participación han enfrentado limitaciones típicas de la gobernanza deliberativa “*hacia arriba*”, como por ejemplo, fallas en el diseño de los procedimientos participativos, inequidades en la participación y la influencia de lógicas clientelistas, intereses económicos y políticos arraigados (Hernández, 2010), donde los espacios de participación se limitan a la socialización de proyectos que ya cuentan con un avance significativo en su proceso de formulación, y donde no se permite una incidencia real por parte de las comunidades (Montero & Sotomayor, 2024).

Para Díaz (2017), una de las principales problemáticas de los enfoques participativos en los procesos de políticas públicas, radica en que más que un instrumento para alcanzar los pretendidos fines de equidad, inclusión, cercanía, rendición de cuentas, transparencia, entre otros, se reduce al simple cumplimiento de un requisito de ley, sin un horizonte claro de cómo los aportes y conclusiones de estos espacios se puedan ver materializados en las decisiones que toma la administración.

De igual manera, según Castañeda (2020) y Díaz (2017), dentro de los retos de estos enfoques participativos se encuentran: temores acerca de los tiempos y los costos que supone hacer partícipes a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas; los conflictos que se generan entre los funcionarios públicos y la comunidad, dadas las expectativas poco realistas de esta última frente al alcance de los ins-

trumentos de participación y; la falta de conciencia ciudadana sobre lo complejo que resulta la implementación de las políticas.

Específicamente en materia de ordenamiento territorial, aun cuando la Constitución de 1991 y las leyes contienen una variedad de mecanismos para la materialización de este principio, desde espacios de consulta y recomendación como los consejos de planeación, hasta instancias con capacidades específicas de concertación y fiscalización frente a la labor de las administraciones locales como las veedurías ciudadanas, son espacios que pueden resultar insuficientes para incorporar las visiones de los habitantes del territorio, ya que como se ha expuesto a lo largo de esta sección, estas en la mayoría de ocasiones quedan reducidas al cumplimiento de un requerimiento formal o a la conclusión de una etapa consultiva sin una incidencia cierta (Castañeda, 2020).

En este sentido, la ausencia de una verdadera incidencia de los habitantes sobre la toma de decisiones respecto de la planificación del territorio, no permite que estos se apropien de los resultados de las intervenciones, sino por el contrario, genera grandes resistencias a la implementación de proyectos urbanos. De acuerdo con Prieto (2017), la construcción de ciudades debe responder a las dinámicas ciudadanas y sociales, para evitar desarmonización entre lo que el hacedor de política piensa y lo que el ciudadano quiere.

3.2.2. Participación ciudadana en el marco de la adopción y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial

Mediante el artículo 22 de la Ley 388 de 1997, se reconoce la importancia de incorporar las perspectivas de la ciudadanía sobre cómo debería ser el modelo de ordenamiento en las zonas donde habitan o desarrollan sus actividades socioeconómicas, a través de la participación comunitaria en el proceso de formulación de los POT. Al respecto, el artículo reza lo siguiente:

“Artículo 22°.- De la participación comunal en el ordenamiento del territorio. (...) En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio en los siguientes eventos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.

2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.

3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización” (Subrayado fuera del texto).

De igual manera, el artículo 24 de la Ley establece que antes de la presentación del proyecto de acuerdo del POT al Concejo Municipal o Distrital para su aprobación, el municipio o distrito deberá surtir todas las etapas de concertación y participación ciudadana. Sobre este último punto, existen dos mecanismos que garantizan el mencionado principio:

De un lado, se encuentra que una vez surtidos los procesos de concertación con las autoridades ambientales y regionales del proyecto del POT, el municipio o distrito debe presentarlo ante el **Consejo Territorial de Planeación**, el cual debe formular un concepto y recomendaciones⁶.

Estos consejos fueron creados por el artículo 34 de la Ley 152 de 1994⁷, los cuales están integrados por ciudadanos y representantes de

⁶ El artículo 340 de la Constitución crea el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación. Ambas instancias son cuerpos colegiados diseñados para discutir en torno a las políticas de planeación nacional (Plan nacional de desarrollo, POTs, etc.) y territorial, garantizando la participación ciudadana en el proceso de construcción y seguimiento de dichas políticas en virtud del principio de planeación participativa.

⁷ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

los sectores económicos, sociales, educativos, culturales y comunitarios de la jurisdicción territorial, tienen carácter consultivo y su nominación corresponde al alcalde o gobernador, a partir de las ternas que presenten las autoridades y organizaciones.

Los Consejos Territoriales de Planeación son una de las instancias más importantes de la sociedad civil en el proceso de planeación del territorio (tanto en los procesos de ordenamiento físico como en los de desarrollo socioeconómico), por cuanto, su principal objetivo es servir como foco para la discusión de los instrumentos de planificación en los diferentes niveles territoriales, lo cual implica una función permanente y activa de debate y evaluación de las propuestas de los diferentes sectores en relación con los contenidos de los planes, así como su evaluación y seguimiento (DNP, 2011).

Al respecto, la Corte Constitucional (2003) en la sentencia C-524, señaló que la función de estos consejos no se agota con la fase de discusión del plan, sino que se extiende a todas las etapas siguientes relacionadas con su modificación.

De otro lado, el parágrafo 4 del artículo 24 de la Ley 388 establece que, durante las etapas de concertación y consulta, el municipio pondrá en marcha **procesos de socialización del proyecto de POT a todos los ciudadanos**, donde:

“(...) solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley”

Ahora bien, posterior a la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial, el legislador incorporó dentro del proceso de formulación y adopción de los POT un tercer mecanismo para garantizar la participación ciudadana. La Ley 507 de 1999⁸ en su artículo 2

⁸ Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997.

estableció la obligatoriedad de que el Concejo Municipal o Distrital celebre un **Cabildo abierto**, previo al estudio y análisis de los POT.

Este instrumento, regulado en el Título IX de la Ley 134 de 1994⁹, es un mecanismo de participación directa que ejercen los miembros de una comunidad, distrito o municipio, en contraposición a otras instancias de participación como los Consejos Territoriales donde esta se ejerce de manera indirecta. De acuerdo con la Corte Constitucional (2015), este mecanismo busca *“ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y, en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población (...)”*

El cabildo abierto, por ser de origen popular, sólo podrá ser presentado por los ciudadanos y se celebran en las sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, consejos municipales o distritales, en ellas los residentes o miembros de la comunidad presentan los asuntos o temas de interés que quieren someter a discusión. En 2024, el Tribunal Administrativo de Santander, en la sentencia del 23 de mayo de 2024, declaró la nulidad del POT del municipio de Barrancabermeja adoptado por el Acuerdo 3322 de 2022, al haberse convocado a cabildo abierto durante el periodo de sesiones extraordinarias del Concejo Municipal, previo a su aprobación.

De acuerdo con el Tribunal, el artículo 81 de la Ley 134 de 1994 establece que la oportunidad para la convocatoria del cabildo abierto debe hacerse exclusivamente durante el término de sesiones ordinarias de la Corporación, razón por la cual en el caso en concreto, se configuró un vicio en el proceso de adopción del POT de Barrancabermeja.

Como este, son varios los casos en el país donde los Tribunales han dejado sin efectos los POT, al encontrar probado vicios de forma durante su aprobación. No obstante, se trata de decisiones desafortunadas, que no tienen en consideración los efectos que podría traer para la materialización de los derechos como el goce a un ambiente sano, el acceso a bienes y servicios de calidad, una vivienda digna, entre otros, así como el estado de ejecución del instrumento.

⁹ Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Caso de estudio No. 1: Sistema de Participación Territorial POT Bogotá

Mediante el Decreto 555 de 2021, la ciudad de Bogotá adoptó la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual contempla el modelo territorial para los próximos 12 años. De acuerdo con información compartida por la Alcaldía de Bogotá, para el proceso de formulación del POT “Bogotá Reverdece 2022-2035” se recibieron 26.345 propuestas ciudadanas, de las cuales 17.535 fueron incorporadas dentro del proyecto final (Bogotá, 2021).

Ahora bien, como parte de la estrategia para garantizar el derecho a la participación ciudadana durante los procesos de planificación del territorio, y específicamente, en el seguimiento y evaluación del POT, el artículo 580 creó el **Sistema de Participación Territorial**, el cual reza lo siguiente:

“Con el objetivo de fomentar la participación y la organización social alrededor de la ejecución, seguimiento y evaluación del POT, la Secretaría Distrital de Planeación formulará y adoptará, en el marco del Sistema Distrital de Participación, un Sistema específico de participación territorial que permita generar capacidades para que la ciudadanía pueda participar de manera más informada en la toma de decisiones sobre acciones y actuaciones urbanísticas, la formulación e implementación de instrumentos, planes, programas y proyectos de este Plan (...)” (Subrayado fuera del texto)

Este sistema fue adoptado en la ciudad mediante el Decreto 599 de 2023, el cual se encargará de realizar el “seguimiento participativo” al POT, mediante la configuración de espacios de interlocución con diferentes sectores y grupos poblacionales, a través de cinco herramientas diseñadas para garantizar ejercicios de planeación participativa en los diferentes ámbitos, programas y proyectos del POT, los cuales se presentarán a continuación:

“Art. 15. Herramientas (...)”

15.1. Herramienta de consulta ciudadana. Permite validar u opinar sobre las decisiones y actuaciones de la Administración Pública en el ciclo de reglamentación, ejecución, seguimiento y evaluación.

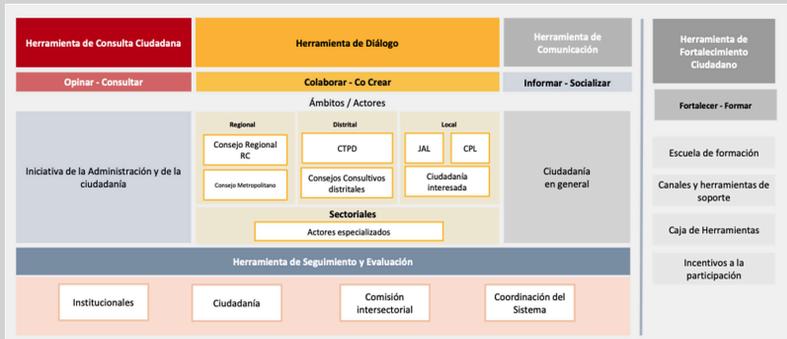
15.2. Herramienta de Diálogo: Permite definir el conjunto de actividades y espacios de carácter participativo que propician el intercambio de información, ideas y sentires entre diversos grupos estratégicos del Sistema con el fin de informar, colaborar y co-crear.

15.3. Herramienta de Comunicación: Permite adelantar estrategias de comunicación que garantice el acceso a la información de manera permanente sobre acciones del POT, así como de los avances y resultados de los programas y proyectos de los diferentes instrumentos que sean de interés de la ciudadanía valorando sus diferencias y diversidad.

15.4. Herramienta de Fortalecimiento Ciudadano: Permite generar procesos integrales de fortalecimiento y formación a la ciudadanía sobre las temáticas del Plan de Ordenamiento Territorial, garantizando los insumos necesarios para generar espacios de co-creación y colaboración.

15.5. Herramienta de Seguimiento y Evaluación: Permite determinar el progreso y la efectividad de las actividades relacionadas con la participación en el Plan de Ordenamiento Territorial, fortaleciendo la veeduría ciudadana y el control social mediante la comprensión, entendimiento y apropiación de los diferentes instrumentos”

Figura 3. Herramientas Sistema de Participación Territorial



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2024a)

De igual manera, el sistema plantea la creación de Comités de la Ciudadanía, los cuales, dependiendo de los intereses de las diferentes comunidades de Bogotá, a través de escenarios especializados, cuyo objeto *“es reconocer la agencia diferencial para hacer seguimiento participativo al POT y a algunos instrumentos específicos”* (art. 17).

Figura 4. Escenarios especializados



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2024a)

En 2025, la Alcaldía Distrital ha venido impulsando este sistema, en el marco de la implementación de las 33 Unidades de Planeamiento Local y la priorización de los Proyectos Integrales de Proximidad¹⁰, a través del desarrollo de jornadas pedagógicas (presenciales y virtuales) sobre el alcance del modelo de ocupación territorial para la escala zonal, acciones de diálogo y entrega de información oportuna, identificación y caracterización de actores territoriales y el registro de compromisos (Secretaría Distrital de Planeación, 2024b)

3.2.3. Participación ciudadana en el marco de la aprobación de planes parciales

En el caso de los proyectos de urbanización o renovación urbana, las dinámicas sociales y culturales de las zonas donde se pretenden implementar hacen que cualquier tipo de intervención deba afrontar con una compleja situación social, económica y urbanística, sumado a la diversidad de actores con intereses diferentes, requieren de un gran esfuerzo institucional para conciliar los intereses de una población con las iniciativas para promover el desarrollo del territorio (Niño, 2015).

“El promotor, quien estructura y hace la gestión inmobiliaria del proyecto, se interesa por el desarrollo inmobiliario, la valorización del suelo y la inversión de recursos financieros. Los moradores (residentes o no), que pueden ser propietarios, poseedores, arrendatarios y comerciantes buscan, no siempre y no necesariamente de manera unificada, una remuneración que se considere justa o su permanencia en el proyecto, beneficiarse del mejoramiento económico del área, proteger su estilo de vida, etc. La Administración, que aprueba el Proyecto y aplica instrumentos de gestión del suelo, persigue consolidar el modelo de ciudad, mostrar resultados de gestión y asegurar la provisión de bienes y servicios urbanos, a veces en coordinación entre varias entidades del gobierno de la ciudad” (ibid.).

En este sentido, en este tipo de proyectos no se pueden ignorar las condiciones físicas, sociales, culturales y/o económicas que se presentan en el territorio que se quiere desarrollar, y el principio de participación ciudadana cobra una mayor relevancia. Al respecto,

¹⁰ De acuerdo con el artículo 490 del POT de Bogotá, los Proyectos Integrales de Proximidad buscan atender las necesidades fundamentales de la ciudadanía como el déficit de equipamientos sociales, el espacio público, la malla vial funcional, la consolidación de espacios comunitarios o la recualificación de aquellos existentes.

dentro del procedimiento de formulación y adopción de los planes parciales, el artículo 2.2.4.1.1.8. Decreto 1077 de 2015¹¹ estableció lo siguiente:

“Radicado el proyecto de plan parcial, la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces convocará a los propietarios y vecinos colindantes en los términos del Capítulo V del Título III de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que conozcan la propuesta y expresen sus recomendaciones y observaciones.

La respuesta a las recomendaciones y observaciones se realizará en el acto que resuelva sobre la viabilidad de la propuesta de plan parcial” (Subrayado fuera del texto).

A partir de lo anterior, se puede observar que durante el proceso de estudio sobre la viabilidad de un plan parcial, la administración municipal o distrital tiene la obligación de citar y escuchar las opiniones de los propietarios y vecinos que puedan verse afectados en sus derechos por su adopción. A continuación presentamos un caso, donde la participación y concertación con los propietarios y vecinos de una zona donde se pretendía adelantar un proceso de renovación urbana, tuvieron un papel protagónico durante todo el proceso de formulación y adopción.

**Caso de estudio No. 2: Plan Parcial Triángulo de Fenicia
Decreto 420 de 2014**

El Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia se encuentra ubicado en el barrio Las Aguas del centro de Bogotá, en las inmediaciones de la Universidad de los Andes. Está compuesto por 11 manzanas y aproximadamente 500 inmuebles en un área total de 88.165 m².

Desde su concepción, el proyecto ha enfrentado numerosos conflictos y tensiones entre los diferentes actores involucrados, razón por la cual, a través de la implementación del instrumento de **reajuste de tierras**, se permitió a los propietarios actuales permanecer en la zona, participar como socios en los beneficios del proyecto y desempeñar un papel protagónico en los procesos de toma de decisiones.

A continuación, se presentan las fases que se llevaron a cabo para garantizar la participación ciudadana en el marco de formulación y adopción de este Plan Parcial:

¹¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

Fase 1. Construcción de confianza y recolección de datos. La primera fase consistió en trabajar en dos frentes principales. El primero fue la caracterización del barrio y de sus habitantes: para esta actividad, se recopilaron datos secundarios sobre la composición del vecindario y de sus residentes. Paralelamente, se realizaron actividades exploratorias con líderes cívicos reconocidos de la zona. En segundo lugar, y de manera paralela, se llevó a cabo una identificación preliminar de los grupos de interés y se realizaron las primeras reuniones con sus representantes: pequeños comerciantes, grandes propietarios, líderes sociales y actores institucionales.

Figura 5. Espacios de co-creación con habitantes del barrio Las Aguas



Según datos de la Secretaría de Planeación, un total de 3,087 personas asistieron a las diferentes actividades de interacción, consulta, discusión e intercambio organizadas entre el promotor y los residentes de la zona, además de aquellos que asistieron a la exposición pública organizada para presentar el plan en julio y agosto de 2013. No obstante, a pesar de la creencia general del equipo promotor de que el proceso había sido inclusivo, transparente y consensuado, un sector importante de la comunidad albergaba una perspectiva diferente y cuestionaba tanto el proceso como sus resultados.

Fase 2: Negociación entre iguales. La publicación por parte de la Secretaría de Planeación de un documento administrativo formal que declaraba la viabilidad del plan generó un gran descontento entre los residentes y propietarios. Como recordó un funcionario de la ciudad en una entrevista: *“Una vez que se publicó la [declaración de factibilidad], prácticamente tuvimos que empezar de nuevo el proceso de participación, para recuperar la confianza de la gente”*. Ese descontento puede explicarse como una reacción ante la evidencia clara y repentina de que el proceso avanzaba hacia su etapa final, previa a su aprobación administrativa formal.

Hasta ese momento, la organización entre los habitantes de la zona había sido incipiente, pero estas circunstancias llevaron al fortalecimiento de diferentes organizaciones cívicas. Estas organizaciones de base se manifestaron de diferentes maneras y participaron en diversas formas de protesta cívica informal, como paneles de discusión y foros regulares, activismo en redes sociales, y protestas y manifestaciones.

Figura 6. Protestas en contra del proyecto



Las organizaciones representaron a la comunidad en una mesa de negociación formal promovida tanto por la universidad como por el gobierno local. La cual consistía en reuniones estructuradas presididas por un árbitro neutral, la Veeduría Distrital, en las que las partes interesadas tenían la oportunidad de discutir preocupaciones específicas.

Dentro de los temas que se debían discutir se establecieron de antemano e incluían un conjunto de cuestiones específicas: la creación formal de instancias de participación con entidades públicas para los propietarios y habitantes de la zona del proyecto; garantías de que las unidades de reemplazo se ubicarían en la misma manzana en la que estaban ubicadas originalmente; la posibilidad de congelar las tarifas de los servicios públicos en las unidades de reemplazo; y la asignación de recursos del proyecto para proyectos sociales que mitigaran los impactos sobre la comunidad durante la transición hacia el nuevo proyecto urbano.

Después de doce sesiones de trabajo que tuvieron lugar durante un período de cinco meses, se alcanzaron varios acuerdos en casi todos los temas de discusión. Estos iban desde el compromiso explícito de la ciudad y del promotor para garantizar la participación comunitaria y un presupuesto para la inversión que se destinaría a espacios públicos, instalaciones urbanas y programas sociales, hasta la definición de reglas específicas para asociar a los propietarios con el proyecto y para la reubicación de los residentes originales. La mayoría de los temas discutidos se incluyeron explícitamente en el acto administrativo formal de adopción del plan parcial: el Decreto 420 de 2014 (Veeduría Distrital, 2014).

Fase 3: Implementación de los Acuerdos. Con base en los fundamentos y definiciones establecidos en la aprobación del plan parcial, la universidad, como promotora del proyecto, continuó el proceso de diálogo e intercambio de información con la comunidad, así como con los actores de la alcaldía, con el fin de iniciar la fase de implementación. El proceso de implementación durante esta etapa se refiere a la definición de los procedimientos administrativos y legales necesarios para consolidar los terrenos y permitir que se lleve a cabo el proyecto de renovación urbana.

Según la regulación colombiana, esto debe regirse por el procedimiento establecido para la delimitación de Unidades de Actuación Urbanística (UAU), procedimiento establece un proceso de consolidación de tierras en dos etapas: primero, la UAU adopta formalmente los acuerdos específicos que definen la contribución de los terrenos al proyecto, un poder que solo puede ejercerse si los propietarios que poseen al menos el 51% del área de planificación están de acuerdo. Segundo, una vez alcanzadas estas mayorías, se pueden utilizar medidas legales como la expropiación para adquirir las propiedades de los propietarios renuentes.

Figura 7. Promoción de talleres y encuentros de discusión sobre el Plan Parcial

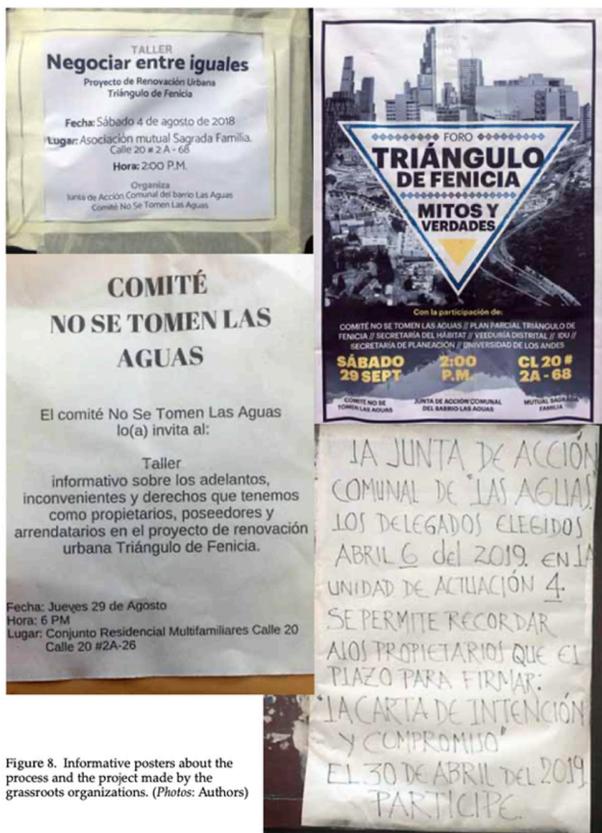


Figure 8. Informative posters about the process and the project made by the grassroots organizations. (Photos: Authors)

Como resultado del proceso de discusión, la mayoría de los propietarios involucrados (más del 90%) decidieron concertar y aprobar las bases para la actuación de las respectivas unidades de actuación y acordaron aportar sus propiedades al esquema fiduciario creado para tal fin. Debido al enfoque participativo y negociado del proceso de aprobación, la comunidad y el promotor llegaron a un entendimiento y reconocimiento común que les permitió avanzar en la etapa final de negociación antes de la fase de reurbanización.

El éxito de este proceso de participación y concertación inédito en los procesos de planes parciales en Colombia puede explicarse por la combinación equilibrada de los siguientes elementos:

1. Un conjunto de reglas claras sobre el intercambio de propiedades, que fueron negociadas y apropiadas por la comunidad;
2. Un proceso de discusión y formalización de los acuerdos con los grupos específicos de propietarios de cada UAU;
3. Un período de tiempo estricto (seis meses a partir de la delimitación administrativa de cada UAU) para la definición del acuerdo final sobre la participación de los propietarios en el proyecto; y
4. Un incentivo inverso (expropiación de propietarios no dispuestos) para aquellos propietarios que opten por una estrategia de negociación de retrasar indefinidamente su participación en el proyecto;
5. Un rol de mediación liderado por la universidad, por el cual el mecanismo de expropiación se presentó como un medio para garantizar la efectividad del reajuste de tierras, una vez que una vasta mayoría de los propietarios acordaran aportar su tierra para el proyecto.

Tomado de: Pinilla, J., & Arteaga, M. (2021). Governance through conflict: Consensus Building in the Fenicia Urban Renewal Project in Bogota, Colombia. *Built Environment*, 47(1), 31-55. <https://doi.org/10.2148/benv.47.1.31>

3.2.4. Participación ciudadana en el marco del otorgamiento de licencias urbanísticas

Al igual que en el proceso de formulación y adopción de planes parciales, en el marco del otorgamiento, suspensión y revocatoria de licencias urbanísticas, existe una serie de intereses y actores que deben conciliarse al momento de su estudio y autorización, razón por la cual el Decreto 1077 de 2015 establece una serie de mecanismos para garantizar la participación ciudadana:

“ARTÍCULO 2.2.6.1.2.2.1. Citación a vecinos. *El curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de licencias, citará a los vecinos colindantes del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud para que se hagan parte y puedan hacer valer sus derechos (...).*

Si la citación no fuere posible, se insertará un aviso en la publicación que para tal efecto tuviere la entidad o en un periódico de amplia circulación local o nacional. En la publicación se incluirá la información indicada para las citaciones. En aquellos municipios donde esto no fuere posible, se puede hacer uso de un medio masivo de radiodifusión local, en el horario de 8:00 a. m. a 8:00 p. m.

Cualquiera sea el medio utilizado para comunicar la solicitud a los vecinos colindantes, en el expediente se deberán dejar las respectivas constancias.

Parágrafo 1º. Desde el día siguiente a la fecha de radicación en legal y debida forma de solicitudes de proyectos de parcelación, urbanización y construcción en cualquiera de sus modalidades, el petionario de la licencia deberá instalar una valla resistente a la intemperie de fondo amarillo y letras negras, con una dimensión mínima de un metro (1.00 m) por setenta (70) centímetros, en lugar visible y que la misma sea legible desde la vía pública, en la que se advierta a terceros sobre la iniciación del trámite administrativo tendiente a la expedición de la licencia urbanística (...)

ARTÍCULO 2.2.6.1.2.2.2. Intervención de terceros. Toda persona interesada en formular objeciones a la expedición de una licencia urbanística, podrá hacerse parte en el trámite administrativo desde la fecha de la radicación de la solicitud hasta antes de la expedición del acto administrativo que resuelva la solicitud. Dicho acto sólo podrá ser expedido una vez haya transcurrido un término mínimo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha de la citación a los vecinos colindantes o de la publicación cuando esta fuere necesaria y, en el caso de los demás terceros, a partir del día siguiente a la fecha en que se radique la fotografía donde conste la instalación de la valla o aviso de que trata el parágrafo 1 del artículo anterior” (Subrayado fuera del texto).

A continuación, se presenta un caso de estudio sobre la concertación de intereses y la garantía de la participación ciudadana en un proyecto de desarrollo inmobiliario en el norte de Bogotá:

Caso de estudio No. 3: Serranía de los Nogales.

En 2013, un ciudadano interpuso acción de tutela en contra de la Curaduría Urbana No. 4 y la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso administrativo al negar el recurso de reposición en contra del acto administrativo que otorgó una licencia urbanística para la construcción de un proyecto de vivienda sobre un bien declarado como de interés cultural, sin tener en cuenta las consideraciones que hicieron los vecinos sobre la viabilidad del proyecto en la zona.

En el lote donde se pretendía adelantar el proyecto, ubicado en la Calle 79 # 4-26 en el norte de la ciudad de Bogotá, funcionaba una institución educativa, sin embargo, los vecinos de la zona estaban inconformes con el uso que se le daba al inmueble cuando allí funcionaba un colegio, pues según ellos, el acceso de los buses escolares y el ruido generado por las actividades recreativas fueron un motivo de constante queja, razón por la cual la Caja de Compensación dueña del predio decidió destinarlo a la construcción de un proyecto de vivienda. Aunque el bien en mención contaba con limitaciones urbanísticas a partir de su afectación como Bien de Interés Cultural, y que, de acuerdo con la norma urbanística vigente, allí solamente podían desarrollarse instalaciones educativas, culturales, de salud, de bienestar social o de culto, una resolución por parte de la Secretaría de Planeación Distrital cambió la destinación del inmueble para permitir el licenciamiento del proyecto “Serranía de los Nogales”.

Figura 8. Valla del proyecto



Para la Corte, el proceso de planeación que se dio en el caso en concreto desconoció todas las consideraciones hechas por los vecinos de la zona en el curso del proceso de participación para reglamentar la normatividad vigente de la UPZ el Refugio / Chicó Lago, que terminó por cambiar la destinación del inmueble y permitiendo la expedición de la licencia de construcción en el inmueble declarado como de patrimonio cultural. Al respecto, la Corte indicó lo siguiente:

La determinación de un esquema de “arriba abajo” extremadamente técnico para la planeación de la ciudad, constituye una violación al principio de participación ciudadana del artículo 4 de la Ley 388 de 1997, pues la toma de decisiones sobre la planeación de la ciudad a puerta cerrada por parte de unos “planeadores”, desconoce el rol vital que tiene la ciudadanía cuyos intereses se verán afectados por el otorgamiento de licencias de construcción.

En consecuencia, la Corte decidió suspender todos los efectos de las resoluciones de la Secretaría Distrital de Planeación y del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, mediante las cuales se autorizaron las intervenciones sobre el Bien de Interés Cultural.

En 2015, los representantes de las partes del proceso de tutela y el accionante llegaron a un acuerdo para darle cumplimiento a la Sentencia T-537 de 2013, donde a través de un largo proceso de concertación con el accionante y los vecinos del proyecto en más de 30 reuniones, se les dio a conocer el alcance del proyecto, los beneficios del mismo para el sector y se escucharon las observaciones de la comunidad. De acuerdo con la Sala, dicho acuerdo permitió:

“confirmar con los cambios y aportes convenidos, la conveniencia del proyecto residencial para la comunidad, la disminución de pisos de la construcción, la protección, embellecimiento y posibilidad de visualización por parte de la comunidad del bien de interés cultural, la posibilidad para ésta de acceder a un espacio dotacional construido y a una zona verde adicional de uso dotacional recreativo, así como una mejoría sustancial del sector, en términos urbanísticos, arquitectónicos, paisajísticos y ambientales”.

Figura 9. Serranías de los Nogales en la actualidad



Dentro de los compromisos suscritos estuvo:

- i. Mantener el uso dotacional del bien de interés cultural;
- ii. Una entrega de un área de 1200 metros cuadrados de zonas verdes;
- iii. Disminución de la densidad de la obra en 2800 metros cuadrados;
- iv. Modificación de los muros exteriores para la armonización con el lugar;
- v. Arborización de las carreras cuarta y quinta;
- vi. Arreglo de las vías afectadas y;
- vii. Creación de terrazas verdes en los últimos niveles de los edificios.

A juicio de la Corte, el acuerdo suscrito entre el accionante y los promotores del proyecto evidencian un ejercicio serio de participación de los vecinos y la comunidad en la formulación de un proyecto urbanístico y declara el acatamiento de la providencia (Auto 103 A de 2016)

Tomado de: Corte Constitucional. Sentencia T-537 de 2013. MP. Jorge Iván Palacio y Corte Constitucional. Auto 103 A de 2016. MP. Jorge Iván Palacio.

3. LAS ACCIONES JUDICIALES: UNA NUEVA ALTERNATIVA PARA INCIDIR EN LAS DECISIONES DE POLÍTICA URBANA

Ante la ausencia de mecanismos e instancias de participación ciudadana incidentes en el marco de los procesos de planificación del territorio, en los últimos años en el país ha crecido una fuerte tendencia por parte de grupos de ciudadanos y actores políticos de utilizar el aparato judicial para incidir en la política urbana, logrando en algunos casos, suspender grandes proyectos de infraestructura y de

desarrollo urbano, para defender sus intereses y visiones de ciudad, e incluso, se ha convertido en una nueva plataforma para que políticos o aspirantes a la política puedan abonar a la construcción de un capital que les permita acceder a cargos de elección popular.

La incorporación del Estado Social de Derecho en la Constitución de 1991, llevó a la proclamación de una serie de derechos de tipo social y económico como el derecho a la vivienda, el espacio público, el ambiente sano, la protección de la propiedad privada, los cuales estuvieron acompañados por la creación de nuevos mecanismos de protección por la vía judicial como la acción popular o la acción de tutela (Ángel-Cabo & Lovera-Parmo, 2015). Lo anterior, acompañado con la creciente ola de medidas y reformas legales de anticorrupción, que ha facilitado el acceso de la ciudadanía tanto a la información pública, como a recursos ante organismos de control y auditoría pública (Montero & Sotomayor, 2023).

El conjunto de estas dos circunstancias, ha permitido que los ciudadanos inconformes con las decisiones que toman los planeadores sobre el territorio, puedan imponer sus visiones de cómo debería construirse y desarrollarse la ciudad mediante la movilización del aparato judicial.

En lo relacionado con la política urbana, se ha encontrado que los grupos que están detrás de la movilización de las vías legales para modificar o suspender importantes proyectos de desarrollo urbano, son firmas especializadas en litigio urbano, grupos de ciudadanos de clase media-alta, actores políticos (concejales y congresistas), y/o vecinos que reclaman la protección de derechos colectivos asociados a la movilidad, el acceso al espacio público, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural (Sotomayor, et al., 2023).

De acuerdo con el estudio adelantado por Sotomayor, Montero y Ángel-Cabo (2023) dentro de las motivaciones principales para la movilización del aparato judicial, en vez de utilizar los mecanismos de participación ciudadana tradicionales, se encuentra:

- 1. Las acciones populares permiten que un juez suspenda un proyecto urbano en cualquier momento mediante la imposición de medidas cautelares, ante la potencial vulneración de derechos colectivos.** La toma de decisiones sobre las medidas caute-

lares puede ocurrir durante las fases de diseño, contratación o ejecución de un proyecto, o incluso después de su finalización.

2. **Las acciones populares también otorgan protagonismo a actores políticos emergentes que adquieren visibilidad al alinearse con el descontento de los vecinos con una administración electa.** La oposición a un proyecto mediante una acción legal genera mayor visibilidad a activistas y políticos locales, que en muchos casos pueden ser elegidos para un cargo de elección popular, así como configurarse como una alternativa para adelantar el control político a las administraciones municipales.
3. **Recurrir a —o amenazar con utilizar— la acción legal, se convirtió en una estrategia para forzar a la administración pública local a establecer comunicación con los ciudadanos.** Para las asociaciones de residentes, organizaciones comunitarias y grupos vecinales que se oponen a proyectos de planificación por diversas razones, recurrir a abogados, expertos y acciones legales parece ser una estrategia predominante para avanzar en su causa frente a canales de planificación participativa débiles.
4. **Para los grupos organizados en torno a la oposición a un proyecto, es importante trabajar con un abogado o experto legal que sepa cómo y cuándo es mejor invocar la ley, y encontrar un argumento adecuado para retrasar o paralizar un proyecto.** Muchas veces, la motivación para utilizar los tribunales es simplemente detener el proyecto y mantenerlo suspendido el mayor tiempo posible, con la esperanza de que, a medida que pase el tiempo y se elija un nuevo alcalde, el proyecto pueda ser cancelado de manera permanente o reformulado.

En este orden de ideas, el incremento en el uso de estrategias judiciales se ha dado como respuesta a dos fenómenos: de un lado, ante la ausencia de mecanismos incidentes de participación ciudadana que permita a los vecinos y habitantes de un territorio expresar sus opiniones sobre los procesos de planificación y los proyectos urbanos; y de otro lado, como una plataforma para que ciudadanos o activistas puedan llegar a ocupar cargos de elección popular. De acuerdo con Sotomayor et al. (2023), la movilización del aparato judicial también se ve favorecida por una amplia gama de oportunidades y recursos disponibles solo para una minoría privilegiada de residentes

que tienen el tiempo, dinero y conexiones necesarias para participar y unirse a un comité de profesionales educados.

Uno de los casos más conocidos, donde grupos de ciudadanos organizados utilizaron las acciones judiciales para intervenir en las decisiones de planificación de la ciudad, fue la suspensión de la construcción de la nueva línea de Transmilenio¹² sobre la Carrera Séptima, una de las avenidas más emblemáticas de la ciudad.

La percepción negativa que se venía cosechando años atrás sobre la ineficiencia del Transmilenio, junto con la ausencia de procesos de participación incidentes para la formulación del proyecto, provocaron una fuerte oposición al proyecto por parte de los residentes ubicados en el área de influencia del proyecto (ciudadanos de clase media-alta), así como de algunos grupos políticos contradictores a la alcaldía de Enrique Peñalosa (2016-2019), quienes presentaron 4 acciones populares. Tomada de: Portafolio (2017).

Figura 10. Movilización de vecinos de la Carrera Séptima



Dentro de los principales argumentos, estaba la potencial afectación del Parque Nacional Enrique Olaya Herrera (Patrimonio Cultural de la Nación), por la sustracción de 4000 m² de bosque, la tala de

¹² El Transmilenio es el sistema de buses articulados con carril exclusivo, comúnmente conocido en la literatura especializada como Bus Rapid Transit BRT que sirve a la ciudad de Bogotá.

una gran cantidad de árboles, y al ignorar el requerimiento del POT de contar con un Plan Director para su intervención. Gracias a la presión de estos grupos, en 2019 se dictaron dos medidas cautelares con la suspensión del proceso licitatorio de estas obras (Montero & Sotomayor, 2023).

Otro caso relevante se dio en la ciudad de Cali, con la suspensión del Plan Parcial de Desarrollo Centro Intermodal de Transporte Regional de Pasajeros del Sur, adoptado mediante el Decreto Municipal 411.0.20.0696 de 2011, y modificado mediante el Decreto Municipal No. 411.0.20.0965 de 2011.

Este Plan Parcial ubicado en el área de expansión del Corredor Cali-Jamundí, tenía como la construcción de la Terminal de Cabeza del Sistema Integrado de Transporte de la ciudad (MIO) con un edificio administrativo, un patio-taller y un centro comercial, que permita su integración con la estructura urbana de la ciudad y la articulación con la franja protectora del Río Lili y el humedal.

Dentro de los argumentos principales de esta acción, se encontraba que dentro del proceso de formulación del Plan Parcial, no se garantizó el principio de participación democrática, toda vez que *“no se llevaron a cabo las notificaciones a los vecinos colindantes del área de expansión urbana y a los vecinos colindantes de las obras de conexión troncal”*.

Mediante el auto No. 304 de 2022 el Juzgado 17 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali decretó la suspensión provisional del Plan Parcial, al encontrarse que los decretos de adopción vulneraron el principio de participación democrática, por cuanto *“no existió una metodología y/o procedimiento para garantizar la salvaguarda del principio”*.

Como estos dos, son cada vez más recurrentes los casos en el país donde grupos de ciudadanos movilizan el aparato judicial, poniendo en riesgo el buen curso del desarrollo y la planificación de los territorios, sin consideración de los efectos que pueden traer este tipo de decisiones judiciales.

4. CONCLUSIONES

La participación y concertación ciudadana en la planificación del territorio debería sino eliminar, por lo menos disminuir la ansiedad e incertidumbre que acompaña naturalmente todo proceso de cambio. Más aun, cuando lo usual es la desconfianza por parte de los habitantes directamente afectados hacía los planificadores y ejecutores de las labores de planificación territorial.

Volviendo nuevamente al concepto de participación democrática en los procesos de planeación contenida en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, encontramos que su finalidad es la de **fomentar la concertación entre los diferentes intereses involucrados**, asegurando a su vez, la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades de los diversos sectores relacionados con el ordenamiento del territorio. Los medios que se enumeran en esta disposición (el derecho de petición, las audiencias públicas, la intervención en la formulación de proyectos etc), se han entendido como fines en sí mismos, lo cual es una clara falencia. La norma las prevé únicamente como medios para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana.

Como expusimos a lo largo del capítulo, la participación ciudadana suele enfrentarse o limitarse a una mera práctica formal, donde resulta más importante la racionalidad técnica que la participación como concertación. En otras palabras, la confianza excesiva en la razón técnica, legitima la acción pública. Como advierte Federico Pérez (2010) *“Sumidos en una indiferencia general sobre la diversidad de realidades históricas y etnográficas y convencidos de la aplicabilidad universal de sus visiones, los planeadores modernistas se dedicaron por completo al manejo tecnomoral de la sociedad.”*

A esta misma conclusión llega la propia Corte Constitucional en la sentencia T-537 de 2013, donde señaló lo siguiente:

“(...) la mejor situación de trueque en que se garantice la eficacia de los derechos de la mayoría de las personas de la ciudad, es ajena a una planeación que se soporte exclusivamente en razones de carácter técnico, tomadas en esquema “arriba abajo”, donde unos “planeadores” son los únicos que conocen las metas del desarrollo y toman las decisiones a puerta cerrada. Sin desconocer que las consideraciones de los expertos tienen un vital rol en las decisiones sobre planeación, estas deben conjugarse armónicamente con los pareceres y necesidades manifestados por la comunidad. Con ello se busca el desarrollo de principios constitucionales

fundamentales como el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano, consagrado en el artículo 1° de la Carta.

Es de recordar que la participación se encuentra prevista en la Constitución como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Asimismo, se deriva del artículo 2° de la Carta, que indica que, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra el “de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. En el mismo sentido, el artículo 40 constitucional consagra, para todo ciudadano, el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. (...)” (subrayado fuera de texto original)

No obstante, aunque la jurisprudencia de las Altas Cortes exija que los procesos de planificación se adelanten mediante una participación ciudadana real, incidente y llena de consensos sobre los intereses que se presentan en el territorio, las rutinas y prácticas burocráticas se alejan muchas veces de tales derroteros. Por tanto, como consecuencia de las características descritas (simple socialización de la información, preponderancia de tecnicismos), la participación termina constituyéndose como una mera formalidad, que además oculta las tensiones inmanentes al ordenamiento del territorio. Sobre este punto, el Consejo de Estado (2005) indicó que:

“(...) el ordenamiento territorial es un proceso que entraña una serie de decisiones administrativas a cargo de los municipios, las cuales solo pueden ser adoptadas de manera concertada (...). Es por ello que la planeación urbana debe ser objeto de la mayor divulgación en orden a permitir la participación de la comunidad, pues el aprovechamiento urbano (calle, plazas, parques, barrios, servicios, destino de fondos, construcciones, volúmenes, altura, etc.), hace parte de las decisiones públicas (...)” (subraya fuera de texto original)

De igual manera, **el déficit en la construcción de consensos amplios mediante procesos de participación oportunos y eficaces conduce a la judicialización del conflicto.** Ocurre una suerte de huida a los jueces por parte de los habitantes o gremios que no se sintieron consultados e integrados en la concertación efectiva de los planes de ordenamiento y proyectos urbanos o de infraestructura. Lo más grave es que los jueces, —sin preparación para ello, y sin consideración de los efectos que pueden traer sus decisiones—, terminan siendo los árbitros en los conflictos frente a la formulación e implementación de estos instrumentos y proyectos, frenando a su vez, el desarrollo

del territorio como ya ha pasado en Bogotá con la suspensión de la construcción del Transmilenio por la Carrera 7ma y la terminal del Sistema Integrado de Transporte de Cali.

Cuando la concertación no es un objetivo deliberado de la administración pública o de los promotores privados en la formulación e implementación de proyectos urbanos, es común la judicialización. Es decir, se busca la intervención de los jueces como medida de urgencia ante la incapacidad de lograr soluciones concertadas con las comunidades.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, nuestro análisis nos lleva a proponer una reflexión central. **La necesidad de propiciar —como lo sugieren las normas marco sobre la materia—, la construcción de acuerdos entre los diferentes intereses que concurren en la formulación e implementación de planes de ordenamiento y grandes proyectos urbanos.**

Nos interesa señalar la importancia de la participación como concertación de intereses en las diferentes escalas estudiadas, y especialmente en la **escala de los proyectos urbanos**, la cual es muy propicia para superar la participación general, abstracta y difusa que caracteriza los procesos de planificación territorial en la escala superior.

Estamos convencidos, que el conflicto que suele estar siempre presente en este tipo de proyectos es necesario enfrentarlo con la construcción de escenarios más abiertos, transparentes e innovadores de participación y concertación ciudadanas, como en el caso de la formulación del Plan Parcial del Triángulo de Fenicia donde se logró incorporar a los propietarios y vecinos en la concertación del plan y de sus unidades de actuación.

En este orden de ideas, la participación ciudadana como información pública y mera socialización debe ser remplazada por formas innovadoras de intercambio de perspectivas, de encuentro y reconocimiento de actores donde se construyan escenarios de coordinación y cooperación que consigan tramitar las diferencias y el conflicto, aseguren una mayor apropiación de los territorios por parte de los habitantes y eliminen los incentivos a utilizar la vía judicial como una alternativa para hacer valer sus opiniones o intereses sobre cómo debe planificarse el territorio.

BIBLIOGRAFÍA.

- Ángel Bernal, Marta Lucia (2011). "El Curador Urbano. Antecedentes, Gestión y Procedimientos, Licencias y Aspectos del Derecho Urbano, Medellín: Señal Editora, pág. 83.
- Ángel-Cabo, Natalia., & Lovera-Parmo, Domingo. (2015). "Latin American social constitutionalism: From courts to popular participation." In H. Alviar, K. Klare, & L. Williams (Eds.), "Social and economic rights in theory and practice: Critical inquiries" (pp. 84-104). Routledge.
- Asocapitales. (2019). "El litigio contra las ciudades capitales en Colombia. Universidad del Rosario." Facultad de Jurisprudencia. Obtenido de: <https://www.asocapitales.co/2020/06/el-litigio-contra-las-ciudades-capitales-en-colombia/>
- Bogotá. (2021). "Más de 22 mil ciudadanos participaron en construcción del POT: Bogotá Reverdece." Obtenido de: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/pot-bogota-reverdece-2022-2035/pot-bogota-quienes-lo-construyeron-y-cuantas-personas-participaron>
- Castañeda, Juan Sebastián. (2020). "Límites y desafíos de la participación ciudadana en la revisión de los planes de ordenamiento territorial: una mirada al caso de Chía, Cundinamarca." Universidad de los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - CIDER. Obtenido de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/3cd7bbbe-b9c4-4079-a916-a75402e24e8d/content>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). "El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP): Guía para autoridades territoriales y ciudadanía". Bogotá D.C. Colombia. Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>
- Díaz, Ana. (2017). "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas". *Gestión y Política Pública*. 26(2), págs. 341-379. Obtenido de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>
- Fedesarrollo (2020). "Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia: Análisis estructural y recomendaciones de política". Bogotá. Colombia. Obtenido de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4043/Repor_Diciembre_2020_Mej%C3%ADa_Reina_Oviedo_y_Rivera.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Hernández, Andrés. (2010). "La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones". *Colombia Internacional*, (71), 85-107. <https://journals.openedition.org/colombiaint/16791?lang=pt>
- Montero, Sergio., & Sotomayor, Luisa. (2023). "Judicialización y política urbana: Ciudadanos, políticos y jueces en la suspensión de Transmilenio

- por la Séptima en Bogotá”. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 50(149). <https://doi.org/10.7764/EURE.50.149.05>
- Niño, G. (2015). “La participación en la renovación urbana: más allá de la consulta ciudadana. En *De la renovación urbana a la revitalización: desafíos para Bogotá*”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación, págs. 180-197.
- Pérez Fernández, Federico. (2020). “Laboratorios de reconstrucción urbana: hacía una antropología de la política urbana en Colombia”. En *Antipoda* N° 10 enero—junio de 2020 (paginas 51-84) ISSN 1900-5407.
- Pinilla, Juan Felipe., & Arteaga, Martin. (2021). “Governance through conflict: Consensus Building in the Fenicia Urban Renewal Project in Bogota, Colombia”. *Built Environment*, 47(1), 31-55. <https://doi.org/10.2148/benv.47.1.31>
- Prieto, Javier. (2017). “La participación ciudadana para construir capital social: Análisis de las metodologías de participación en el programa de mejoramiento de barrios en Bogotá 2004 y 2015”. Universidad de los Andes. Obtenido de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/39583b83-a698-4ed9-bf98-3b601bcb1b4b/content>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2024a). “Sistema de Participación Territorial”. Obtenido de: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/generales/presentacion_spt.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (2024b). “Informe de resultado de la estrategia de participación de los proyectos integrales de proximidad de las UPL”. Obtenido de: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/generales/2_-_upl-pip_2024_vf_0.pdf
- Sotomayor, L., Montero, S. & Ángel-Cabo, N. (2023). “Mobilizing legal expertise in and against cities: urban planning amidst increased legal action in Bogotá”. *Urban Geography*, 44(3), 447-469. <https://doi.org/10.1080/02723638.2022.2039433>

JURISPRUDENCIA.

- Corte Constitucional. (1992). Sentencia T-540 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional. (1998). Sentencia SU-747 de 1998. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-1338 de 2000. MP. Cristina Pardo Schelesinger.
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-179 de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy.
- Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-524 de 2003. MP. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-537 de 2013. MP. Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-123 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-150 de 2015. MP. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. (2016a) Sentencia T-445 de 2016. MP. Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional. (2016b). Auto 103 A de 2016. MP. Jorge Iván Palacio.

Consejo de Estado. (2005). Sentencia AP-13001-23-31-000-2002-00135-01 de octubre 6 de 2005

ABREVIATURAS UTILIZADAS

art./arts. Artículo/s.

POT Plan de Ordenamiento Territorial

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ECUADOR: LECCIONES APRENDIDAS DEL CASO OTAVALO

ARTURO MEJÍA-GRANIZO

Abogado, Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible

KATIA BARROS-ESQUIVEL

Arquitecta urbanista, Magíster en Estudios Urbanos

ÍNDICE: 1. CONTEXTUALIZACIÓN. 1.1. Antecedentes (origen y evolución). 1.2. Importancia de la participación en el desarrollo democrático del país. 2. ESCENARIO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN. 2.1. Marco constitucional y desarrollo normativo. 2.2. Marco institucional y organizativo. 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN ECUADOR. 3.1. Antecedentes. 3.2. Instrumentos de planeamiento; características generales. 4. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA A LA CO-CONSTRUCCIÓN DEL PLAN PLURINACIONAL E INTERCULTURAL DE USO Y GESTIÓN DE SUELO DE OTAVALO "WANKURINA". 4.1. Caso de estudio Otavalo. 4.2. Los actores de la participación. 4.2.1. Administraciones Públicas. 4.2.2. Profesionales y técnicos urbanistas, generalmente los consultores. 4.2.3. Ciudadanos y comunidades locales. 4.2.4. Empresas y actores del sector privado. 4.2.5. Organizaciones no gubernamentales y grupos de interés. 4.2.6. Académicos e investigadores. 4.3. Efectos de los procesos de co-construcción en la ordenación urbanística. 5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

1. CONTEXTUALIZACIÓN

En el contexto de América Latina, la participación ciudadana ha sido un tema crucial a lo largo de las últimas décadas, especialmente en un escenario caracterizado por el cambio constante en las estructuras políticas, económicas y sociales. En muchos países de la región, la transición de regímenes autoritarios a democracias participativas ha implicado un profundo proceso de redefinición de los derechos ciudadanos. Las constituciones de varios países latinoamericanos han establecido garantías para una participación más inclusiva, abordando temas como la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho a la consulta previa. No obstante, los desafíos persisten debido a las

desigualdades sociales, políticas y económicas que históricamente han marcado a los pueblos latinoamericanos.

Ecuador, como muchos otros países de la región, ha experimentado transformaciones significativas en su sistema político desde la adopción de la Constitución de 2008 (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008), que incorpora un enfoque novedoso sobre los derechos colectivos e individuales. En este sentido, la participación ciudadana ha cobrado un papel preponderante en la toma de decisiones, estableciendo incluso una nueva función del Estado, la de “transparencia y control social”. Sin embargo, los avances en la democratización y la equidad siguen siendo desiguales, especialmente en territorios indígenas y rurales, donde las voces de las comunidades a menudo son ignoradas o subrepresentadas.

A nivel regional, el panorama de la participación en América Latina presenta una realidad compleja, aunque existen avances significativos en términos de legislación e inclusión de nuevos actores sociales, las prácticas de participación política continúan siendo altamente influenciadas por factores como la desigualdad económica, el clientelismo político y la fragmentación social. Sin embargo, fenómenos como el crecimiento de las protestas sociales, el impulso de movimientos populares y el uso de plataformas digitales están promoviendo nuevas formas de involucrarse en los procesos democráticos, desafiando las estructuras tradicionales de poder y abriendo espacios para que las voces de los ciudadanos se escuchen más allá de los procesos participativos formales.

1.1. Antecedentes (origen y evolución)

Ecuador, al igual que Bolivia, ha integrado un relevante marco normativo que ha modificado la estructura del Estado en los últimos quince años, oscilando “entre la receta neoliberal y el ímpetu democratizante de la izquierda”. En ambos casos (Ecuador y Bolivia) consolidando un Estado plurinacional y abatiendo finalmente lo que en la época republicana se había excluido con mucha fuerza respecto de las nacionalidades, la diversidad étnica, pluricultural y las sociedades indígenas (Colparri, 2011: 114).

En el Ecuador la participación social en la esfera pública se da principalmente en la década de los noventa, con la aparición del movimiento indígena que, sumando otros movimientos sociales, lucharon por posicionar en la agenda política temáticas como la igualdad independientemente del género, etnia, edad, entre otros (Carrera, 2015; Montúfar, 2004; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2011). Este surgimiento de la participación ciudadana en el Ecuador tuvo como origen el fracaso de las promesas de los dirigentes políticos que desencadenó el posicionamiento social desde la participación; fenómeno que “ha sido parte del ordenamiento democrático ecuatoriano y expresa una rutina de acción colectiva contestataria, de resistencia extrema que se manifiesta en momentos de franca degradación de la política institucional, y condensa dinámicas más estructurales de exclusión” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2011: 42). Bajo estas consideraciones, en 1990 se da una ruptura de las corrientes neoliberales con la modernización del Estado, en donde uno de los mayores representantes de esta lógica fue el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) (Colparri, 2011: 120).

En este escenario político de inestabilidad y luchas sociales fueron incluso derrocados presidentes, en 1995 Abdalá Bucaram, en el 2000 Jamil Mahuad, en el 2005 Lucio Gutiérrez (Borja, 2016). En el año 2007 con el ex presidente Rafael Correa se posiciona el discurso en contra de los partidos políticos tradicionales que lo lleva a ganar la presidencia; y promueve el establecimiento de una nueva Constitución vigente hasta la fecha; en la que se menciona 86 veces la palabra “participación” (Ospina, 2013: 147).

En la CRE se reconoce un concepto de democracia “polisémico” que supone un reconocimiento de “mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria”; y a la vez, implícitamente, la CRE y las leyes derivadas, reconocen una “democracia asociativa”, por la disminución coyuntural de las organizaciones sociales y la voluntad de “regenerar el tejido social organizativo” (Colparri, 2011: 114).

1.2. Importancia de la participación en el desarrollo democrático del país

El cambio normativo a partir de la Constitución del 2008, y la consecuente creación de nuevos mecanismos de democracia participativa en el país, tales como las veedurías, observatorios, audiencias públicas, el uso de la tecnología para impulsar la democracia electrónica, han sido también vinculadas con el ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico. Esta relación ha permitido sentar las bases para que los ciudadanos no solo participen en los procesos de toma de decisiones políticas a nivel nacional, sino también en la planificación de sus propias comunidades y ciudades.

Desde la instauración de la planificación participativa para el desarrollo (CRE, 2008) como parte del régimen de desarrollo y el establecimiento del “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” (SNDPP) en el ámbito del ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico, se vuelve vinculante la consideración de los intereses y el poder de decisión de la ciudadanía en el territorio. Esta base normativa sienta los cimientos para dar voz a sectores tradicionalmente excluidos, como las comunidades rurales o las poblaciones indígenas, quienes a menudo tienen un conocimiento profundo y ancestral sobre los territorios que habitan. De esta forma, la participación ciudadana puede ser el factor decisivo para promover un desarrollo más equitativo, orientado a satisfacer las demandas locales y a evitar decisiones unilaterales que podrían causar impactos negativos en el medio ambiente o en la estructura social.

La tecnología juega un papel crucial en este proceso, pues, en los casos en que se tiene accesibilidad a la información y la posibilidad de interacción de manera virtual, las plataformas electrónicas para la consulta de proyectos, el monitoreo de la ejecución de obras y la evaluación de políticas urbanísticas pueden permitir una democracia electrónica que supere las barreras físicas y geográficas. Los observatorios ciudadanos y las aplicaciones digitales pueden convertir a los ciudadanos en agentes activos de control y monitoreo, lo que ha mejorado la transparencia en los procesos de planificación y ejecución urbanística.

El vínculo entre la participación ciudadana y el planeamiento urbanístico no solo contribuye a un modelo de desarrollo más inclusivo

y sostenible, sino que también posibilita el fortalecimiento de las bases democráticas en Ecuador. La implicación directa de la población en decisiones que afectan su entorno permite construir ciudades más resilientes, que respondan a las necesidades reales de sus habitantes y estén orientadas a mejorar su calidad de vida.

En este contexto, la participación ciudadana es el medio para democratizar el desarrollo, **vínculo** en el que interviene a su vez el espacio en diferentes escalas (barrial, virtual y urbano), pues son el pilar fundamental del involucramiento de la ciudadanía en las decisiones pues es el entorno en donde se consolidan los liderazgos base y los procesos cotidianos y barriales que posibilita diversificar las formas y mecanismos de acceder a la decisión sobre un territorio (Durán Saavedra et al., 2022).

2. ESCENARIO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN

2.1. Marco constitucional y desarrollo normativo

La Constitución de la República del Ecuador posiciona a la participación ciudadana como uno de los derechos fundamentales de las personas, anclándola no sólo a los derechos políticos, sino a la contribución misma en los asuntos de interés público (CRE, 2008, art. 61). La Carta Magna prevé la garantía de la participación ciudadana en todas las funciones del Estado y en la gestión de los distintos niveles de gobierno local. Es así incluso que se crea una nueva función del Estado: la de transparencia y control social, pretendiendo que, en ejercicio de los derechos de participación, el pueblo sea el “mandante y primer fiscalizador del poder público” (CRE, 2008, art. 61). Dicha institucionalización del poder público ha traído gran controversia. Hay quienes no están de acuerdo con la creación de esta función, señalando que existe una burocratización del accionar social, que puede ser utilizado con fines de manipulación política (Granda Aguilar, 2022); no obstante, se señala también que con esta estructuración “la noción de la importancia de los derechos de participación ciudadana ha crecido” (Gavilanes, 2021: 50).

Adicionalmente a este esfuerzo por posicionar a la participación ciudadana como una función misma del Estado, la CRE establece al ordenamiento territorial y a la planificación del desarrollo como una política de Estado, transversal a todos los niveles de gobierno incluido el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD en adelante); y, en su régimen de desarrollo, dispone que la planificación se generará dentro de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, sembrando las bases para que de forma obligatoria todos los procesos de planificación sean producto del conocimiento, intervención y voz de las personas.

Consecuentemente a la emisión de la actual Constitución, se emite la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), expedida en el 2010, con la finalidad de propiciar, fomentar y garantizar, desde el pluralismo, la plurinacionalidad e interculturalidad, que las y los ciudadanos, de forma individual o colectiva ejerzan ampliamente sus derechos de participación. Esta legislación regula de forma taxativa que los procesos de planificación se desarrollarán siempre en virtud de espacios e instancias locales de participación ciudadana (LOPC, 2010).

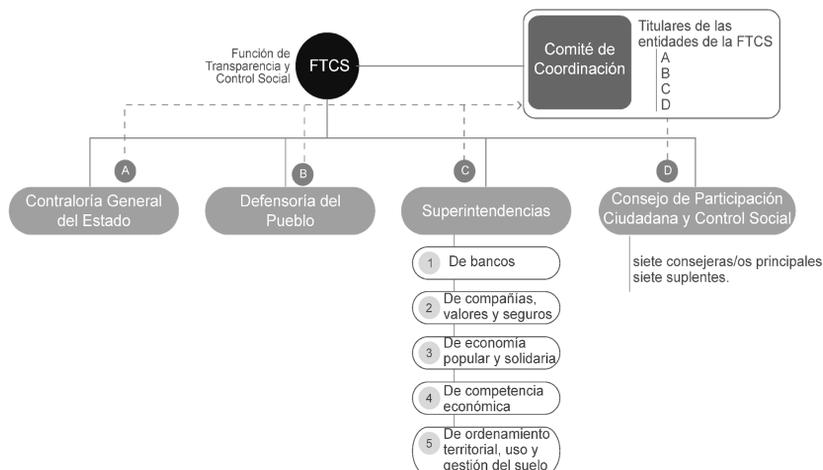
En el año 2016 se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) para fijar los principios y las reglas generales en torno a las competencias ligadas al territorio. La LOOTUGS establece como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la “gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación”. Incluso, dentro del régimen de control y sanción, dispone como una infracción muy grave de los gobiernos locales el “incumplir con la obligación de garantizar el derecho a la información pública y a la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano” (LOOTUGS, 2016, art. 107).

2.2. Marco institucional y organizativo

A nivel nacional, la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) se conforma por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (PCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. El CPCCS, tiene entre sus funciones promover la participación ciudadana, establecer los meca-

nismos para la rendición de cuentas en el sector público, coadyuvar a proteger a personas que denuncien actos de corrupción, investigar denuncias (CRE, 2008, art. 208).

Figura 1. Marco institucional de la Función de Transparencia y Control Social



Fuente: Elaboración propia.

Esta estructuración de múltiples entidades ha derivado en que el poder ciudadano, al menos retóricamente, legitimado en la Constitución con jerarquía de poder público, sea considerado como un principio orientador del accionar público (Gavilanes, 2021).

Por su parte, la participación a nivel local opera a partir de varias instancias.

- Las asambleas locales son instancias de deliberación pública que se regulan bajo sus propios estatutos y formas de organización (LOPC, 2010, art. 57 y 58)
- Los consejos locales de planificación son espacios específicamente creados para la toma de decisiones en torno a la planificación territorial, las políticas locales y sectoriales.

- Las “instancias de participación a nivel local” son espacios de democracia integrados por las autoridades electas, representantes del régimen dependiente y de la sociedad.
- Los presupuestos participativos, son espacios y procesos en los que las y los ciudadanos participan de forma individual o colectiva de la toma de decisiones respecto al uso de los presupuestos estatales. Estos espacios se los realiza con las autoridades electas y designadas.

Adicionalmente se establecen mecanismos de participación ciudadana como:

- Las audiencias públicas, habilitadas por la autoridad responsables para atender pronunciamientos o pedidos ciudadanos;
- Los cabildos populares, mecanismos específicos para el gobierno de nivel cantonal, para sesiones públicas de discusión respecto a la gestión municipal;
- La silla vacía, espacio para uno o varios representantes de la sociedad en las sesiones de los GAD.
- Las veedurías, observatorios y consejos consultivos, espacios destinados al control social, seguimiento y asesoramiento respectivamente.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN ECUADOR

3.1. Antecedentes

Desde la década del sesenta del siglo pasado, en el Ecuador, la entonces vigente Ley de Régimen Municipal (actualmente derogada), ya determinaba como atribución y deber de los Concejos Cantonales el “controlar el uso del suelo en el territorio del cantón de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra”; así como función de las Administraciones Municipales en materia de “planeamiento y urbanismo”, el formular los planes reguladores, que debían contener un “análisis de ocupación y utilización del suelo” (Congreso Nacional del Ecuador, 1960). Sin embargo, no se establecía una base sólida de inclusión de la participación

en la planificación territorial. Además de que, no existía una legislación urbanística especializada en la materia.

Es con la actual Constitución de la República que se establece al ordenamiento territorial como una política de Estado y a la participación ciudadana como un derecho fundamental. De ahí que se generó integralmente un marco legal sólido con las leyes ya citadas, que regulan el urbanismo en el Ecuador de forma participativa.

La norma subsecuente emitida en el Ecuador ha apuntalado estas bases, incorporando como parte de los requisitos de la planificación documentos entre los que se encuentran necesariamente evidencias de participación ciudadana. El artículo 47 del COOTAD dispone como atribución del consejo provincial “d) Aprobar el plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo provincial de planificación y las instancias de participación ciudadana (...)” (COOTAD, 2010).

Los artículos 57 y 67 del mismo cuerpo normativo disponen como atribución del concejo cantonal y de la junta parroquial rural respectivamente aprobar sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo de planificación cantonal o parroquial según corresponda y las instancias de participación ciudadana (COOTAD, 2010).

3.2. Instrumentos de planeamiento: características generales

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) es el principal instrumento de planificación de los GAD, que integra la visión de largo plazo, las metas y objetivos estratégicos ligados a cada una de las competencias sectoriales de cada nivel de gobierno; y territorializa las decisiones para el desarrollo. Este instrumento es formulado desde cada uno de los niveles de gobierno local (regional, provincial, municipal y parroquial rural). Para el caso del GAD municipal, como sujeto que ostenta la competencia exclusiva de regular y controlar el uso y ocupación del suelo, su PDOT contiene, además, un Plan de Uso y Gestión de Suelo; que es un documento normativo y de planeamiento, que incorpora la normativa urbanística, y las directrices principales para la gestión del suelo. En la tabla a

continuación se detallan las características y especificaciones de cada instrumento.

Tabla 1. Características de los PDOT y PUGS

Instru- mento	Ámbito administrativo	Naturaleza	Partici- pación ciudadana	Obliga- torio	Componentes
PDOT	Regional Provincial Municipal Parroquia rural	Indicativo	Obligatorio	Si	Diagnóstico Propuesta Modelo de Gestión
PUGS	Municipal	Normativo	Obligatorio	Si	Estructurante (Clases y sub- clases de suelo) Urbanístico (normativa urbanística)

Fuente: LOOTUGS, 2016.

La Disposición General Segunda de la Resolución 003-CTUGS-2019 emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo establece que:

Los expedientes de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial aprobados deberán contener el documento final, los planos y/o cartografía asociada, la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo emitida por el consejo de planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado y el documento de aprobación del órgano legislativo del Gobiernos Autónomos Descentralizados respectivo. El informe favorable emitido por el consejo de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados previos emisión deberá considerar la coherencia técnica administrativa financiera y la participación ciudadana en el proceso de formulación actualización de los PDOT (Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, 2019).

4. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA A LA CO-CONSTRUCCIÓN DEL PLAN PLURINACIONAL E INTERCULTURAL DE USO Y GESTIÓN DE SUELO DE OTAVALO “WANKURINA”

4.1. Caso de estudio Otavalo

La participación ciudadana, como se ha señalado en los apartados previos está regulada e incluso consagrada como un derecho fundamental de los ciudadanos (CRE, 2008) y como uno de los derechos de las personas sobre el suelo (LOOTUGS, 2016). De ahí que la participación es obligatoria también para los procesos de planificación territorial y de regulación urbanística. En la LOOTUGS se ha definido incluso como una de las infracciones graves que pueden cometer los gobiernos locales, el “Incumplir con la obligación de garantizar el derecho a la información pública y a la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano, conforme con lo establecido en la ley”, lo que puede ser sancionado con una multa entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general, la disposición de reparación de los bienes jurídicos afectados, y el derecho de repetición a favor de la entidad sancionada en contra de los servidores públicos que por su acción u omisión (LOOTUGS, 2016).

Los mecanismos a utilizarse son los definidos en la Ley como las veedurías, las audiencias públicas y los observatorios; además de los definidos por el propio gobierno local (COPFP, 2010).

El caso de estudio que se muestra a continuación fue seleccionado en virtud de la relevancia que le dio a la participación ciudadana, considerando que, en Ecuador ésta entró a la esfera pública principalmente con la aparición del movimiento indígena que logró posicionar en la agenda política temáticas como la igualdad independientemente del género, etnia, edad, entre otros.

Otavalo es un cantón del Norte del Ecuador, que aprobó su primer PUGS sin un proceso real de participación ciudadana, por lo que la ciudadanía y los grupos sociales a través de participación ciudadana no institucionalizada decidieron levantar la voz, y reclamar las irregularidades y su limitada participación en el proceso de formulación del instrumento de planificación.

Adicionalmente, el PUGS de Otavalo fue evaluado por la entidad nacional de control, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), que evidenció irregularidades técnicas en los contenidos del plan. Estos hallazgos adicionales sirvieron de base para sembrar la necesidad de formular un nuevo instrumento, que considerase las bases técnicas establecidas en las disposiciones legales y normativas, además de ser generado sobre la base de una participación ciudadana real en la toma de decisiones.

El nuevo PUGS se desarrolló con la ejecución de 162 talleres de co-construcción, (minkas) 40 de ellos con diferentes instancias de la planificación territorial; 36 con dirigentes y habitantes de las diferentes parroquias y comunidades, y el restante es decir la mayoría de ellas en las juntas parroquiales y áreas de las comunidades, que incluyeron además varias organizaciones sociales; se recibieron de manera oficial 8 propuestas presentadas por los habitantes y dirigentes. El Plan de Uso y Gestión de Suelo recibió el nombre de Wankurina, que viene del kichwa, y hace referencia a que “organizarse es parte innata del ser humano para unir fuerzas con miras a lograr objetivos comunes” (Mejía, 2024), concepto desarrollado por Ayamaru Gualapuro miembro del equipo desarrollador del plan.

Este instrumento de planeación es una materialización de las disposiciones legales y normativas relativas a la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones, que además considera la identidad cultural de los habitantes del cantón; pues Otavalo, al tener una cantidad considerable de población indígena, la Ordenanza que sancionó el plan, fue Plurinacional e Intercultural; partiendo del reconocimiento de la diversidad social y territorial.

Por ello, la planeación ha considerado aspectos como:

1. El calendario agrícola o agroastronómico que considera cuatro épocas al año, la de sembrío, de deshierbe, de florecimiento y de cosecha; que han sido definidas ancestralmente por las culturas indígenas y que obedecen a los solsticios y equinoccios y cada una de estas fases se relacionó con las etapas de formulación y aprobación del instrumento de planeamiento.
2. La minga, como una forma de vida tradicional que involucra la familia, el entorno, la comunidad y la colaboración entre todas y todos.

3. El Sumak Kawsay como el buen vivir a partir de “esta premisa importante: AYNI-ranti ranti (reciprocidad, correspondencia, proporcionalidad, complementariedad)”.

“...en el Ayllu era comunicación con nuestra madre y nuestros hermanos. Trabajar era aprender a crecer, a confundirse con la reproducción fascinante de la vida. En ninguno de nuestros idiomas trabajo es objeto, sustantivo, no dijimos “voy a hacer un trabajo”, “tengo un trabajo”. Fue una acción orgánica como respirar o caminar” (PUGS, 2024: 24).

Los talleres de co-construcción fueron creados por el equipo que formuló el PUGS para establecer acuerdos con las comunidades, partiendo de estas premisas:

1. Respetar los suelos de protección como sistemas naturales, espacios sagrados para las comunidades y el no fraccionamiento del suelo productivo.
2. Dar oportunidad para la definición de lotes mínimos y normas de los polígonos de forma participativa.

Es así que, las propuestas de tamaños de lotes mínimos, límites urbanos y rurales y espacios de protección se han incorporado después de un análisis detallado de la información recibida; muchas de estas propuestas fueron incorporadas con un acuerdo de 100% de las comunidades y un ejercicio de microplanificación espacial.

De esta experiencia se evidencia que la participación ciudadana si bien está regulada y determinada como un requisito obligatorio para la formulación de instrumentos de planificación, los mecanismos desarrollados a una escala menor, desde los gobiernos locales, como es el caso de los talleres de co-creación, permiten tener un mayor alcance y cercanía a la población; pues el taller a más de explicar y concienciar respecto de las decisiones que se toman sobre el territorio, permite a las personas tomar parte de la creación de los planes y definir en virtud de las necesidades colectivas la normativa urbanística que será vinculante para la ciudadanía. Dichos mecanismos de escala menor o creados por el gobierno local no escapan del marco regulador, pues la propia Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece la participación local se define por cada nivel de manera continua y articulada con el uso de mecanismos, procedimientos e instancias (LOPC, 2010, art. 64).

La estructuración de la participación ciudadana exige que, para un verdadero involucramiento, los niveles de participación, así como los mecanismos sean renovados y adaptados a las necesidades específicas de cada sector. Un punto primordial viene a ser la información disponible que tienen las comunidades para conocer su territorio; lo que evidencia una necesidad pues, los sistemas planteados por el Estado como el SIGAL, han sido deficientes y por ello, parte primordial de los procesos participativos exigen que en cada encuentro realizado la información haya tenido que ser entregada y socializada.

4.2. Los actores de la participación

En los procesos de participación en el planeamiento urbanístico, hay diversos agentes involucrados que desempeñan roles fundamentales. Los tipos de agentes que en el Ecuador suelen participar en estos procesos son:

4.2.1. Administraciones Públicas

- **Tipos:** Gobiernos autónomos descentralizados
- **Implicación:** Son los responsables últimos de la gestión del territorio, su ordenación y el establecimiento de normativas. Tienen el deber de garantizar la legalidad y viabilidad técnica del proyecto, así como asegurar la representación pública.
- **Valor añadido:** Aportan la autoridad y el marco legal, y facilitan el acceso a recursos y servicios que harán que el plan urbanístico sea efectivo. Además, gestionan la integración de los diferentes intereses y actores involucrados.

4.2.2. Profesionales y técnicos urbanistas, generalmente los consultores

- **Tipos:** Arquitectos, ingenieros, urbanistas, planificadores urbanos, sociólogos, geógrafos.
- **Implicación:** Se encargan de diseñar, estudiar y desarrollar los planes urbanísticos basados en criterios técnicos y normativos. Su trabajo es esencial para asegurar que los proyectos sean viables.

- **Valor añadido:** Aportan conocimiento especializado y experiencia técnica en áreas clave. Permiten que el proceso de planificación sea realista y se ajuste a las necesidades del territorio.

4.2.3. Ciudadanos y comunidades locales

- **Tipos:** organizaciones, asociaciones vecinales, grupos de interés local, ciudadanos.
- **Implicación:** Son los principales destinatarios de los planes urbanísticos y su implicación suele ser a través de consultas públicas, audiencias, y otras formas de participación.
- **Valor añadido:** Aportan conocimiento local, experiencias vividas y perspectiva en primera persona sobre el uso del espacio, la accesibilidad y los problemas existentes. Su participación mejora la calidad social y la aceptación del proyecto.

4.2.4. Empresas y actores del sector privado

- **Tipos:** Promotores inmobiliarios, desarrolladores, constructores, empresarios de servicios urbanos.
- **Implicación:** Pueden estar involucrados en la ejecución de proyectos, la inversión y el desarrollo de infraestructura. Son actores clave para garantizar la viabilidad económica de los planes urbanísticos.
- **Valor añadido:** Aportan recursos financieros, experiencia en el desarrollo de proyectos y conocimiento del mercado. Su participación puede ayudar a garantizar que los planes sean financieramente viables y se alineen con las demandas del mercado.

4.2.5. Organizaciones no gubernamentales y grupos de interés

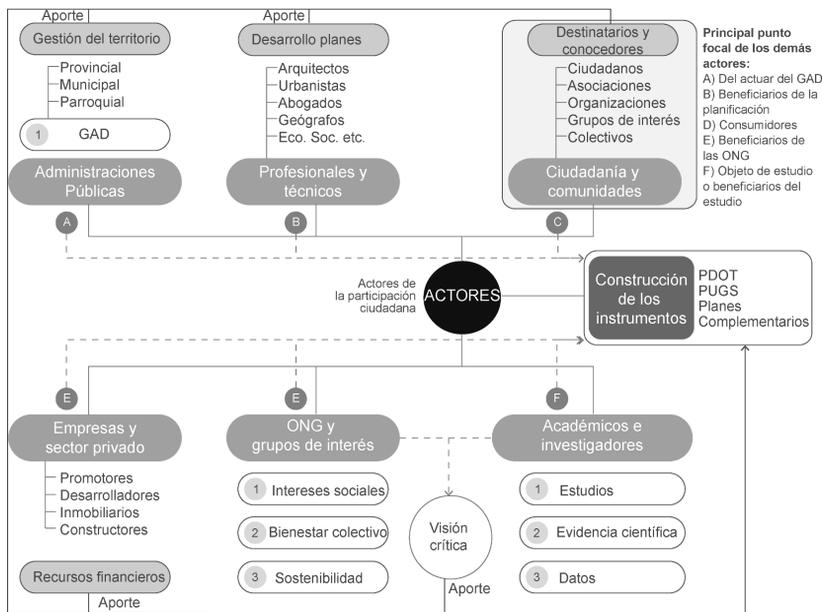
- **Tipos:** ONG relacionadas con el medio ambiente, derechos sociales, patrimonio histórico, etc.
- **Implicación:** Su función es la de velar por los intereses de sectores que no siempre están representados en otros foros, como el medio ambiente, los derechos de los grupos vulnerables, o la preservación del patrimonio.

- **Valor añadido:** Aportan una visión crítica y centrada en el bienestar colectivo, la justicia social y la sostenibilidad. Ayudan a equilibrar los intereses del desarrollo económico con la protección del medio ambiente y la equidad social.

2.2.6. Académicos e investigadores

- **Tipos:** Universidades, centros de investigación.
- **Implicación:** Aportan investigaciones y análisis que permiten contextualizar los planes dentro de tendencias más amplias, como la sostenibilidad urbana, el cambio climático, y las necesidades futuras de la población.
- **Valor añadido:** Suelen proporcionar una perspectiva basada en datos y evidencias científicas, lo que ayuda a generar planes más robustos y mejor fundamentados. También pueden ayudar a evaluar los impactos a largo plazo de las decisiones urbanísticas.

Figura 2. Actores de la planificación ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

En el estudio de caso, las jornadas de participación ciudadana creadas a partir de los talleres de co-construcción, integraron principalmente a dirigentes, organizaciones sociales, servidores del gobierno local, y consultores. Cada uno de estos agentes aportó una perspectiva única, de ahí que la consideración especial de la toma de decisión de población indígena que históricamente ha sido relegada, fue vital para asegurar que el proceso de planificación urbana sea inclusivo, equilibrado, sostenible y adaptado a las necesidades reales de la población. La colaboración entre estos actores aumentó la legitimidad del proceso, ya que se tomaron decisiones más informadas, equitativas y consensuadas.

La forma de participación ciudadana que consideró la formulación del PUGS a través de talleres de co-construcción tenía dos principales finalidades. Primero la definición de lote mínimo en virtud del respeto por los derechos de la naturaleza, la soberanía alimentaria y el cuidado de las ruralidades; y a la vez con una concienciación y decisión informada principalmente a los habitantes de las ruralidades que principalmente requerían reducir los lotes mínimos. De ahí que esta finalidad se basó en la delimitación de las subclases de suelo, que ya determinan de manera general el destino del suelo, en urbano consolidado, no consolidado y de protección; y en rural, de expansión urbana, de aprovechamiento extractivo, productivo o de protección.

Fotografías 1 y 2. Izquierda: Socialización Parroquia Eugenio Espejo. Derecha: Socialización Parroquia San Pablo



Esta definición de lotes mínimo partió de (1) la capacitación a los ciudadanos y (2) de salidas a campo que permita visualizar en territorio las áreas definidas. Lo que no necesariamente derivó en una reducción de los lotes mínimos, sino en una comprensión en territorio de las necesidades actuales y futuras de la sociedad de forma integral. Esta definición de lotes recae en establecimiento de normativa urbanística, lo que no implica un fraccionamiento directo, sino la norma sobre la cual se permitirá el fraccionamiento futuro.

Fotografías 3 y 4. Salidas a campo Parroquia San Rafael



Segundo, la definición de la normativa urbanística, que será la base para el uso, destino de las actividades del suelo; y ocupación respecto a la posibilidad de edificación y aprovechamiento constructivo de los predios.

4.3. Efectos de los procesos de co-construcción en la ordenación urbanística

Si bien la participación ciudadana es un requisito con carácter vinculante en la planeación urbanística, las decisiones a partir de la participación vienen a ser un consenso, por lo que las actas de las sesiones son un requisito fundamental para dar cuenta de los acuerdos alcanzados.

En el caso de estudio del PUGS Wankurina lo importante fue construir la visión del plan que es “esta existencia del PACHA (es-

pacio-tiempo) de los ayllus (familias, familias ampliadas) en sus territorios para vivir en armonía con todo su entorno; en la cual se realiza mingas, reuniones, encuentros; de tal manera que todo el sentir y el ser se interconecten para alcanzar el Sumak Kawsay” (PUGS, 2024). A partir de este valor simbólico, vivencial y agro-astronómico, la planificación propone como base fundamental el respeto por el conocimiento y la decisión informada de las comunidades y pueblos endógenos que han vivido en estos territorios.

Con esta influencia y visión objetivo a largo plazo, que viene a ser parte del componente estructurante del PUGS, la parte normativa es la que principalmente consolida las bases de la participación en la decisión de la regulación del uso y ocupación del suelo.

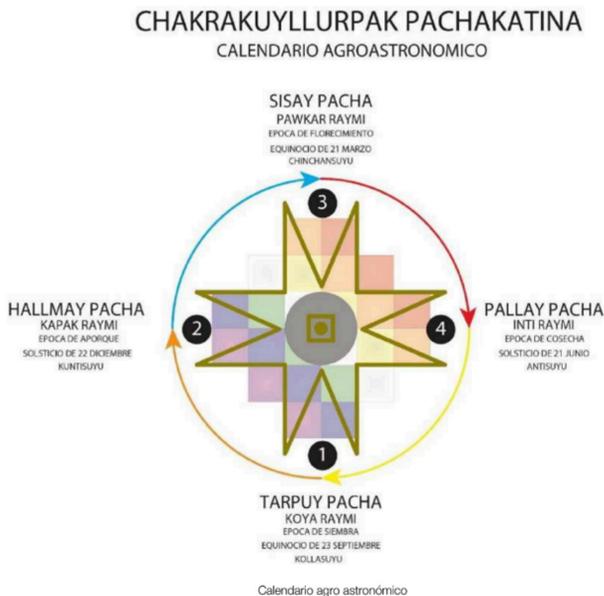
Esta consideración viene de la reparación también realizada del instrumento de planeamiento urbanístico, a partir de un procedimiento administrativo sancionador de la SOT, en virtud de que el primer instrumento fue aprobado de forma contraria a la ley. El procedimiento administrativo sancionador se realizó por el cometimiento de la infracción de parte del Gobierno municipal de Otavalo por “Aprobar o aplicar instrumentos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, que contraríen lo establecido en esta Ley [la LOOTUGS] y demás normativa aplicable” (LOOTUGS, 2016, art. 106); respecto específicamente a los contenidos obligatorios del instrumento. La SOT evaluó técnicamente el instrumento como parte del ejercicio de su facultad de control, y al evidenciar contrariedades a la ley y norma técnica, inició el correspondiente procedimiento sancionador, lo que concluyó con la imposición de una sanción administrativa, una multa pecuniaria al GAD y la obligación de reparar el bien jurídico afectado. De ahí que las disposiciones legales y normativas establecidas en el marco vigente, son de carácter obligatorio.

El impacto de esta participación en la construcción del instrumento se presentó principalmente en dos aspectos.

Por una parte, la construcción de normativa urbanística a partir de las necesidades de la población, que no dejó de ser un trabajo técnico que respeta los derechos colectivos y de la naturaleza; permitió abordar una planificación mucho más centrada en la realidad del territorio, a partir del conocimiento de las comunidades del funciona-

miento de la urbe, pero también del funcionamiento, por ejemplo, de la cosecha, del calendario agrícola.

Figura 3. Calendario agroastronómico



Fuente: PUGS, 2024. Elaboración: Ayamaru Gualapuro.

Esta construcción desde una visión ancestral y respeto a la tierra, como cosmovisión de las comunidades indígenas que consideran la Allpamama (Madre Tierra - Mundo - Planeta) como la parte substancial, en la cual conjuntamente con los cuatro elementos de la vida (Allpa (Tierra), Yaku (Agua), Wayra (Aire), Nina (Fuego) conjugan para la existencia de todo lo que rodea y del ser humano; y consecuentemente según los movimientos de los ciclos astronómicos de la Pachamama (Universo); en la cual el Tayta Inti (Padre Sol) Mama Killa (Madre luna) son las deidades más próximas, que inciden en los ciclos de la agricultura, de las festividades y en suma, de las actividades que se realizan.

Adicionalmente, la participación ciudadana permite identificar y respetar no solo las áreas protegidas establecidas por el gobierno

central —como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, los Bosques y Vegetación Protectores, y el Patrimonio Forestal del Estado— sino también los espacios sagrados conocidos como waka, considerados lugares de conexión espiritual que merecen el mismo respeto y reconocimiento para garantizar una vida en armonía.

Estos espacios sagrados están profundamente interrelacionados entre sí y con el calendario agroastronómico que los ancestros establecieron hace miles de años. Ojos de agua, vertientes, tolas, lecheros, tambos, cuevas, cascadas, árboles ancestrales, animales y montañas forman parte de un sistema integrado y organizado, que se fortalece continuamente como fuente de energía y equilibrio para las comunidades.

Por otra parte, cuando la población forma parte de este proceso de planificación de manera activa en la toma de decisiones, los instrumentos gozan de legitimidad, de apropiación y de respeto por lo ahí establecido y regulado; es decir, que el control incluso del cumplimiento de la normativa urbanística se vuelve una tarea no solo de la municipalidad sino de las mismas comunidades; por ser a quienes les interesa ordenar el territorio a sus necesidades.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

En virtud de lo expuesto en el presente estudio, se plantean conclusiones alrededor de tres aspectos.

Partiendo de entender las lecciones aprendidas del marco jurídico y el estudio de caso, se identifican algunas fortalezas, para el caso ecuatoriano en torno a la integración de la participación ciudadana en los instrumentos de planeamiento urbanístico que son:

Marco normativo sólido: Ecuador ha desarrollado una estructura legal robusta que pretende garantizar la participación ciudadana en la planificación urbanística, partiendo desde la norma suprema, la Constitución de 2008, la LOOTUGS, la LOPC y el COOTAD.

A pesar de existir una normativa robusta, ésta se plantea de manera flexible, considerando las realidades de cada entorno, pues se permite crear mecanismos de participación ciudadana propios alineados a las necesidades específicas. Además de que los mecanismos ya es-

tablecidos en la legislación son variados, se utilizan diferentes mecanismos como veedurías, observatorios, audiencias públicas y talleres de co-construcción, lo que diversifica las formas de involucramiento.

Esta inclusión desde el mismo marco normativo de la participación ciudadana promueve la inclusión de sectores históricamente marginados: Se reconoce el papel de comunidades indígenas y rurales, integrando sus conocimientos ancestrales en la planificación territorial.

Ejemplo exitoso en Otavalo: La formulación del PUGS con una participación ciudadana amplia y un enfoque culturalmente pertinente demuestra que los procesos participativos pueden generar instrumentos más legítimos y aceptados.

Uso de tecnología: La democracia electrónica y las plataformas digitales están comenzando a jugar un rol clave en la accesibilidad de la información y la participación.

Por otra parte, en los mismos procesos de formulación existen aún limitaciones, que pueden ser expresadas desde:

- **Accesibilidad:** A pesar de los avances en la participación ciudadana, no basta con convocar a audiencias o cabildos para involucrar a la población en la toma de decisiones. El caso de estudio ha evidenciado que la forma más efectiva de garantizar una participación inclusiva y representativa es mediante el acceso directo a los espacios donde la comunidad desarrolla sus actividades cotidianas. Esto implica implementar estrategias de acercamiento territorial, como la realización de consultas en entornos comunitarios, el uso de herramientas digitales adaptadas a distintos niveles de alfabetización tecnológica y la creación de mecanismos itinerantes de participación. De este modo, se pueden superar barreras geográficas, socioculturales y económicas que limitan el involucramiento de ciertos sectores poblacionales, promoviendo una democracia más efectiva y equitativa.
- **Burocratización del proceso:** La institucionalización de la participación ha generado críticas sobre su eficacia y el riesgo de manipulación política; que no obstante, es necesaria a fin de cumplir los requisitos establecidos en ley.

- Falta de información accesible: La ausencia de datos claros y comprensibles limita la capacidad de los ciudadanos para participar de manera informada en los procesos de planificación.
- Dificultad de comprensión de la materia urbanística: Dada la especialidad jurídica, técnica y del lenguaje propio, la participación ciudadana además de hacer uso de lenguaje de la población, como fue el caso de Otavalo el Kichwa, debe ser democrático y digerible para las personas que desconocen la materia; pues de lo contrario se mantiene una suerte de limitante que impide ser partícipes de la decisión por el desconocimiento.

Finalmente, en virtud de lo planteado se evidencian desafíos futuros como:

- Fortalecer la educación ciudadana: Es necesario mejorar la capacitación de la población en temas de planificación territorial para que puedan participar de manera más efectiva.
- Garantizar un acceso equitativo a la información: La implementación de plataformas digitales debe ir acompañada de estrategias para reducir la brecha tecnológica.
- Profundizar la descentralización: Se requiere que los gobiernos locales tengan más autonomía y recursos para desarrollar procesos participativos adaptados a sus realidades específicas.
- Consolidar experiencias exitosas: Casos como el PUGS de Otavalo pueden servir como referencia para otros municipios, generando aprendizajes replicables en diferentes contextos.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. In *Registro Oficial No. 449, 20 de octubre 2008*. file:///C:/Respaldo/TITULACION/REFERENCIAS/CONSTITUCION_REPUBLICA_ECUADOR_.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010a). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial No. 303.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010b). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFO)*. Registro Oficial No. 306.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010c). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial No. 175.

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Asamblea Nacional. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf%0Ahttp://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial>
- Borja, R. (2016). *La participación ciudadana en Ecuador*. Corporación Participación Ciudadana.
- Carrera, F. (2015). "La participación ciudadana y control social en Ecuador". *Unian des Episteme: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 2, 47-65.
- Colparri, O. (2011). "La nueva participación ciudadana en el Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena-campesino?". *Nómad as. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 113-139. https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2011.379
- Congreso Nacional del Ecuador. (1960). Ley Orgánica de Régimen Municipal. In *Congreso Nacional*. Registro Oficial No. 331. http://www.lamerced.gob.ec/web/images/la_merced/descargas/lotaip2015/baselegal/leyorganicamunicipal/LEYORGANICAMUNICIPAL.pdf
- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. (2019). *Resolución No. 003-CTUGS-2019 Norma técnica para el proceso de formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Registro Oficial No. 87.
- Durán Saavedra, G. A., Barros Esquivel, K. P., Martínez Cruz, S. F., & González Cano, V. E. (2022). "Triple espacialidad en la participación ciudadana no institucionalizada: nuevas agendas de cambio social en Cali, Colombia". *Bitacora Urbano Territorial*, 32(3), 15-29. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n3.102362>
- Gavilanes, M. (2021). *Análisis de la institucionalización de la participación ciudadana a través de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y contraste con su facultad de rendición de cuentas* [Tesis de Maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Granda Aguilar, V. (2022). *Derechos de control, Contraloría y Tribunal de Cuentas o de Recursos Públicos en Ecuador. Tipos, sistemas y ordenamiento jurídico*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Mejía, A. (2024). *Plan Pluricultural de Uso y Gestión de Suelo del cantón Otavalo. Memoria Técnica*.
- Montúfar, C. (2004). Antipolítica, representación y participación ciudadana. *Ecuador De— Bate*, 62, 83-102.
- Ospina, P. (2013). La participación ciudadana en Ecuador. In G. Benavides & G. Chávez (Eds.), *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*. (pp. 147-161). UASB-Sede Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]. (2011). *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*. Senplades.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

art./arts.	Artículo/s
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CTUGS	Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo
GAD	Gobiernos autónomo descentralizado
FTCS	Función de Transparencia y Control Social
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PUGS	Plan de Uso y Gestión de Suelo
SOT	Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

NORMAS, PRÁCTICAS Y PARADOJAS: REFLEXIONES SOBRE LA “GESTIÓN DEMOCRÁTICA” EN LAS CIUDADES BRASILEÑAS

SAFIRA DE LA SALA

Abogada y doctora en planificación urbana

ÍNDICE: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ESCENARIO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN. 3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. 3.1. El desarrollo de la participación. 3.2. El principal instrumento de planificación: el plan director. 3.2.1. La participación *a priori*. 3.2.2. La participación continua o *a posteriori*. 3.3. Resultados de la insatisfacción popular: el tombamento. 4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES PARA EL FUTURO.

1. INTRODUCCIÓN

Brasil es una república federal compuesta por 26 estados, un Distrito Federal y 5.570 municipios, estructurada bajo la Constitución Federal de 1988 (CF/88), que consagra la descentralización administrativa como principio fundamental. De estos municipios, aproximadamente 1.500 tienen más de 20.000 habitantes y, por tanto, están obligados a elaborar un Plan Director para planificar su desarrollo urbano, según el Estatuto de la Ciudad (Ley N° 10.257/2001). Estos albergan una población superior a 203 millones de personas (IBGE, 2022), distribuidas en un territorio continental de 8,5 millones de kilómetros cuadrados, caracterizado por una diversidad geográfica, económica y cultural que desafía cualquier uniformidad normativa o política.

Esta estructura se refleja directamente en la planificación urbana. La autonomía municipal, prevista en el Artículo 30, inciso VIII, de la CF/88, atribuye a los municipios la competencia para “promover el adecuado ordenamiento territorial, mediante la planificación y el control del uso, del parcelamiento y de la ocupación del suelo urbano”.

La urbanización brasileña a lo largo del siglo XX fue un proceso intenso y transformador. En 1900, solo el 10% de la población vivía en áreas urbanas, un escenario predominantemente rural que comenzó a cambiar con la industrialización y las migraciones internas a partir de la década de 1930. En São Paulo, por ejemplo, la población creció de 240.000 habitantes en 1900 a más de 1 millón en 1950, impulsada por la economía cafetera y la expansión industrial (Glezer, 2007). Este crecimiento acelerado culminó en una tasa de urbanización superior al 84% en 2022, con metrópolis como São Paulo alcanzando más de 12 millones de habitantes y ciudades menores emergiendo como polos regionales en todo el país (IBGE, 2022). Sin embargo, este proceso trajo desafíos significativos: la proliferación de favelas, donde viven cerca de 13 millones de personas, la precariedad de la infraestructura en periferias y la segregación socioespacial se convirtieron en marcas del desarrollo urbano brasileño.

La transparencia que aporta la participación ciudadana busca garantizar que los ciudadanos accedan a información sobre decisiones en distintos sectores, fiscalicen la asignación de recursos y comprendan las prioridades del gobierno, reduciendo el riesgo de políticas opacas o desalineadas con las demandas reales de la sociedad. Este aspecto es crucial en un contexto histórico marcado por décadas de exclusión, donde la planificación urbana se llevó a cabo sin diálogo con las comunidades. La participación rompe con esta lógica al abrir canales de comunicación entre el poder público y la sociedad, permitiendo que los ciudadanos acompañen e influyan en las decisiones que moldean sus ciudades.

Además, la participación ofrece al gobierno la posibilidad de alinear las políticas urbanas con las necesidades y deseos de la población, ajustándolas a las demandas reales en lugar de imponer decisiones desconectadas de la realidad local. Esto es esencial en un país tan diverso, donde las prioridades varían entre metrópolis como São Paulo, con más de 12 millones de habitantes, y ciudades menores como Florianópolis, con cerca de 500.000, o Lambari, un municipio turístico con 2.000 habitantes (IBGE, 2022). Incluir a la población en la planificación permite identificar prioridades específicas —como vivienda accesible, transporte público eficiente o preservación ambiental— y adaptar las acciones a contextos locales, promoviendo

una gestión urbana más receptiva y legítima. Este sistema, como veremos, ha ido evolucionando con el tiempo.

2. ESCENARIO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN

El escenario jurídico-político de la participación en Brasil es complejo, ya que se divide entre disciplinas y esferas de gobierno. La descentralización fomenta prácticas participativas diversas, pero la ausencia de una norma reguladora unificada a nivel nacional impide un enfoque sistemático. Este capítulo busca iluminar estas relaciones complejas, siempre considerando la realidad urbana del país.

Es un hito relevante de la historia reciente del país el período del régimen militar (1964-1985) y su posterior redemocratización. La Constitución Federal de 1988 introdujo elementos de democracia directa en un sistema tradicionalmente representativo. El Artículo 14 prevé que “la soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, en los términos de la ley, mediante: I - plebiscito; II - referéndum; III - iniciativa popular” (CF/88), mientras que el Artículo 61, §2º, regula que “la iniciativa popular puede ser ejercida por la presentación a la Cámara de Diputados de un proyecto de ley suscrito por, al menos, el uno por ciento del electorado nacional, distribuido por al menos cinco estados, con no menos de tres décimas partes de los electores de cada uno de ellos” (CF/88). Estos dispositivos señalan la apertura a la participación directa como complemento a la representación electiva.

Además de eso, durante la redemocratización, el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU) desempeñó un papel clave en la configuración de la política actual. Surgido a mediados de los años 1980, el MNRU reunió movimientos sociales, sindicatos, asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales y académicos —como arquitectos y urbanistas— con el objetivo de combatir la exclusión urbana y garantizar el derecho a la ciudad. Este movimiento cobró fuerza en un momento de transición política marcado por la lucha contra la centralización tecnocrática del régimen militar (1964-1985) y por la reconstrucción democrática.

En la Asamblea Constituyente (1987-1988), el MNRU presionó con éxito para incluir dispositivos constitucionales que institucionalizaran la participación popular. Su influencia se refleja en el Artículo 182 de la CF/88, que vincula la política de desarrollo urbano al “pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad” y al “bienestar de sus habitantes”, y en el Artículo 29, inciso XII, que obliga a los municipios a cooperar con asociaciones representativas en la planificación municipal. Estos artículos no solo “democratizaron” la gestión urbana, sino que también inspiraron la ampliación de la participación en áreas como el presupuesto y las políticas sociales.

Esta articulación fue fundamental para el surgimiento de una de las primeras iniciativas prácticas de gobernanza participativa en Brasil: el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Iniciado en 1989 bajo la administración del Partido de los Trabajadores (PT), este modelo permitió que los ciudadanos decidieran directamente sobre la asignación de aproximadamente el 10% del presupuesto municipal, priorizando inversiones en infraestructura como saneamiento, pavimentación y construcción de escuelas en barrios periféricos (Fedozzi, 2001).

Siguiendo el ejemplo de Porto Alegre, más de 170 municipalidades brasileñas, con diferentes grados de suceso (Avritzer, 2006). Y así, los municipios fueron los precursores de la participación popular. En 2004, el gobierno federal creó el Consejo Nacional de las Ciudades, en el ámbito del Ministerio de las Ciudades, como intento de acercar las escalas federativas y discutir políticas federales de interés local, como el programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”. El Consejo Nacional de las Ciudades también procura realizar conferencias nacionales bienales, como la 6ª Conferencia Nacional de las Ciudades en 2017, que movilizó a 3.000 delegados elegidos en etapas municipales y estatales para discutir temas como movilidad y saneamiento (Ministerio de las Ciudades, 2017). Sin embargo, su influencia es limitada por su naturaleza consultiva y debido a la autonomía municipal en el ordenamiento territorial.

Así, los sistemas federales de participación surgieron después de las iniciativas municipales, reflejando un intento tardío de coordinación nacional en un contexto de descentralización. El Sistema Nacional de Participación Social (SNPS), instituido por el Decreto n° 8.243, del 23 de mayo de 2014, articula consejos, conferencias y oficinas de

atención al ciudadano en una red que busca uniformar prácticas participativas a nivel federal, estatal y municipal. El decreto define que “el SNPS tiene como objetivos: I - fortalecer la participación social como método de gobierno; II - promover la articulación entre los instrumentos e instancias de participación social; III - ampliar el acceso de la sociedad civil a la información” (Decreto n° 8.243/2014), pero su implementación fue limitada por la falta de adhesión municipal y recursos, con solo 300 municipios integrados hasta 2023, representando menos del 6% del total (Ministerio de Gestión e Innovación, Informe 2023). Además de estos, hay una proliferación de consejos en las más diversas áreas, cada uno con su propio reglamento, como la Ley n° 6.938/1981, que hace obligatorias las audiencias ambientales, el Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley n° 8.069/1990), que exige consejos tutelares elegidos, y la Ley n° 11.129/2005 que crea el Consejo de Juventud federal.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

La participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística brasileña es un proceso complejo, arraigado en la transición democrática de los años 1980. Está estructurada por un marco normativo que busca equilibrar la autonomía municipal con las demandas de una sociedad diversa y desigual. Sin embargo, una paradoja central atraviesa este sistema: aunque la participación es obligatoria según la CF/88 y el Estatuto de la Ciudad, la falta de directrices claras —como el número mínimo de audiencias o los criterios de representatividad— la hace vulnerable a judicializaciones y a la influencia del mercado inmobiliario. Esto refleja la tensión entre la promesa democrática de inclusión y las dinámicas de exclusión y especulación que caracterizan el desarrollo urbano en Brasil.

Esta sección explora en profundidad los antecedentes, instrumentos, procesos, actores, financiación, efectos y perspectivas de la participación, buscando ejemplificar la ley, a menudo abstracta, a través de casos concretos emblemáticos: São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte y Florianópolis. Vamos a tratar de la participación en dos momentos: en la elaboración de los planes y en la dinámica

del sistema constante de desarrollo de las ciudades. Destacamos las dinámicas de los consejos participativos, entre las cuales se destaca el carácter vinculante del Consejo Municipal de Política Urbana - COMPUR - en Belo Horizonte), las judicializaciones que paralizaron procesos en São Paulo y Florianópolis, y la influencia prevalente del mercado inmobiliario, que acaba por hacer que la población busque otros medios de tener sus voluntades contempladas, a saber, el uso del tombamento (protección patrimonial) como estrategia de resistencia en São Paulo.

3.1. El desarrollo de la participación

La participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanístico Brasileña comenzó a consolidarse con el fin del régimen militar en 1985, cuando el país emergió de dos décadas de autoritarismo caracterizadas por una planificación urbana centralizada y tecnocrática.

Tras la inclusión de la temática urbana y de la participación social en la Constitución Federal, la regulación de este principio vino con el Estatuto de la Ciudad, ley federal promulgada el 10 de julio de 2001, después de más de una década de debates en el Congreso Nacional. El Artículo 2º, inciso II, definió como directriz general de la política urbana la “gestión democrática mediante la participación de la población y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano”. Define el Capítulo IV - De la Gestión Democrática de la Ciudad:

Art. 43. Para garantizar la gestión democrática de la ciudad, se utilizarán, entre otros, los siguientes instrumentos:

I - órganos colegiados de política urbana, en los niveles nacional, estatal y municipal;

II - debates, audiencias y consultas públicas;

III - conferencias sobre asuntos de interés urbano, en los niveles nacional, estatal y municipal;

IV - iniciativa popular de proyecto de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;

V - (VETADO)

Art. 44. En el ámbito municipal, la gestión presupuestaria participativa de que trata la letra f del inciso III del art. 4º de esta Ley incluirá la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del

plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para su aprobación por la Cámara Municipal.

Art. 45. Los organismos gestores de las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas incluirán obligatoria y significativamente la participación de la población y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad, de modo que se garantice el control directo de sus actividades y el pleno ejercicio de la ciudadanía.

Es notable que el legislador hizo un gran esfuerzo para consolidar la participación ciudadana como principio orientador en diferentes escalas territoriales y niveles de gobernanza, inclusive sugiriendo el control continuo a través de órganos colegiados.

En este ensayo, dividimos nuestro análisis en base a dos de los principales momentos de la participación, para poder comprender mejor lo que ocurre en la práctica: la participación a priori en las audiencias públicas; y la participación continua o a posteriori a través de órganos colegiados. Elegimos esta división porque nos parece que la interpretación temporal del proceso de planeación sea más dinámica para la comprensión de los diversos mecanismos previstos, bien como para comprender los conflictos de gobernanza que surgen.

Además, no tratamos de otros mecanismos de participación directa como la iniciativa popular, a pesar de ser innovadora, esta está limitada por exigencias como el 1% del electorado nacional (Art. 61, §2º, CF/88), raramente aplicable al ámbito municipal, restringiendo su uso práctico a casos excepcionales como el proceso constituyente de 1988. Por otro lado, las conferencias —por ejemplo, las asociadas al Consejo Nacional de las Ciudades— están ampliamente sujetas a los vientos institucionales, como cambios de gobierno y restricciones presupuestarias.

3.2. El principal instrumento de planificación: el plan director

La ordenación territorial y urbanística en Brasil está estructurada por una gama de instrumentos que reflejan la descentralización administrativa consagrada en el sistema constitucional y administrativo del país. Estos instrumentos operan en diferentes escalas territoriales —municipal, intermunicipal y estatal— y niveles de detalle, de modo que deberían adaptarse a las especificidades de un país continental.

Hay, entretanto, uno que gana mayor destaque: los planes directores (maestros). Define el Estatuto de la Ciudad:

Art. 40. El plan director, aprobado por ley municipal, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana.

§1° El plan director es parte integrante del proceso de planificación municipal, debiendo el plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual incorporar las directrices y las prioridades en él contenidas.

§2° El plan director deberá abarcar el territorio del municipio en su conjunto.

§3° La ley que instituya el plan director deberá ser revisada, al menos, cada diez años.

§4° En el proceso de elaboración del plan director y en la fiscalización de su implementación, los poderes legislativo y ejecutivo municipales garantizarán:

I - la promoción de audiencias públicas y debates con la participación de la población y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad;

II - la publicidad de los documentos e informaciones producidos;

III - el acceso de cualquier interesado a los documentos e informaciones producidos.

Estos dispositivos consolidaron la participación como un requisito legal esencial para la planificación urbana. Debemos hacer una importante observación sobre la naturaleza del plan director: por tener estatus de “ley municipal”, debe, obviamente, ser aprobado por la cámara de concejales —cuyo papel ya es ser representantes del pueblo. Además, se creó un proceso doble de participación. Primero se da la participación conducida por el poder ejecutivo, para desarrollar el plan y sus aspectos técnicos; y después, hay la participación en el poder legislativo, generalmente centrada en la búsqueda de salvaguardar los derechos individuales y colectivos (por ejemplo, ambientales). Así, el sistema de planeación municipal en Brasil tiene doble naturaleza: ejecutiva y legislativa; y la participación popular debe ocurrir en las dos esferas.

Adicionalmente, como ya mencionado, la obligatoriedad de la participación no va acompañada de directrices claras sobre su implementación, como el número mínimo de audiencias, los criterios para garantizar la representatividad o los formatos exigidos para su ejecución. Esta laguna normativa transforma la participación en un

requisito formal de validez susceptible a interpretaciones subjetivas, frecuentemente explotado como fundamento para judicializar procesos urbanísticos y paralizarlos, como ocurrió en São Paulo en 2016 y en Florianópolis en 2015. Esta es el principal punto de discusión de la participación a priori.

3.2.1. La participación a priori

En el caso de la participación pública a priori, los agentes de la participación pueden definirse como todos los ciudadanos. Dado que el Estatuto de la Ciudad no incorpora criterios objetivos para la definición de cuándo y cómo la participación alcanza sus objetivos, correspondería a cada municipio desarrollar su metodología y aclarar a la población el grado de control que su participación tiene. Veamos.

En São Paulo, el Plan Director Estratégico (PDE) de 2014, instituido por la Ley n° 16.050, ejemplifica este instrumento en una escala metropolitana de más de 20 millones de habitantes. Elaborado por el ejecutivo municipal bajo la gestión del alcalde Fernando Haddad, el PDE fue precedido por un proceso que incluyó 114 audiencias públicas realizadas entre marzo de 2013 y abril de 2014, organizadas en las 32 subprefecturas de la ciudad. Estas audiencias fueron complementadas por consultas online a través de la plataforma digital “Gestão Urbana SP”, lanzada en marzo de 2013, que permitió a los ciudadanos enviar cerca de 2.000 sugerencias directamente a la Secretaría Municipal de Urbanismo (SMU), y por debates en la Cámara Municipal, que ajustaron el texto antes de la aprobación final (Prefeitura de SP, Relatório do Processo Participativo do PDE, 2014). El proceso se estructuró en tres fases: una inicial de diagnóstico, entre marzo y junio de 2013, con 40 sesiones regionales que alcanzaron a unos 8.000 participantes y abordaron las condiciones existentes de uso del suelo, transporte e infraestructura; una intermedia de propuestas, entre julio y diciembre de 2013, con 60 audiencias temáticas que movilizaron a 12.000 ciudadanos y discutieron cuestiones como zonificación, movilidad y vivienda; y una final de consolidación, entre enero y abril de 2014, con 14 plenarias que reunieron a 5.000 personas para aprobar las directrices finales, resultando en un documento de 155 artículos y 12 anexos (Prefeitura de SP, 2014).

Aquí vemos una de las grandes dificultades enfrentadas por la actual normalización sobre la participación popular: a pesar de todos los esfuerzos realizados por la Prefeitura de São Paulo, descritos anteriormente, las 114 audiencias del PDE de 2014 fueron consideradas insuficientes por el Ministerio Público Estadual (MPE) en una acción civil pública que resultó en la suspensión parcial del plan en 2016 por el Tribunal de Justicia de São Paulo (TJ-SP), debido a la alegada exclusión de áreas de manantiales en el proceso participativo. Este litigio solo se resolvió en 2018 —cinco años en el poder judicial— después de la realización de 20 audiencias adicionales y ajustes en el texto legal, evidenciando cómo la falta de directrices claras transforma el Plan Director en un punto de vulnerabilidad jurídica.

También en Florianópolis, el proceso participativo para la elaboración del Plan Director de 2014 estuvo marcado por controversias que culminaron en una judicialización emblemática, evidenciando las fragilidades de la participación sin directrices claras. Entre 2012 y 2013, la prefectura realizó 30 audiencias públicas en 12 regiones de la ciudad, incluyendo barrios centrales y periféricos, movilizándolo a unos 2.000 ciudadanos a lo largo de 18 meses (Prefeitura de Florianópolis, Relatório do Processo Participativo do Plano Diretor, 2013). Las sesiones abordaron temas como zonificación costera, preservación de áreas de manglar y expansión urbana, pero enfrentaron críticas de asociaciones de vecinos y del Ministerio Público de Santa Catarina (MPSC) por priorizar áreas de interés turístico e inmobiliario, en detrimento de comunidades periféricas y de ribereños. El plan fue aprobado por la Cámara Municipal en 2014, pero en 2015 el MPSC interpuso una acción civil pública, alegando que el proceso violaba el Artículo 40, §4º, del Estatuto de la Ciudad por no garantizar la participación efectiva de comunidades vulnerables.

La acción tuvo como resultado la anulación parcial del plan por el Tribunal de Justicia de Santa Catarina (TJ-SC) el agosto de 2015, que determinó la realización de un nuevo proceso participativo. Entre 2016 y 2017, la prefectura organizó 15 audiencias adicionales, enfocando áreas anteriormente desatendidas, como el Maciço do Morro da Cruz y el norte de la isla, movilizándolo a 1.500 participantes en sesiones realizadas en espacios como gimnasios comunitarios y escuelas públicas (Prefeitura de Florianópolis, Relatório do Processo Participativo 2016-2017, 2017). Estas audiencias incluyeron intérpre-

tes de Libras (lengua de signos brasileña) y transporte gratuito para residentes de periferias. El nuevo plan incorporó medidas como la protección de 20 áreas de manglar y la limitación de altura a 12 metros en zonas residenciales del sur de la isla, pero enfrentó resistencia de promotoras inmobiliarias, que alegaron perjuicios económicos en áreas como Jurerê Internacional, donde proyectos de torres fueron bloqueados (Ley Complementar 482 de 2014).

En Río de Janeiro, la revisión del Plan Director en 2021 adoptó un enfoque distinto para mitigar riesgos jurídicos. El ejecutivo municipal condujo audiencias públicas iniciales para recoger propuestas, mientras que el legislativo organizó consultas regionales en diferentes barrios, movilizando a unos 3.000 participantes a lo largo de 25 sesiones (Prefeitura do RJ, Relatório do Processo Participativo do Plano Diretor, 2021). La Comisión de Desarrollo Urbano de la Cámara Municipal adoptó una estrategia proactiva al invitar al Ministerio Público Estadual (MPE) a participar en todas las reuniones, con el fin de garantizar la legitimidad del proceso y evitar litigios futuros, una medida inspirada en las contestaciones enfrentadas en São Paulo y Florianópolis, por ejemplo. Hasta el momento, la estrategia ha tenido éxito.

En Porto Alegre, por otro lado, la Secretaría Municipal de Medio Ambiente, Urbanismo y Sostenibilidad (SMAMUS) instituyó el procedimiento para la revisión del Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental en la Instrucción Normativa n° 04/2021. A pesar de definir criterios y mecanismos de participación popular basados en gestión democrática, con talleres temáticos y territoriales, consultas online, seminarios, conferencias y audiencias públicas, tampoco estipuló un número mínimo de participantes o audiencia específicas. Esto ocurre porque, al ser la participación popular voluntaria, tampoco puede el órgano público imponer una barrera al proceso que está conduciendo, mostrando que la solución no será simple.

Estos ejemplos muestran que, en lo que respecta a la participación a priori, aún quedan muchas dudas. Hay una inquietud en la población que no necesariamente ve sus demandas atendidas; hay una inquietud en el poder público sobre cómo comunicar para qué sirve efectivamente la participación; hay una inquietud en los órganos de justicia sobre la garantía de derechos fundamentales. Además, si el plan director debe revisarse cada diez años, es bastante preocupante

que, como en el caso de São Paulo, quede judicializado durante cinco años, afectando el derecho de otros actores, como los promotores inmobiliarios. Todo este embrollo se debe a una falta de claridad normativa, que trata asuntos que son externos al derecho objetivo y se refieren a las técnicas de administración pública y urbanismo propiamente dicho. En este escenario, surge otra cuestión —sin respuesta—: ¿cómo el poder judicial, que debe aplicar la ley, lo hace sin que haya ley?

3.2.2. La participación continua o *a posteriori*

El Estatuto de la Ciudad también define la participación como un mecanismo continuo, dado que la producción y gestión de la ciudad no se dan solo en la aprobación de las leyes, sino que son permanentes: los consejos municipales. Al igual que todos los aspectos mencionados hasta ahora, también los consejos son discrecionales de cada municipalidad, de modo que seleccionamos tres ejemplos ilustrativos: Belo Horizonte, Porto Alegre y São Paulo.

Los consejos participativos, a diferencia de la participación *a priori*, donde la participación es mayoritariamente individual o de grupos de interés para casos específicos y tiene carácter de consulta están constituidos con puestos que ostentan distinta representación. Por ejemplo, academia e institutos de investigación, institutos de arquitectos, institutos de abogados, la propia prefectura representada por sus secretarías de planificación, medio ambiente y/o finanzas y, a veces, también la cámara de concejales y órganos del poder judicial. Así, se convierten en un foro permanente para resolver cuestiones conforme surgen los desafíos de la gestión urbana —y evitan los litigios, discutidos anteriormente.

En Belo Horizonte, el Consejo Municipal de Política Urbana (COMPUR), instituido por la Ley n° 11.181/2019, estructura la participación en un modelo híbrido que combina funciones consultivas y vinculantes, un caso excepcional en Brasil. Compuesto por 22 miembros y sus respectivos suplentes, siendo: 11 representantes de la Administración Municipal, 2 representantes de la Cámara Municipal y 9 representantes de la sociedad civil (3 del sector técnico, 3 del sector empresarial y 3 del sector popular). Los representantes de la sociedad son elegidos en asambleas sectoriales, con mandatos de dos

años. Son funciones del COMPUR, conforme a lo dispuesto en el Art. 83 de la Ley n° 11.181/2019:

I - monitorear la implementación de las normas contenidas en la legislación urbanística municipal, sugiriendo alteraciones en su contenido siempre que lo juzgue pertinente, mediante el envío de propuestas a la Conferencia Municipal de Política Urbana;

II - convocar, cada cuatro años, al órgano municipal responsable de la política de planificación urbana para realizar la Conferencia Municipal de Política Urbana;

III - promover foros, presentaciones, charlas, audiencias públicas, seminarios o cursos orientados al debate de temas relacionados con la política urbana del Municipio;

IV - debatir normas y políticas orientadas al medio urbano y proponer formas de aplicación a la dinámica del Municipio;

V - promover la actualización de las clasificaciones viarias en cuanto a la permisividad en relación con la instalación de usos no residenciales y a la función en el sistema de circulación;

VI - complementar la lista de actividades contenida en el Anexo XIII de esta ley;

VII - opinar sobre la compatibilidad de las propuestas contenidas en los planes plurianuales y en los presupuestos anuales con las directrices de esta ley;

VIII - opinar sobre los casos omisos de la legislación urbanística municipal, indicando soluciones para ellos;

IX - deliberar, en sede de recurso, en los procesos administrativos relativos a la aplicación de las normas contenidas en la legislación urbanística municipal;

X - deliberar sobre los procesos de licenciamiento urbanístico;

XI - proponer directrices generales para las áreas de centralidades;

XII - indicar prioridades para la destinación de los recursos vinculados al FC, a partir de la propuesta presentada por el Ejecutivo;

XIII - elaborar su reglamento interno.

Además de su papel consultivo en la elaboración del Plan Director, el COMPUR ejerce una función vinculante al juzgar recursos administrativos, ofreciendo un mecanismo raro de control democrático sobre el ordenamiento urbano. Por ejemplo, el Consejo aprobó alteraciones de zonificación, clasificación viaria (que fue contestada judicialmente), aprobación de establecimiento de operación urbana y negociación de medidas mitigadoras de impactos ambientales de nuevos emprendimientos (Correa da Costa, 2011).

Otro consejo reconocido por su perfil innovador y amplios poderes es el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Ambiental (CMDUA) de Porto Alegre. Creado en 1999, con la institución del Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental (PDDUA) a través de la Ley Complementaria n° 434, de 1999, tiene atribuciones para:

Art. 39 - velar por la aplicación de la legislación municipal relativa a la planificación y desarrollo urbano ambiental, proponer y opinar sobre la actualización, complementación, ajustes y alteraciones del PDDUA;

II - promover, a través de sus representantes, debates sobre los planes y proyectos que incidan en las Regiones de Gestión de la Planificación;

III - proponer, discutir y deliberar sobre los planes y proyectos relativos al desarrollo urbano y ambiental;

IV - recibir y remitir para discusión asuntos originados en sectores de la sociedad que sean de interés colectivo;

V - proponer al SMGP la elaboración de estudios sobre cuestiones que considere relevantes;

VI - instalar comisiones para asesoramiento técnico compuestas por integrantes del CMDUA, pudiendo valerse de órganos componentes del SMGP, así como de colaboradores externos;

VII - velar por la integración de políticas sectoriales que tengan relación con el desarrollo urbano ambiental del Municipio;

VIII - proponer la programación de inversiones con miras a asesorar la implantación de políticas de desarrollo urbano ambiental para el Municipio;

IX - aprobar Proyectos Especiales de Emprendimientos de Impacto Urbano, así como indicar alteraciones que considere necesarias;

X - aprobar los stocks constructivos del Suelo Creado;

XI - proponer criterios y parámetros para la evaluación de Proyectos Especiales Puntuales;

XII - aprobar la metodología para la definición del valor del Suelo Creado;

XIII - aprobar los valores semestrales del Suelo Creado;

XIV - aprobar los planes de aplicación de los recursos del Suelo Creado destinados al desarrollo urbano, prioritariamente a la política habitacional.

Dentro de este ámbito, el CMDUA también toma una serie de decisiones vinculantes, como por ejemplo la aprobación de grandes proyectos urbanos, la aprobación de los stocks constructivos del Suelo Creado (ósea, la capacidad de expandir la capacidad de adensamiento urbano) y la destinación de los valores recaudados por este (Siqueira, 2019; Passos, 2022). Además, el CMDUA se vio recientemente involucrado en un escándalo. Con elecciones cada dos años,

la gestión de 2018-2020 debería haber sido elegida en 2020. Debido a la emergencia sanitaria de la COVID-19, su elección fue pospuesta hasta 2024, lo que generó revuelta en la población (Fedozzi, 2023). En este momento, con la revisión del plan director de Porto Alegre, las atribuciones y poderes del CMDUA también están siendo discutidos, con la prefectura proponiendo su limitación, principalmente del aspecto vinculante (<https://prefeitura.poa.br/smamus/novo-plano-diretor/publicacoes>).

Es importante notar que, aunque está bastante consolidada en Brasil la interpretación de separación entre derecho de propiedad y derecho de construir, los consejos participativos, al tomar decisiones vinculantes que alteran el potencial constructivo y la zonificación, por ejemplo, están incidiendo directamente en el derecho fundamental de propiedad, protegido constitucionalmente. En este contexto, también vale la reflexión: ¿dónde empiezan y terminan los poderes decisorios legislativos, donde coexisten consejos con poderes deliberativos y la cámara de concejales? Además, los concejales son electos por amplia votación municipal, con organización partidaria, etc. ¿Como se puede garantizar igual transparencia en las elecciones a consejos participativos?

En el caso de São Paulo, traemos otros dos ejemplos. El primero es el Consejo de Participación de las Operaciones Urbanas Consorciadas, que son “el conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público municipal, con la participación de los propietarios, vecinos, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de lograr en un área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental” (Art. 32, §1º, del Estatuto de la Ciudad). Las Operaciones Urbanas tienen un consejo deliberativo y consultivo —llamado Grupo de Gestión o Comisión Ejecutiva, en el caso de la OU Centro— que cuenta con la participación de la sociedad civil, garantizando el control social. Cada grupo de gestión tiene sus características, composición y atribuciones propias y todos acompañan el avance de la implementación de la respectiva operación urbana y deciden sobre la aplicación de los recursos recaudados (<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estrutura-cao-territorial/operacoes-urbanas/>). En el caso de la Operación Urbana Água Espreada, el Consejo tuvo la atribución de negociar con el Gobierno del Estado y la Compañía de Agua y Alcantarillado la

disponibilidad de un terreno para la creación de una estación elevadora que atendiera, aunque de manera provisional, la recolección de alcantarillado en los asentamientos informales del perímetro.

El segundo ejemplo es el Consejo Participativo Municipal (CPM), instituido por el Decreto n° 59.023, del 21 de octubre de 2019, con ajustes por el Decreto n° 61.557/2022, que opera como un canal consultivo en las 32 subprefecturas (gobiernos distritales), con consejeros elegidos por voto directo para mandatos de dos años. En 2023, el CPM movilizó a unos 15.000 electores en sus elecciones, pero la adhesión fue limitada —una media de 500 votos por subprefectura en una ciudad de más de 12 millones—, reflejando desafíos como baja divulgación y desinterés popular (Prefeitura de SP, Relatório Eleitoral do CPM, 2023). Sin embargo, en las elecciones de 2025, el número de votantes alcanzó casi 50.000 electores. Así, en poco tiempo, se nota que la población está cada vez más comprometida políticamente. Los CPM se distinguen de los modelos discutidos en otras ciudades porque se refieren a territorios específicos de la ciudad, acercando a los vecinos a sus necesidades de gestión donde viven, no en un plan genérico. En este sentido, una de las atribuciones del CPM es decidir el destino de recursos públicos en su territorio, como obras de drenaje, reformas de plazas y medidas de solución local.

Como vimos, a pesar de ser aún raros, ya existen consejos con poderes deliberativos y vinculantes en cuestiones tan fundamentales como el derecho de propiedad y de construir, influyendo en los mercados de suelo urbano y su estabilidad financiera. Por cuestión de orden y transparencia, sería interesante que las elecciones de tales consejos se realizaran al mismo tiempo que las elecciones municipales, pudiendo ser reconvocados en dos años, conforme a sus reglamentos internos. Esto aumentaría el conocimiento de la población sobre su existencia, funciones y su relevancia.

3.3. Resultados de la insatisfacción popular: el tombamento

En un sistema de participación democrática donde hay tantas incertidumbres frente a la efectividad de los procesos, es común que los ciudadanos sientan que no tienen sus demandas atendidas, especialmente frente a una ciudad como São Paulo, que se verticaliza rápidamente. En este contexto, han surgido casos puntuales en los

que los vecinos se valen de otro mecanismo para alcanzar sus objetivos: el tombamento (Decreto-Ley n° 25/1937 y en la Resolución CONPRESP 07/2023). El tombamento es el instrumento jurídico que tiene el objetivo de preservar, mediante la aplicación de legislación específica, bienes de valor histórico, cultural, arquitectónico, ambiental y también de valor afectivo para la población, evitando que sean destruidos o desvirtuados.

Así, asociaciones de moradores, por ejemplo, de ubicaciones que son “víctimas” del asedio intenso de los desarrolladores inmobiliarios, tienen se organizado para pedir al poder público la “protección” de sus hogares. Un ejemplo reciente es la solicitud de tombamento de la “Mancha dos Bombeiros”, un conjunto de ocho villas y travessas con cerca de 100 casas adosadas, mayoritariamente de los años 1930 a 1960, en un área aproximada de 50.000 m², cerca del supervalorizado Parque do Ibirapuera, tarjeta postal de la ciudad de Sao Paulo.

El manifiesto, apoyado por más de 2.500 ciudadanos, refleja una respuesta al sentimiento de participación ineficaz en la planificación urbana, donde los ciudadanos, frustrados con la ineficacia de las audiencias públicas frente al mercado inmobiliario, recurren al tombamento para proteger su visión de ciudad. La decisión provisional del CONPRESP (Resolución 07/2023) reconoció el tombamento parcial, lo que intensifica el debate sobre lo que constituye patrimonio en un país de urbanización reciente, evidenciando los límites de la participación tradicional y la búsqueda de alternativas.

4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES PARA EL FUTURO

Brasil ha realizado un notable esfuerzo para incorporar la participación ciudadana en las políticas públicas, especialmente en el ámbito del desarrollo urbano. Sin embargo, como hemos analizado, existen varios aspectos clave que deben considerarse para comprender el sistema y sus posibles vías de progreso.

En primer lugar, la fragmentación territorial, combinada con la autonomía municipal, dificulta un análisis sistemático de las prácticas y el desarrollo de políticas públicas coherentes. En segundo lugar, el proceso de desarrollo urbano se desenvuelve en dos dimensiones: la del poder ejecutivo y la del legislativo. Esto genera situaciones en

las que la participación, en lugar de incrementar la transparencia de los procesos públicos, termina por oscurecerlos y propiciar conflictos judiciales. Además, los casos de consejos de participación urbana con amplias atribuciones decisorias —que desafían tanto las competencias del ejecutivo como del legislativo— añaden un nivel de complejidad y otras formas de gobernanza que entran en conflicto con el sistema principal de gestión colectiva. Cabe destacar que estas dinámicas no son intrínsecamente negativas ni positivas, sino que reflejan un sistema de gobernanza urbana en constante evolución, sin un guion claro que defina el camino a seguir.

Así, la participación ciudadana en la ordenación territorial brasileña revela una paradoja estructural: su obligatoriedad legal, consagrada en la Constitución Federal y en el Estatuto de la Ciudad, coexiste con una ausencia de regulación clara, permitiendo judicializaciones, dificultades de comprensión y posibles solapamientos funcionales incluso con cámaras de concejales.

¿Cómo analizar la inconstitucionalidad de un procedimiento participativo, como en São Paulo y Florianópolis, sin que haya sido regulado? La judicialización, basada en interpretaciones subjetivas del Artículo 40, §4º, del Estatuto de la Ciudad, refleja una laguna legislativa que transfiere al Poder Judicial la tarea de definir lo que constituye participación “efectiva”, generando incertidumbre jurídica y retrasos. Resolver esta paradoja exige una regulación nacional que equilibre la autonomía municipal y los estándares mínimos, garantizando que la participación sea más que un requisito formal y pueda contrarrestar efectivamente los intereses económicos, alineando la planificación urbana con las necesidades populares.

BIBLIOGRAFÍA

- Avritzer, L. y Anastasia, F. (eds.) (2006). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG. Disponible en: <https://www.amazon.com.br/Reforma-Pol%C3%ADtica-Brasil-Leonardo-Avritzer/dp/8570415362> [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Brasil (1937). *Decreto-Lei n° 25, de 30 de novembro de 1937*. [En línea] Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0025.htm [Consultado el 8 de junio de 2025].

- Brasil (1981). *Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981*. [En línea] Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [En línea] Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Brasil (1990). *Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990*. [En línea] Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Brasil (2001). *Lei No 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade*. [En línea] Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Brasil (2005). *Lei n° 11.129, de 30 de junio de 2005*. [En línea] Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111129.htm [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Brasil (2014). *Decreto n° 8.243, de 23 de maio de 2014*. [En línea] Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm [Consultado el 8 de junio de 2025].
- CONPRESP (2023). *Resolução CONPRESP 07/2023*. [En línea] São Paulo: Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. Disponible en: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/Resolucao%2007-23_Mancha%20dos%20Bombeiros.pdf [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Fedozzi, L. (2001). “Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 100, pp. 91-105. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4813403.pdf> [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Glezer, R. (2007). *Chão de terra e outros ensaios sobre São Paulo*. São Paulo: Alameda. Disponible en: <https://www.alamedaeditorial.com.br/livro/chao-de-terra-e-outros-ensaios-sobre-sao-paulo-> [Consultado el 8 de junio de 2025].
- IBGE (2022). *Censo Demográfico 2022*. [En línea] Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/population/22836-2022-census-3.html?edicao=38732> [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Florianópolis (2014). *Lei Complementar N° 482, de 17 de Janeiro de 2014*. [En línea] Disponible en: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-florianopolis-sc> [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Prefeitura de Belo Horizonte (2019). *Lei n° 11.181, de 8 de agosto de 2019*. [En línea] Disponible en: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/meio-ambiente/lei11181-atual.pdf> [Consultado el 8 de junio de 2025].

- Porto Alegre (1999). *Lei Complementar n° 434, de 1 de dezembro de 1999*. [En línea] Disponible en: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/pref-poa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Prefeitura de Porto Alegre (2021). *Instrução Normativa n° 04/2021*. [En línea] Disponible en: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/escritorio-de-licenciamento/IN%202021%2004%20SMAMS%20-%20procedimento%20de%20revis%C3%A3o%20do%20PDDUA.pdf [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Prefeitura de São Paulo (2014). *Lei n° 16.050, de 31 de julho de 2014*. [En línea] Disponible en: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Prefeitura de São Paulo (2019). *Decreto n° 59.023, de 21 de outubro de 2019*. [En línea] Disponible en: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59023-de-21-de-outubro-de-2019> [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Prefeitura de São Paulo (2022). *Decreto n° 61.557, de 7 de julho de 2022*. [En línea] Disponible en: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61557-de-7-de-julho-de-2022> [Consultado el 8 de junio de 2025].
- Siqueira de Guimarães, R. (2019). Characterization of Spatial Planning in Brazil: The Right to the City in Theory and Practice. *Planning Theory & Practice*, 20(3), pp.369-386. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649357.2019.1626632> [Consultado el 8 de junio de 2025].

LA PARADOJA ENTRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LA PLANIFICACIÓN URBANA Y LA LEGISLACIÓN. PERÚ 1980-2025

JULIO CALDERÓN COCKBURN¹

Doctor en Ciencias Sociales

Profesor principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM)

ÍNDICE: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONTEXTUALIZACIÓN. 2.1. Las experiencias municipales participativas. 2.2. Importancia de la participación en el desarrollo democrático del país. 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GESTIÓN MUNICIPAL Y MARCO LEGAL (1980-2003). 3.1. Década de 1980: reconocimiento de las organizaciones sociales. 3.2. Década de 1990: mecanismos de “democracia directa”. 3.3. Siglo XXI: legislación de la participación. 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. 4.1. Instrumentos de planeamiento. 4.2. Procesos y desarrollo de la participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística. 4.3. Los actores de la participación. 4.4. Efectos de los procesos de participación en la ordenación urbanística. 5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda los mecanismos de participación ciudadana en la planificación urbana en el Perú, considerando la legislación vigente y los antecedentes históricos que explican su formulación. En la segunda parte se abordarán los aspectos contextuales, como las estructuras económicas y político sociales y las experiencias municipales participativas que explican la producción del derecho. En tercer lugar, se considera específicamente la participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística, sus actores y efectos. Finalmente, las conclusiones y perspectivas de futuro.

La participación ciudadana se entiende como los flujos que permiten a las personas involucrarse en los asuntos públicos. Junto al

¹ El capítulo es producto del proyecto de investigación SINFING “Lima, la ciudad ilegal en el siglo XXI” de la UNMSM.

acto de votar en elecciones para elegir a las autoridades, existe otra participación a través de los mecanismos de “democracia directa”, los cuales comprenden referendos, plebiscitos, consulta popular, iniciativa legislativa y normativa, revocatoria del mandato, cabildo abierto, “asambleas populares” e integración en consejos ciudadanos o comités de gestión entre pobladores y municipalidades.

La planificación urbana es una acción institucional sobre el medio físico, ejecutada desde el Estado y su aparato jurídico. Refiere a la organización y el control del suelo como soporte de la producción y habitación (Sánchez— Casas, 2009, pág. 109), al recurso del componente coercitivo del poder con el fin de ampliar el alcance social de su componente emancipador (p. 114). La planificación alude al futuro, a prevenir la evolución de un fenómeno y sus posibles desdoblamientos con el objetivo de prevenirse mejor contra probables problemas, o “sacar partido de probables beneficios” (Lopes, 2003). La planificación urbana es diferente de la gestión urbana, debido a que estos conceptos poseen actividades y referencias temporales distintas. La gestión urbana es el abordaje del ahora, de las situaciones que se presentan utilizando recursos materiales y humanos, bajo la supuesta guía de los planes.

Para diversos autores en el Perú, la planificación urbana tiene poca vigencia y/o se encuentra desprestigiada. Es lo que afirma la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (LDUS), (MVCS, 2021)². Pocas municipalidades cuentan con planes urbanos y, los propios funcionarios públicos no distinguen entre planificación y gestión urbana. Interesados en la ejecución de obras, piensan que la gestión, en los hechos, comprende a la planificación (Calderón, 2017). Las dificultades de la planificación urbana entorpecen el ordenamiento territorial en el campo y la ciudad, y debilitan al Estado frente a los grupos de presión e intereses privados, afectando la regulación.

La claridad de las distinciones conceptuales entre participación, planificación urbana, gestión urbana, encuentra dificultad en su traslado a los hechos del mundo social. La participación ciudadana no se agota en la elaboración de los planes y, de hecho, el incentivo

² En su exposición de motivos, la LDUS indica que solo 220 de 1655 gobiernos locales distritales cuentan con plan urbano vigente (MVCS, 2021, pág. 71).

a actuar depende de la concordancia entre agentes diversos. Como se observará en el capítulo, en el Perú cuando existía una mediana experiencia de participación ciudadana, la población conformaba comités de gestión con los gobiernos locales, decidía parte del presupuesto municipal, pugnaba por revocar a las autoridades, entre otros. Si bien estas experiencias alimentaron el marco legal de la participación ciudadana en el siglo XXI, esta situación no se ha traducido en mayores flujos de la sociedad al Estado. Es paradójico que, cuando este marco legal era pobre o adverso, se dieron las prácticas más innovadoras. Se requiere entender esta desde las explicaciones que el mundo social puede brindar.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

El Perú es un país unitario y el Estado comprende los niveles nacional, regional y local— municipal. Es un país en que el sistema político democrático representativo no ha sentado bases reales. Durante los siglos XIX y XX hubo una sucesión de dictaduras con gobiernos electos por cortos periodos. La explicación usual en las ciencias sociales fue la de un gobierno oligárquico (plutocrático), al servicio de las clases altas agro exportadoras, en alianza con emergentes clases medias que se configuraron a partir de su apoderamiento de la burocracia estatal. El gobierno del general Juan Velasco (1968-1975) fue un punto de inflexión al afectar a la oligarquía, aunque esta pudo reconvertirse en una nueva burguesía financiera y agro exportadora. La aplicación del modelo de libre mercado, a partir de 1990, no significó la aceptación de un sistema de democracia liberal y, por el contrario, continuaron golpes de Estado o intentos (1992, 2022) y actualmente predomina la inestabilidad política desde 2016³.

³ Entre 2016 y 2025 en el Perú ningún presidente ha podido concluir su mandato constitucional. El presidente Pedro Kuczynski, electo en 2016, gobernó menos de dos años, siendo reemplazado por su vice presidente, el cual fue vacado por el Congreso en 2020. El parlamento designó un presidente cuyo mandato duró 5 días y luego asumió, entre noviembre 2020 y julio de 2021, Francisco Sagasti. En 2021 fue electo Pedro Castillo, destituido por el congreso por un intento de golpe de Estado (diciembre de 2022) y asumió su vicepresidenta. Hubo seis

2.1. Las experiencias municipales participativas

Tras el largo gobierno militar (1968-1980), mediado por la asamblea constituyente que dio lugar a la Constitución de 1979, el panorama político y social había sido modificado por el proceso de urbanización, el surgimiento de una clase obrera urbana y el movimiento sindical, la emergencia de partidos políticos de izquierda, movimientos sociales regionales, entre otros. En 1980 asumió el gobierno, por elecciones democráticas, Fernando Belaunde quien, desde sus inicios, debió enfrentar un proceso de guerra interna promovido principalmente por el Partido Comunista Sendero Luminoso, así como puso en marcha un intento de descentralización del Estado buscando fortalecer a las municipalidades, en un país dominado por un manejo centralista.

La convocatoria a elecciones municipales permitió que los partidos de izquierda legal (Izquierda Unida) ganaran alcaldías, especialmente en distritos de composición popular, e hicieran propuestas de democracia participativa y cogestión entre las municipalidades y sociedad civil. Desde acciones colectivas y ciertas gestiones municipales se impulsaron mecanismos participativos en la planificación y gestión urbana, ampliamente estudiadas por las ciencias sociales. Estas experiencias de cogestión municipalidades/ sociedad civil fueron desarrolladas en espacios de composición popular, especialmente urbanos, en un marco institucional y legal no del todo adaptadas a ellas e incluso adverso (Calderón y Valdeavellano, 1992).

Esta situación podría explicar su tendencia a suscribir métodos y formas de acción colectiva como asambleas populares, cabildos abiertos, comités de gestión, micro áreas de desarrollo en que la población decidía la inversión municipal de sus respectivas zonas, entre otros. Entre las experiencias, las Micro Áreas de Desarrollo de El Agustino (MIADES), que incluyó procesos de planificación y fondos de desarrollo comunal, la construcción del Malecón Intermedio en la provincia de Ilo, considerando la política de participación vecinal, los comités de gestión, el plan director, las políticas de obras (Ramos y Neyra, 1990), el comité distrital de abastecimiento y comercializa-

presidentes en seis años y en total 16 ministros de economía, retrocesos en la legislación, inestabilidad política y crisis del sistema de partidos.

ción de Villa El Salvador en Lima (Gonzales et. Al, 1990), la planificación participativa en el distrito de Ate en Lima (Chipoco et al., 1990), entre otros.

Las experiencias participativas desarrolladas tuvieron aspectos críticos, tales como la negativa a transferir poder y recursos a las comunidades, malas estrategias de comunicación y educación, inexistencia de un sistema de información que permitiera el seguimiento de las políticas. Por último, en la propia comunidad y organizaciones sociales de base existían, además de las propuestas participativas, prácticas delegativas, efecto cancelatorio de los movimientos vecinales⁴, clientelismo, autoritarismo y aprovechamiento propio.

En la década de 1990 se instauran las políticas de libre mercado en el Perú, y en abril de 1992 el presidente Alberto Fujimori da un golpe de Estado suprimiendo el congreso de la república. A pesar de ello, las organizaciones políticas de izquierda legal, cuyos esfuerzos municipales en favor de la participación no habían logrado insertarse en el marco jurídico nacional, continuaron desarrollando prácticas participativas, en tanto el régimen autoritario de Alberto Fujimori continuó convocando a elecciones municipales.

Desde el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) a la actualidad el contexto económico, social y político ha cambiado sustancialmente en el Perú. En el plano económico se ha afirmado una estructura primaria —agro— exportadora, que ha dejado de lado los esfuerzos de industrialización y, en el político, además de continuar regímenes democrático representativos y dictatoriales, se ha producido una virtual desaparición de los partidos políticos, siendo que el escenario está dominado por organizaciones políticas caudillistas propensas al clientelismo. En el plano social estos profundos cambios han significado la reducción de la clase obrera y el aumento de una mano de obra precarizada y sin derechos, una especie de “ciudadanía de segunda categoría” (tabla 1). Todas estas dimensiones han afectado la viabilidad de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno.

⁴ Por efecto cancelatorio se entiende que conforme las organizaciones sociales urbanas van logrando sus objetivos (provisión de agua potable, luz, títulos de propiedad, entre otros) la dinámica vecinal y la movilización disminuye, pierde impulso.

Tabla 1: Cambios económicos, políticos y sociales (1970-2025)

Dimensiones	1970-1989	Libre mercado (1990-2024)
Económicas	Incipiente industrialización.	Economía primario extractiva, desindustrialización, mayor informalidad urbana. Mercantilización de la vida cotidiana.
Políticas públicas y ciudadanía	Políticas públicas redistributivas, distributivas (provisión de servicios) y reguladoras (suelo). Clientelismo.	Políticas públicas distributivas y desreguladoras. Clientelismo fortalecido. Crisis de sistema de partidos políticos y de izquierda, autoritarismo populista.
Sociales	Organizaciones de base fuertes, autónomas y con control territorial. Centralización de organizaciones. Apoyo de Iglesia católica progresista.	Organizaciones vecinales y sociales con vínculos débiles. Fragmentación organizativa, atomización de demandas y desconfianza entre población y dirigentes.
Culturales e ideológicos	Comunitarismo. Ideología obrera y clasista	Individualismo, debilidad de comunidad, pragmatismo, "todo vale"

Elaboración: Calderón, 2024.

2.2. Importancia de la participación en el desarrollo democrático del país

El proceso de transición a la democracia, entre 1979-1980, tenía como antecedente que el gobierno militar había recusado de la democracia representativa y del sistema de partidos, en favor de un proyecto de "democracia de participación plena". Durante la transición, se produjo un debate sobre la democracia en el Perú y en América Latina, expresándose en dos modos de entenderla: la liberal, que puso énfasis en el modo de elegir gobernantes y las reglas de juego, en la idea formulada por Schumpeter, y el que entendía la democracia como un ideal político que abogaba por un máximo de participación de todos los ciudadanos. En esta segunda línea, se entendía la parti-

participación como los esfuerzos organizados por incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras, por parte de grupos y movimientos excluidos de tal control (Fadda, 1988).

Fue un áspero debate, marcado por las connotaciones ideológicas entre los defensores de la democracia representativa o liberal (organizaciones conservadoras y de derecha) y los de una “democracia participativa” complementaria a la democracia representativa (izquierda, centro político). Al interior de los partidos de izquierda existía el debate entre la participación en la democracia representativa o la lucha armada, el cual transcurría en las universidades, fábricas y barrios.

El tema de la participación ciudadana en la gestión urbana fue clave en el debate sobre la democracia. Desde el espectro conservador, y de parte del centro político, las posturas fueron que la planificación y la gestión urbana debían ser un tema de las autoridades electas, de los políticos y de los técnicos y expertos. Estas posturas no aceptaban la participación, la que observaban como un caballo de troya de la izquierda, apoyando más bien marcos legales que la limitaran o no la consideraran. La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) de 1984 no consideró la participación ciudadana en la planificación territorial.

Desde la otra vertiente, las experiencias pioneras desarrolladas por la izquierda legal en las municipalidades populares, entendían la participación como un cuestionamiento a la democracia liberal o representativa, aunque no buscaban reemplazarla, sino complementarla con la “democracia participativa”. Esto implicaba participar en las elecciones y el trabajo dentro del aparato del Estado. La participación permitía representar y dar la voz a las demandas postergadas de los sectores trabajadores y populares, darles acceso a instancias del poder institucional y cuestionar el marco legal dominante.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GESTIÓN MUNICIPAL Y MARCO LEGAL (1980-2003)

La Constitución de 1979, aprobada al final del gobierno militar (1968-1980), contenía breves menciones de la participación ciudadana. En su artículo 64 indicaba que los ciudadanos “tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio

de representantes libremente elegidos en comicios periódicos y de acuerdo con las condiciones determinadas por ley”, en el marco de una postura liberal. En su artículo 256, capítulo “de la descentralización. Gobiernos Locales y Regionales”, indicaba que “Las municipalidades promueven, apoyan, y reglamentan la participación de los vecinos en el desarrollo comunal”. La participación aparecía en la Constitución limitada a la acción municipal y su promoción era tan solo una facultad que dependía del criterio y voluntad de cada gobernante local (Sánchez, sin fecha).

3.1. Década de 1980: reconocimiento de las organizaciones sociales

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), 23853 de junio de 1984, expedida por el gobierno de Fernando Belaunde, reforzó criterios de planificación urbana al establecer que la acción municipal se ejecutaba de acuerdo con Planes Integrales de Desarrollo Provincial, establecidos sobre la base de los distritales y comunales (artículo 63), considerando planos urbanos correspondientes al uso de tierras y la regulación. Sin embargo, en el contexto del debate sobre la democracia indicado, la LOM no consideró la participación de la ciudadanía en los planes urbanos. El artículo 79, sobre la “participación de la comunidad”, estableció que los vecinos participarían a través de elecciones municipales, juntas de vecinos y comités comunales, derecho de petición, consultas y recibiendo información. Estableció que los consejos municipales, a propuesta de las autoridades o la ciudadanía, podían constituir juntas de vecinos para supervisar la prestación de servicios públicos locales y el cumplimiento de leyes locales.

A diferencia, la Ordenanza 020 de la Municipalidad de Lima, dirigida por la Izquierda Unida (IU), expedida el 11 de diciembre de 1986, “sobre juntas de vecinos”, extendió nuevas atribuciones a las Juntas.

- d) Colaborar en el desarrollo de los planes y campañas municipales respectivas, con lo cual incluyó la participación en los planes de las Juntas Vecinales.
- e) Presentar iniciativas y sugerencias sobre cualquier materia referida a la jurisdicción municipal.
- f) Intervenir en representación de sus afiliados en las instancias y formas de participación vecinal.

- g) Participar en las reuniones del concejo de acuerdo a lo establecido en el artículo 82 de la LOM y tomar iniciativas respecto de la elaboración de presupuestos, ordenanzas y los acuerdos a los que lleguen los vecinos.

La ordenanza, a su vez, en su artículo 5, reglamentó los órganos de gobierno de las Juntas de Vecinos, estableciendo una asamblea general y una junta directiva, la composición del órgano directivo (Presidente, secretario, tesorero y fiscal), lo cual debería ser determinado por el estatuto de la propia organización, las atribuciones o facultades como vigilar el cumplimiento de las normas y la prestación de los servicios públicos locales, colaborar en el desarrollo de obras comunales y los planes, participar en las reuniones de consejo. Los artículos 11 y 12 establecen que las oficinas de Participación Vecinal de las municipalidades reconocerán a las Juntas de vecinos y establecerán un registro municipal de las mismas.

Las diferencias entre la LOM de 1984 y la ordenanza 020 de la Municipalidad de Lima de 1986, dan cuenta de las diferencias de los procesos y debates sobre la concepción entre democracia y participación. A su vez, condensan la experiencia acumulada por las gestiones participativas de Izquierda Unida en las municipalidades.

La ordenanza es la primera que define la colaboración de las juntas de vecinos en los planes municipales (artículo 4, inciso d), reconoce el derecho de iniciativa y a participar en las reuniones del concejo municipal. Fue importante el obligatorio reconocimiento y registro municipal de las juntas de vecinos, en ese momento con oposición de las organizaciones de derecha, lo cual no quedaba ya supeditado a la decisión de la autoridad municipal, sino que era un reconocimiento institucional, el cual ha perdurado a lo largo de los años, y es una de las bases desde la que se establece la relación entre las comunidades y las municipalidades, incluyendo las actuales actividades de los presupuestos participativos.

3.2. Década de 1990: mecanismos de “democracia directa”

En la década de 1990 la legislación incluyó, por la vía de la Constitución de 1993, y la Ley de Participación y Control de Derechos Ciudadanos (ley 26300), los mecanismos de democracia directa como

un derecho ciudadano ante la gestión pública. No se legisló acerca de la participación en la planificación urbana, por cuanto la misma planificación fue fuertemente criticada desde el inicio de la reforma neoliberal en el Perú. En 1992 se suprimió el Instituto Nacional de Planificación (INP), surgido en la década de 1960 bajo el empuje de la teoría del desarrollo y el papel del Estado, desde la consideración que los mercados eran óptimos asignadores de recursos. Una suerte similar corrió la planificación urbana tradicional. Se cuestionaba que los planes urbanos generales no funcionaban (constituían un plan—libro, depositado en un estante, fuera del conocimiento y la opinión de la gente) y no se apoyaban en dinámicas económicas y sociales. Bajo el impulso de la denominada planificación estratégica, surgida en el mundo empresarial en la década de 1960, se consideraron planes de corta duración, discutidos entre el Estado y los empresarios.

Después del golpe de Estado de 1992, se requirió una nueva Constitución de la República promulgada el 29 de diciembre de 1993. La constitución, actualmente vigente, reconocía la participación ciudadana a través de actos electorales y diversos mecanismos de “democracia directa”, los cuales por primera vez eran admitidos en la legislación.

El artículo 31 estableció la Rendición de Cuentas, por la cual el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de los recursos propios, y el artículo 32 indica que el referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan. Pueden ser objeto de referéndum la reforma total o parcial de la Constitución, las normas con rango de ley, las ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización.

“Artículo 31°.— Participación ciudadana en asuntos públicos.

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. ...

Artículo 32º.- Consulta popular por referéndum. Excepciones
Pueden ser sometidas a referéndum: 1. La reforma total o parcial de la Constitución; 2. La aprobación de normas con rango de ley; 3. Las ordenanzas municipales; y 4. Las materias relativas al proceso de descentralización. No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona”.

La ley 26300, de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, del 18 de abril de 1994, reguló los mecanismos de democracia directa de conformidad con la Constitución de 1993. En su artículo 2 estableció que son derechos la:

- a) Iniciativa de Reforma Constitucional;
- b) Iniciativa en la formación de las leyes;
- c) Referéndum;
- d) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y,
- e) Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Posteriormente, este artículo sería modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 29313, publicada el 07 enero 2009, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 2.- Son derechos de participación de los ciudadanos los siguientes: a) Iniciativa de reforma constitucional; b) iniciativa en la formación de leyes; c) referéndum; d) iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; y, e) otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente.”

El cambio es la sustitución de “formación de dispositivos municipales” por la formación de ordenanzas regionales y municipales, con lo cual la participación ciudadana puede intervenir en la expedición del marco normativo de los gobiernos regional y local.

La puesta en marcha de los mecanismos de democracia directa llamó la atención por provenir de un gobierno dictatorial, el cual había dejado de convocar a elecciones para gobiernos regionales. Una explicación plausible sería que, antes que una real vocación por la democracia directa, el régimen de Fujimori, en la búsqueda de afirmar su poder, buscaba herramientas para enfrentarse a un sistema de partidos políticos que le era adverso (Remy, 2011, pág. 90). En

refuerzo de esta interpretación, debe indicarse que cuando la ciudadanía intentó aplicar los mecanismos de referéndum en torno a cuestiones que afectaban al poder político nacional, el congreso, con mayoría del Fujimorismo, a través de dos leyes, la 26592 del 18 de abril de 1996 y la 26670 del 11 de octubre de 1996, mediatizó la norma al encadenarla a acciones previas del congreso (Miró Quesada 2002), en lo que representó un retroceso frente a lo inicialmente acordado.

Las experiencias participativas en la década de 1990 no se reducen a las innovaciones legales propuestas por el gobierno nacional. Según Grey, Hinojoza y Ventura (2003), como resultado de una trayectoria de movilización social de pobladores urbanos y comunidades rurales por la mejora de la calidad de vida, se dieron expresiones de aportes económicos de la comunidad, trabajo comunal, rendiciones de cuenta y aprobación del presupuesto municipal. Entre otras experiencias exitosas mencionan el distrito de Limatambo, provincia de Anta en Cusco (1993), Villa El Salvador en Lima en 1999 y la de Ilo también en 1999. En estos casos, el presupuesto participativo fue continuidad de la elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible y representaron una alternativa al manejo centralista y no planificador del gobierno nacional.

3.3. Siglo XXI: legislación de la participación

Tras la caída de la dictadura de Alberto Fujimori, se inicia un nuevo proceso de transición a la democracia en el 2000, en un momento en que las propuestas participativas habían logrado una presencia en el ámbito nacional (Grey, et al, 2003; Távara, et al, 2009; Miranda, 2002, entre otros). Se produjeron modificaciones en el marco jurídico en un nuevo intento por fomentar el proceso de descentralización del Estado y, en esta ocasión, de promover los mecanismos participativos, a través de las leyes orgánicas del gobierno regional, municipal y del presupuesto participativo.

En el año 2002 se modificó la Constitución de 1993 en su capítulo XIV de la descentralización. La Ley N° 27680, publicada el 07 de marzo de 2002, indicaba:

“Artículo 188°.- La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral

del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.

En el artículo 197, también modificado, se indica que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, que los gobiernos regionales debían formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) con las municipalidades y la sociedad civil. El artículo N°199 indica que los gobiernos regionales y locales “formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley”.

La Ley de Bases de la Descentralización número 27783, del 17 de julio del 2002, en su capítulo IV - artículo 17 sobre participación ciudadana, indica que los gobiernos regionales y municipales están obligados a promoverla en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuesto y en la gestión pública. Para eso deberán garantizar a los ciudadanos el acceso a la información pública y conformar espacios de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. El artículo 18 (18.2) hace alusión a los planes y presupuestos participativos indicando que son de carácter territorial

La Ley N° 27867, del 2003, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 8, sobre los principios, incluye el de participación ciudadana, mencionando:

“La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales”.

La Ley 27867 incluye principios como transparencia, rendición de cuentas, inclusión, subsidiariedad, sostenibilidad, entre otros. La participación ciudadana aparece en el artículo 10 como una responsabilidad compartida. Al gobierno regional le corresponde aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado, y de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales del Presupuesto General de la República y la Ley de Prudencia y Trans-

parencia Fiscal. Esta ley vincula el plan anual y el presupuesto participativo dentro del Plan Regional Concertado, representando una referencia directa a participación ciudadana en gestión y planes.

La Ley N° 27972 del 2003, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), atendiendo la realidad de las 350 municipalidades provinciales y las 1980 municipalidades distritales, establece en su artículo 197 que “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local”, una mención que se encontraba en la LOM de 1984.

La ley de municipalidades estableció los mecanismos para la participación ciudadana: El Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP), el cual coordina el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Municipal. A su vez, el Concejo de Coordinación Local Distrital (CCLD), coordina el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Municipal Distrital. En la legislación resulta clara la asociación entre planificación y participación y el papel de Consejos de Coordinación Local, los cuales estarían conformados por alcaldes, regidores y representantes de la sociedad civil, teniendo estos últimos una proporción del 40% del total de sus miembros. En ese sentido, la legislación otorga mayoría a las instancias gubernamentales, algo que la Defensoría del Pueblo consideró restrictiva (Defensoría del Pueblo, 2005, pág. 190).

La LOM señala que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión. Plantea la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión; y establece las Juntas de Delegados Vecinales.

Los mecanismos de participación establecidos por la LOM en el artículo 113 son:

- Derecho de elección a cargos municipales.
- Iniciativa de formación de dispositivos municipales.
- Derecho de referéndum.
- Derecho de denunciar infracciones y de ser informados.
- Cabildo abierto.

- Participación a través de Juntas Vecinales o derechos de control.
- Comités de gestión.

La LOM de 2003 también reconoce la iniciativa en la formación de dispositivos municipales (artículo 114), como mecanismo de participación directa el derecho de referéndum (artículo 115) y la revocatoria de autoridades como derecho de control (artículo 122).

Si bien la LOM del 2003 considera más mecanismos de participación ciudadana que la LOM de 1984, la Defensoría del Pueblo señaló que la ley anterior, 23853 (8 de junio de 1984), establecía que la municipalidad debía informar cada 90 días a los vecinos sobre la marcha de los asuntos comunales y el estado de la economía municipal; así como que cada 60 días el concejo debía dedicar una sesión para tratar las materias de interés comunal que los vecinos solicitaran. Ambas disposiciones no figuraban en la ley del 2003. Si bien la ley amplía los mecanismos de participación, restringe el proceso de rendición de cuentas y, como se ha mencionado, otorga a la municipalidad mayoría en los consejos de coordinación locales.

El marco legal que vincula la participación ciudadana con los planes de desarrollo concertados se completa con la ley N° 28056, del Marco del Presupuesto Participativo (PP), expedida en agosto de 2003. Se entiende que los PP deben fortalecer las relaciones Estado —sociedad civil, y que los gobiernos regionales y locales deben promover estrategias para este fin, asignándoles, además, funciones de vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. La ley vincula los PP con los Planes de Desarrollo Concertados de los GR y GL. Diversos autores consideran que la legislación sobre los PP, en el marco de las experiencias de participación ciudadana en el Perú, fueron antes que un punto de partida, un punto de llegada de movimientos sociales y gestiones participativas (Arroyo e Irigoyen, 2005; Grey, et al, 2003; Miranda, 2002, Távora, et al, 2009, entre otros).

La ley señala las fases del proceso participativo como identificación de agentes, capacitación, talleres de trabajo, evaluación técnica de las prioridades, formalización de los acuerdos, rendición de cuentas y otros; así como que los acuerdos deben sustentarse ante los Consejos Regionales o Municipales. La ley del PP fue reglamentada el 25 de noviembre de 2003 y luego ha tenido otras reglamentaciones.

Al condicionar la aplicación de los PP con los Planes de Desarrollo Locales Concertados (PDLC), se establecía una relación con la planificación de la ciudad⁵.

4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La ley de Desarrollo Urbano Sostenible (LDUS), número 31313, del mes de julio de 2021, aprobada casi dos décadas después de las leyes de descentralización de inicios del siglo XXI, plantea innovaciones al marco legal urbanístico, en la dirección de experiencias de mayor avance como la colombiana y la brasilera en América Latina.

En ese lapso diversos aspectos estructurales económicos y sociales, así como políticos y culturales se habían modificado. Las políticas de libre mercado, con sus altas y bajas en el crecimiento económico (producto interno bruto, ingreso per cápita, índice de Gini), se habían afirmado, aunque con un incremento de la informalidad laboral del país, la cual subió de un 50% en 1990 a un 75% en la segunda década del siglo XXI. Los niveles de corrupción gubernamental, ostensibles a partir del escándalo de Odebrecht, habían derivado en la crisis del sistema político y de los partidos; y los partidos de izquierda perdieron presencia en el escenario político y popular. Algo similar ocurrió con las organizaciones sociales de base autónomas y las gestiones municipales participativas. Junto a la mercantilización de la vida social, emergió en los sectores populares comportamientos atomizados e individualistas (Calderón, 2024).

¿Por qué, entonces, se pudo expedir la LDUS, una norma en la línea de las experiencias urbanísticas de Brasil y Colombia? En noviembre de 2020 el Congreso de la República destituyó al presidente de la república y lo reemplazó por el congresista que dirigía el parlamento (Manuel Merino). Tras una fuerte protesta ciudadana Merino renunció y el congreso nombró al parlamentario Francisco

⁵ Los PDLC consideran amplias problemáticas vinculadas al desarrollo y la pobreza, tales como salud, educación, población vulnerable, seguridad ciudadana y violencia, residuos sólidos, gestión de riesgo de desastres, entre otros. No son totalmente dirigidos a la temática de la planificación.

Sagasti, un político de centro y reconocido en el mundo académico. Con un gobierno de transición que debía durar 8 meses (hasta julio de 2021), Sagasti, a diferencia de anteriores presidentes que elegían a sus ministros en función de sus asociaciones con el mundo empresarial, llamó a profesionales y académicos independientes a incorporarse a la gestión pública. Esa situación excepcional generó una relativa autonomía de los gestores, lo que explica la elaboración de la LDUS, aprobada por el congreso en julio de 2021⁶.

4.1. Instrumentos de planeamiento

Los instrumentos de planeamiento de la Ley 31313 figuraban en el decreto supremo 002-2016— Vivienda, del 2016, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS). El reglamento definió como instrumentos de planificación urbana el Plan de Acondicionamiento Territorial en ámbitos urbanos y rurales, los Planes de Desarrollo Urbano, que comprendían el Plan de Desarrollo Metropolitano - PDM, el Plan de Desarrollo Urbano - PDU, para ciudades o conglomerados urbanos cuya población está por encima de los 5,000 habitantes, y el Esquema de Ordenamiento Urbano. Estos instrumentos debían ser sometidos a la participación de la sociedad civil, estableciendo mecanismos de consulta.

La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible número 31313 (LDUS) incorpora nuevos instrumentos en la línea de la función social de la propiedad, que se clasifican como reajuste predial (reajuste de suelo, integración inmobiliaria), regulación urbana (declaración de Zonas Especiales de Interés Social, zonificación inclusiva, valor al anuncio del proyecto, carga de conservación), financiamiento urbano (participación en el incremento del valor del suelo, derechos adicionales de edificación transferibles) y complementarios de gestión (renova-

⁶ Entre el 2011-2014 asumió la alcaldía de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Susana Villarán, de la organización de izquierda Fuerza social. Aunque no desarrolló propuestas integrales de participación Ciudadana, implementó el programa Barrio Mío buscando que pobladores pobres y vulnerables de los cerros de Lima participaran en planes de desarrollo locales, pero fue una experiencia trunca.

ción o regeneración urbana, fideicomiso de desarrollo urbano, operador público de suelo, reserva de suelo y banco de tierras).

4.2. Procesos y desarrollo de la participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística

La ley 31313 plantea una participación en materia de desarrollo urbano sostenible y ubica la planificación bajo el principio y enfoque orientador de la participación ciudadana efectiva (artículo 4, inciso 4.1, d): “la intervención, concertación y cooperación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones y la coproducción de los planes urbanos, gestión urbana, monitoreo y rendición de cuentas, en las diferentes escalas de planificación que define la presente ley”. La participación ciudadana desarrolla los mecanismos dispuestos por Ley 27867 (LOGR), LOM 27972, Ley 28056 del marco Presupuesto Participativo y la ley, de derechos de participación y control ciudadanos. Estos dispositivos incluían la conformación de Consejos de Coordinación Locales, establecimiento de consultas a la ciudadanía, presupuestos participativos, cabildos, referéndum, entre otros. Establece así una continuidad con la legislación de comienzos del siglo XXI, e incluso de la década de 1990 (mecanismos de “democracia directa”).

Los gobiernos locales debían: “garantizar la participación ciudadana efectiva en los procedimientos de diseño, elaboración, coproducción y aprobación de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano” (artículo 7, inciso 5).

El artículo 11 precisa la “participación ciudadana efectiva” indicando:

- La participación ciudadana es una condición de los procesos de toma de decisiones de los planes, y en los que, sin exclusión, la ciudadanía interviene.
- Permite generar oportunidades a la ciudadanía de gozar de los beneficios derivados del desarrollo urbano

En el artículo 11, inciso 4, se indica que la participación ciudadana efectiva es institucionalizada, financiada, responsable e informada, por lo que las Entidades Públicas, a cargo de la planificación urbana, se encuentran obligadas a implementar los procesos e instrumentos

que la garanticen durante todo el proceso de elaboración, aprobación e implementación de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Más importante aún, la ley señala que *“la omisión de la observancia de los parámetros de participación ciudadana efectiva establecidos en la presente Ley y el Reglamento acarrea, previa opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la nulidad de los actos del proceso de planificación urbana que requieran dichas instancias”*. Es decir, la no consideración de la participación ciudadana podría conllevar la nulidad del acto administrativo.

Como es usual en América Latina, las legislaciones innovadoras que desarrollan instrumentos de gestión del suelo y promueven la participación ciudadana, son objeto de rechazo por el mundo empresarial (inmobiliario) y de esfuerzos por eliminarla o reducir sus alcances. Esta práctica incluye lobbies, presiones, negociaciones e incluso una demanda de inconstitucionalidad promovida ante el Tribunal Constitucional⁷. Estas demandas, han hecho que de los cuatro reglamentos que debían acompañar a la LDUS, a ser aprobados en un plazo de 60 días, más de 3 años después, solo se han aprobado dos, uno referente a la planificación urbana y otro sobre vivienda social.

El 5 de octubre de 2022, el decreto supremo N° 012-2022-VIVIENDA aprobó el nuevo RATDUS, el cual, en sus artículos 8 y 9 presenta las disposiciones organizativas para la participación ciudadana en los PAT y PDU. En ellos el CCL, provincial o distrital, debe aprobar y participar de diversas actividades como exhibición del plan, talleres y mesas de trabajo. El artículo 9 aborda la consulta pública, distinguiendo una etapa de exhibición, que considera al menos una audiencia pública y recoger las formulaciones alcanzadas por los actores, y otra de evaluación y consolidación a cargo del equipo técnico.

El 25 de septiembre de 2024, el gobierno nacional emitió el decreto legislativo N° 1674 que modifica en diversos aspectos la ley 31313. En cuanto a las modificaciones relacionadas con la planifica-

⁷ Como fue el caso de las experiencias colombiana y brasilera en que, tras la legislación, pasaron dos décadas de pugnas de los sectores económicos afectados, así como las experiencias mexicana y ecuatoriana en que se impidió la aprobación de mecanismo de captura de plusvalía urbana.

ción urbana y la participación ciudadana se modifica el artículo 11.4, en el sentido de eliminar la frase que sin la participación ciudadana en la planificación urbana se acarrea la nulidad de los actos del proceso. Se trata de un recorte importante y evidente en los alcances de la participación ciudadana, la cual deja manos libres a gobiernos regionales o locales para tomar decisiones y, si se observa la sección 1 de este artículo, este ha sido un tema de debate desde la década de 1980, tanto en lo legal como en las discusiones sobre la democracia en el Perú.

La modificatoria del artículo 59, sobre los recursos obtenidos del cobro del incremento del valor del suelo por única vez, añade que pueden usarse para la “elaboración de Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural”, un fin que no figuraba en la Ley 31313 y que busca resolver el problema del financiamiento para la elaboración de los planes y el nudo que representa la obligatoriedad de formular los planes frente al argumento de los gobiernos locales que no cuentan dinero para esos fines.

El artículo 99 modificado precisa el papel de vigilancia del cumplimiento de la normativa urbanística por parte de los ciudadanos, personas jurídicas o privadas, que no figuraba en la Ley 31313 y que incorpora a comunidades y empresas en dicha labor.

En el artículo 102 se consideran como infracciones incumplir la obligación de la participación ciudadana efectiva en el diseño, elaboración y aprobación de los Planes de AT y de DU (inciso 102.1/8) y del derecho a la información (inciso 102.1/9). De acuerdo a la modificación del artículo 11.4, dejar de lado a la participación no lleva la nulidad del acto administrativo, más si a una infracción, cuyo desarrollo y contenido se deja a un reglamento posterior (aún no aprobado).

4.3. Los actores de la participación

Los actores de la participación en los instrumentos reseñados son diversos, van desde organizaciones de pobladores de asentamientos precarios hasta empresarios, pasando por los funcionarios públicos. La composición y funcionamiento de los actores depende del interés que tengan, su grado de representatividad y sus expectativas. A conti-

nuación, se observarán las experiencias de presupuesto participativo y de consultas en planes urbanos.

Los presupuestos participativos municipales se implementaron desde el 2003 con un carácter obligatorio en los gobiernos regional y local, sin que estos, ni las organizaciones sociales, se encontraran preparados para un cambio de tal envergadura. Constituyó un error implementarlos sin antes haber desarrollado una experiencia piloto (Távora, et al, 2009). Para el 2004 se estimó que un 45% de los 1,828 municipios había entrado al proceso de PP, siendo 200 de ellos conducidos por “alcaldes participativos”, vinculados a diversas redes municipales. En estos casos los procesos de participación fueron activos y de mayor calidad, más no así en la mayoría de las municipalidades que participaban para cumplir la norma, e incluso había un grupo que no participó (Arroyo e Irigoyen, 2005). La implementación de los PP tuvo aciertos y limitaciones (tabla 2).

Tabla 2. Aciertos y errores en la implementación de los PP

Aciertos: alta valoración	Limitaciones
Participación en la toma de decisiones	Relación asimétrica entre autoridades y funcionarios y los agentes participantes
Acceso a recursos públicos	Diseño del proceso no apropiado
Espacio de relación municipalidad y sociedad local	Énfasis cuantitativo en la participación
Control de autoridades y funcionarios	Agentes presentan demandas más no propuestas
Múltiples aprendizajes	Promueve dispersión de la inversión municipal
Encuentro entre pares	Incertidumbre por cambio anual en las reglas de juego

Elaborado a partir de Távora, et al, 2009

Las experiencias en los PP no han sido generalmente positivas, lo cual ha mermado el entusiasmo en este tipo de participación. Gradualmente el entusiasmo participativo fue mermando. Hubo falta de información, limitado tiempo asignado para completar el ciclo del

presupuesto y porcentaje reducido del presupuesto municipal que se le destinaba. Las autoridades deciden el porcentaje del presupuesto a ser destinado a los PP. Los Consejos de Coordinación, con mayoría gubernamental se encontraban limitados en sus funciones (se reunían dos veces al año). A las organizaciones sociales se les exigía personería jurídica para participar y había poca representatividad de los dirigentes, debilidad institucional y, en cuanto a los proyectos, baja calidad técnica (Zas, 2010). Los montos asignados para los PP eran una pequeña parte del presupuesto municipal y los acuerdos de los CCL eran no vinculantes. Aproximadamente un 20% de los acuerdos adoptados en los PP no se implementaron⁸. En algunos casos, los CCL acordaban una rotación entre los beneficiarios de los PP para que todos resulten beneficiados en algún momento, lo cual mostraba una inclinación por pequeñas obras locales sin percibirse una escala zonal.

Para la implementación de los PP se requerían los Planes de Desarrollo Concertados, documentos de 20 a 25 páginas (sin contar anexos), que tienen dos secciones (diagnóstico o imagen de territorio) y propuestas (imagen de territorio deseada). Las propuestas constituyen una lista de deseos desde “eliminar la pobreza” o “cobertura al 100% de agua potable” hasta demandas locales por aulas escolares, seguridad ciudadana, losas deportivas, entre otros. Los PDLC existentes no contienen los ingredientes usuales de un plan, no explican los procesos a seguir y/ o probables escenarios, y su valor y utilidad radica en que son un requisito para obtener fondos para obras menores. Algunas investigaciones muestran que los PDCL no son efectivos, no se cumplen (Ordóñez, 2020).

Actualmente, los PP han perdido su impulso inicial y, si bien se han masificado, carecen de la voluntad innovadora de los agentes que los inspiraron, convirtiéndose en una actividad de rutina anual, de cumplimiento de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, interesado en ordenar el gasto público. Esta situación no es exclusivamente producto de las fallas del ordenamiento legal, sino de los cambios estructurales sobre los que se ha insistido.

⁸ Entrevista a Julio Guerra.

En el caso de la participación ciudadana específicamente orientada a la planificación urbana, los reglamentos de acondicionamiento territorial y planificación urbana del desarrollo sostenible se sostienen sobre los mecanismos de consulta ciudadana, los cuales incluyen al menos una audiencia pública y recoger las observaciones de los actores. Las consultas se han venido desarrollando con ocasión de la discusión de los planes urbanos, aunque por definición, y a diferencia de los Presupuestos Participativos, se discute casi totalmente sobre la zonificación del uso del suelo. La participación de los actores es voluntaria, y no implica la obtención de recursos económicos, no se discuten montos, sino decisiones que tienen que ver con el uso del suelo.

Esta característica marca el carácter y composición de las consultas. Sólo participan actores que tienen interés en la zonificación del suelo: i) empresarios interesados en comprar suelo y especular con ellos, ii) medianos propietarios privados (lotes de 400 metros cuadrados) interesados en el valor de su propiedad y iii) población precaria (invasora de terrenos o que han adquirido ilegalmente) que, a través de sus organizaciones de base, quieren fortalecer sus posiciones para obtener la formalización y regularización de sus propiedades. En la consulta sobre planes metropolitanos solo asiste la academia y grupos ambientalistas, más no organizaciones sociales o empresariales, debido a que se discuten temas muy generales.

4.4. Efectos de los procesos de participación en la ordenación urbanística

Si bien la legislación urbanística, desde los esfuerzos descentralizadores de inicios del siglo XXI hasta la Ley 31313, su modificatoria y reglamentos; ha normado sobre la participación ciudadana, lo ha hecho de manera restrictiva. Como se ha indicado, la legislación ha tenido retrocesos en cuanto a los procesos de rendición de cuentas, el carácter vinculante entre las acciones gubernamentales, como los planes, y la participación, que fue anulado (DL 1674) y, en la composición de las instancias creadas, se ha cuidado de reservar el poder de decisión para las autoridades, funcionarios y el equipo técnico. La participación ha sido acotada a la consulta, un nivel casi mínimo

de participación, según las reflexiones teóricas al respecto. La participación, legalmente, ha sido subordinada al poder de la autoridad.

No ha existido desde la organización social o la acción colectiva la capacidad de presión para su mejor posicionamiento. El crecimiento desordenado y fragmentado de las ciudades, sumado a la debilidad de gestiones municipales participativas y de las organizaciones sociales, limitan demandas por mayor participación. Mientras los habitantes de las áreas consolidadas de las ciudades tienen mayores mecanismos en la pugna por equipamientos (vía demanda de obras de acuerdo al pago de los impuestos prediales), los que habitan en la periferia tienen menos capacidad de presión, estando ellos mismos incursos en comportamientos individualistas poco proclives a la acción colectiva. En estas condiciones, la participación en los procesos de ordenación urbanística depende más de gestores autónomos que ocasionalmente ejerzan la función pública que de los agentes locales.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Entre 1980 y 2025 se ha producido una situación paradójica entre la participación ciudadana vinculada a la planificación y el marco legal. En las últimas décadas del siglo XX surgieron iniciativas municipales participativas que se asociaron con las organizaciones sociales. Estas experiencias eran contestatarias, recusaban de un marco legal excluyente y tenían una concepción de “democracia participativa” como complementaria a la democracia representativa. En el siglo XXI, inspiradas en esos antecedentes, la participación en la planificación se normó y “reglamentó” y, sin embargo, pocas gestiones municipales la desarrollan y se ingresa a un proceso burocrático dirigido por el Estado. En una comprensión global esta situación tiene que ver con la crisis del sistema político, la desaparición de los partidos políticos tradicionales y el debilitamiento de las organizaciones sociales.

Como ha señalado Bebbington (citado por Bravo, 2006, pág. 27), la esfera pública de concertación local impulsada “desde arriba” lo es si encuentra dinámicas locales adecuadas que las fortalezcan. A diferencia, si la dinámica proviene “desde abajo” es necesario el fortalecimiento de la sociedad civil para que impulsen la institucionalización de sus demandas en el cambio de los mecanismos de gestión

pública. La experiencia “desde arriba”, generada en el siglo XXI, no ha encontrado en los espacios locales la dinámica suficiente, más allá de los errores procedimentales que han sido señalados.

¿Es la participación enemiga de la regulación? La experiencia histórica peruana mostraría que no, necesariamente. Desde la década de 1970 las acciones colectivas reactivas ante las normas mostrarían que no todo el andamiaje legal era negativo en sí, y que se podía utilizar de modo consciente diversas leyes expedidas por el gobierno militar (1968-1980), tales como las de expropiación de suelo en función social y, a la vez, rechazar leyes liquidadoras de derechos históricos. En las décadas de 1980 y 1990, bajo la idea de “protesta con propuesta”, se avanzó sobre lo reactivo cuando las organizaciones sociales elaboraron, plantearon y lograron que se aprobaran leyes que defendían las organizaciones alimentarias de los barrios (Calderón, 1993).

En el mundo de las elites, la generación del marco legal participativo en la planificación urbana pasó de un inicial rechazo a su aceptación por parte de gestores autónomos en ciertas coyunturas (2002-2003, 2021). Ha correspondido al mismo gobierno nacional limar luego las innovaciones contenidas en ese marco legal, como en la afectación de la rendición de cuentas o el rechazo al aspecto vinculante entre participación y planes, así como asegurar el mayor peso a la burocracia gubernamental en las instancias pertinentes. La participación en el siglo XXI ha devenido en una especie de “fondo concursable” en los Presupuestos Participativos, o en la expresión de intereses específicos en las consultas de los planes urbanos.

Esta esfera de concertación impulsada “desde arriba” no ha encontrado dinámicas sociales locales que la fortalezcan y las utilicen. La crisis del sistema de partidos y de representación ha derivado en comportamientos pragmáticos de los pobladores, de indiferencia frente a la acción política. Por otro lado, el marco legal no es uniforme: así como existen leyes participativas (ley 31313), hay otras que podrían considerarse de “legalidad informal” que, en lugar de ubicar como norte los parámetros del urbanismo, avalan prácticas ilegales o alegales presentes en los comportamientos pragmáticos, con el objetivo de resolver problemas de legitimidad de las elites (Calderón, 2017).

En cuanto a las perspectivas de futuro, las leyes, con sus limitaciones, existen y eso es mejor a que no existan. Es posible, como han indicado diversos autores citados en este artículo, plantear modificaciones a procedimientos y pesos de representación entre el Estado y la sociedad. La Ley de Desarrollo urbano Sostenible (LDUS) ha podido mantener importantes aspectos innovadores, como lo muestra la resolución del Tribunal Constitucional que reconoce y acepta el cobro al incremento al valor del suelo, el cual, en su desarrollo futuro, podría ser un arma de las poblaciones vulnerables y municipalidades para canalizar esos recursos para la planificación urbana y el desarrollo sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, J. y M. Irigoyen (2005) *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización*. Care Perú.
- Bravo, C. et. Al (2006) *Procesos de construcción de la participación ciudadana concertada. Lima - Perú 1980-2005*. PROPOLI-UE-MIMDES.
- Calderón, J. (2024) *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XXI*. Informe de Investigación (no publicado). Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Calderón, J. (2017) “La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú”. En Toche, E. *Perú hoy. El arte del desgobierno*. Desco, Lima, 221-235.
- Calderón, J. (1993) “Pobladores, sistema político y derecho alternativo. El caso peruano (1950-1992)”. *Ethos. Boletín de Antropología Jurídica*, Año 2, Número 5, Universidad de Lima, 7-44.
- Calderón, J. y R. Valdeavellano (1991) *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad*. CENCA.
- Chipoco, T., M. Irigoyen & Zapata, R. (1990). Planificación participativa en Santa Clara. En *Gestión popular del hábitat. 7 experiencias en el Perú*. Comisión Hábitat, Lima, 147-176
- Defensoría del Pueblo (2005) *Descentralización y buen gobierno. Compendio de normas*. Defensoría del Pueblo.
- Fadda, G. Revisión crítica del concepto de participación como base para la formulación de un instrumento de análisis. *Urbana*, Volumen 1, número 9, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 109-126.
- Gonzales, E., López, E. & Cueva, J. (1990). “Villa El Salvador Comité Distrital de Abastecimiento y Comercialización”. En Comisión Hábitat *Gestión popular del hábitat. 7 experiencias en el Perú*, Comisión Hábitat, Lima, 75-99.
- Grey, C, M Hinojosa y J. Ventura (2003) *Democratizando el presupuesto público*. REDESA.

- Lopes, M. (2003) *Mudar a cidade*. Bertand.
- Miranda, L. (compiladora) (2002) *Presupuesto participativo y agenda 21. Construyendo ciudades para la vida*. Fondo editorial del Congreso del Perú.
- Miró Quesada Rada, F. (2002). La Democracia Directa en el Perú: Aspectos Constitucionales y procesales del Referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori. *Derecho & Sociedad*, (18), Universidad Católica del Perú, Lima, 34-42. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16912>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2021) *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*. MVCS.
- Ramos, M. & Neyra, E. (1990). “Malecón Intermedio en el P. J. Kennedy-Ilo. Una experiencia de gestión participativa”. Comisión Hábitat *Gestión popular del hábitat. 7 experiencias en el Perú*. Comisión Hábitat, Lima, 51-74.
- Remy, M. (2011) *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Sánchez Casas, C. (2009) *Sociedad, sistema y hábitat*. Catarata.
- Sánchez, V. (sin fecha) La participación ciudadana en la constitución política y la ley 23853. En *Municipalidad de Lima Compendio legal de participación vecinal y ciudadana*. Municipalidad de Lima, Lima.
- Távora, J. J. Montalvo y C. Takayama (2009) *Luces y sombras del Presupuesto Participativo*. PROPOLI, UE, MINDES.
- Ordóñez, A (2020) *Plan de Desarrollo Local Concertado y la gestión en la Municipalidad Provincial de Chiclayo*. Tesis de Maestría en Gestión Pública, UCV, Lima.
- Zas, J. (2010) “Un balance Panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010)”. *Polítai*, vol. 1, número 1, Lima, 24-31.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CCL	Comité de Coordinación Local.
DL	Decreto Legislativo
LDUS	Ley de Desarrollo Urbano Sustentable.
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades.
PAT	Plan de Acondicionamiento Territorial
PDCL	Plan de Desarrollo Local Concertado.
PDU	Plan de Desarrollo Urbano.
PP	Presupuesto Participativo.
RATDUS	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE URUGUAY. PARTICIPACIÓN NORMATIVA O REAL

CLAUDIA MOROY

*Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UDELAR)
Especialista en Urbanismo y Ordenamiento Territorial*

ÍNDICE: 1. CONTEXTUALIZACIÓN. 1.1. Antecedentes (origen y evolución). 1.2. Importancia de la participación en el desarrollo democrático del país. 1.2.1. Formas de participación ciudadana en Uruguay. 2. ESCENARIO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN. 2.1. Marco constitucional y desarrollo normativo. 2.1.1. Constitución Nacional. 2.1.2. Legislación con mecanismos de participación ciudadana. 2.1.3. Legislación con mecanismos de participación ciudadana en la materia de ordenamiento territorial. 2.2. Marco institucional y organizativo. 3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. 3.1. Antecedentes. 3.2. Instrumentos de planeamiento: características generales. 3.2.1. Tipos de IOTDS y alcance. 3.2.2. Naturaleza de los IOTDS. 3.3. Procesos y desarrollo de la participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística. 3.3.1. Estructuración de la participación ciudadana en el Ordenamiento Territorial de Uruguay. 3.3.2. Información y transparencia sobre los procesos de participación. 3.4. Los actores de la participación. 3.5. Efectos de los procesos de participación en la ordenación urbanística. 4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

1. CONTEXTUALIZACIÓN

Las diversas formas de participación ciudadana no son novedad para el Uruguay, un país en el cual en su ordenamiento jurídico, en diversas temáticas, cuenta con formas de democracia directa y de participación política y social que se han venido desarrollando y han sido claves en diversos momentos de su devenir como Nación. Para los uruguayos es bastante común encontrarnos en procesos electorales en los cuales decidamos por mecanismos de democracia directa como el plebiscito o el referéndum, temas trascendentales para el país que propicien reformas legislativas o constitucionales con iniciativas netamente populares.

Sin embargo, pese a esta cultura de la participación popular, los restantes mecanismos de participación ciudadana —aparte del plebiscito y referéndum— resultan de más reciente creación dentro del sistema normativo de Uruguay y más aún si nos referimos a aquellos implementados específicamente en la planificación territorial.

En este capítulo nos centraremos pues en analizar los mecanismos de participación ciudadana con los que contamos dentro del sistema normativo del ordenamiento territorial de Uruguay, el carácter de dicha participación, las diferentes etapas en los procesos de elaboración y gestión de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOTDS) en los cuales se implementan. Desde dicho análisis pretendemos aproximarnos a una valoración de cómo opera la participación ciudadana en la realidad de la planificación y gestión territorial en Uruguay y valorar si la misma es una participación real o meramente normativa o de procedimiento.

Nos planteamos como punto de partida reflexionar si la participación es representativa de las comunidades y del “sentir local”, y si el aporte desde la participación ciudadana es considerado efectivamente por el planificador y por el decisor, así como el carácter vinculante o no de la misma en cuanto a contenidos y procesos.

Partir de esta premisa, el análisis de la realidad de nuestro sistema de ordenamiento territorial nacional, departamental y local, nos permitirá alcanzar algunas conclusiones primarias y perspectivas para un desarrollo posterior y valorar las formas de participación sus potencialidades, deficiencias y desafíos.

1.1. Antecedentes (origen y evolución)

Los mecanismos de participación ciudadana se consagran como tales desde la vigencia de nuestra Ley marco 18308 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LODTS), del 18 de junio de 2008. La ley genera un nuevo orden jurídico definiendo la materia del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible desde una perspectiva de Derecho a la ciudad y de función social de la propiedad, relacionada al uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos a través de la planificación en todos los niveles de Gobierno.

Asimismo la LOTDS establece en su artículo 5 los Principios rectores del ordenamiento territorial, entre los cuales la participación ciudadana se erige como uno de ellos, disponiéndose la promoción de la misma en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial (IOTDS).

En ese sentido, es la LOTDS la que marca claramente la participación ciudadana como principio rector de la planeación urbana y dispone mecanismos concretos de participación, así como integraciones de ámbitos con representación de la sociedad civil, para la participación en los propios procesos de elaboración, gestión, revisión, evaluación y monitoreo de los IOTDS tanto nacionales como departamentales o locales.

Sobre la base de este marco regulador general se cuenta con IOTDS nacionales y dentro de las competencias constitucionalmente asignadas a los Gobiernos Departamentales se desarrollan los instrumentos de ordenamiento territorial de escala departamental.

En la evolución normativa, con anterioridad a la LOTDS se contaba únicamente con la Ley de Centros Poblados N° 10723 de 1946 y su modificativa 10866 y normativas a nivel departamental, sin que el principio o mecanismos de participación ciudadana estuvieran planteados. Lo que surgía de alguna normativa departamental aislada eran órganos de integración interinstitucional con alguna conformación con representantes de instituciones, colectivos o de la Sociedad civil, pero no existían mecanismos de participación en la elaboración de los IOTDS con fuerza obligatoria.

Algunos ejemplos a nivel departamental de procesos participativos de la elaboración de Planes Locales se dieron antes de la LOTDS pero a iniciativa propia, sin que estuviera regulada la participación mediante ningún mecanismo específico. Podemos citar procesos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Montevideo y el Costa Plan de Canelones.

A 16 años de experiencia de aplicación de la LOTDS en todo el territorio del país, valorar el alcance y desarrollo real de los procesos de participación ciudadana en todos los ámbitos de gestión del territorio resulta clave para los desafíos que enfrenten nuestras ciudades.

1.2. Importancia de la participación en el desarrollo democrático del país

Siguiendo a Cunill Grau, se puede definir la participación ciudadana como la intervención de los individuos y los grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses, mediante la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos.

El concepto resulta ilustrativo ya que refiere a la participación social directa en relación a intereses individuales o grupos de interés, para lo cual será indispensable la creación de espacios a tales efectos, como forma de articulación entre las políticas públicas y sus destinatarios.

Por otra parte el concepto refiere a la creación de instrumentos o procedimientos concretos.

Estos 2 aspectos, si los trasladamos a la participación en el ordenamiento territorial de Uruguay van a encontrarse presentes, en la conformación e integración de espacios u organismos de decisión y/o coordinación; y en los mecanismos de participación ciudadana en las etapas del proceso de elaboración de los IOTDS como lo es la Puesta de Manifiesto y la Audiencia Pública, mecanismos obligatorios de participación ciudadana.

La participación ciudadana entendida desde una perspectiva de derechos, como tal debe ser garantizada y fomentada por los Estados por ser es uno de los componentes centrales de la gobernabilidad y de la vigencia del sistema democrático.

1.2.1. Formas de participación ciudadana en Uruguay

En relación a las diferentes formas de participación ciudadana podemos clasificarla en las siguientes:

- **Información:** Cuando la participación ciudadana refiere a un ámbito o mecanismo creado para garantizar la transparencia de la gestión de lo público y democratizar el acceso a la información a todo ciudadano. En este caso en Uruguay existen

procedimientos administrativos y judiciales que prevén mecanismos obligatorios para proporcionar la información a cualquier ciudadano. Contamos con ellos mediante la Ley de Acceso a la Información Pública N° 18381 que consagra el habeas data y procedimientos específicos para el real ejercicio de este derecho.

- **Consulta:** Cuando se genera un ámbito o mecanismo consultivo que permite un proceso participativo para la generación de análisis y puntos de vistas alternativos a la propuesta preliminar del modelo adoptado. La consulta puede ser abierta a todos los ciudadanos o limitada a cierta capacidad técnica o grupo de interés representativo convocado en el ámbito. Esta forma de participación es la que se da en Uruguay en el proceso de elaboración de los IOTDS. En la participación por consulta, ya sea pública o en la conformación de órganos, dicha consulta no tiene fuerza vinculante en el sistema normativo de ordenamiento territorial uruguayo. Es también la forma de participación ciudadana con la que contamos a nivel de la representación en ámbitos u organismos interinstitucionales consagrados.
- **Capacidad de propuesta:** El ámbito involucra a los participantes en el proceso de formulación de propuestas, y las mismas son consideradas y/o incorporadas en el documento final. Esta forma de participación en Uruguay no tiene fuerza vinculante, su incorporación queda a criterio del decisor y/o planificador. Forma de participación que se da fundamentalmente en el proceso de elaboración de los instrumentos.

2. ESCENARIO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN

Tal como lo mencionáramos, jurídica y políticamente Uruguay, desde sus raíces democráticas y sus mecanismos constitucionales de democracia directa, ha venido incorporando e incrementando en diferentes temáticas a la participación ciudadana como fundamento de acciones y políticas públicas mediante diferentes leyes y desde una perspectiva de derechos.

En nuestro sistema jurídico tenemos además una referencia directa a este derecho en el artículo 18 de la Ley N° 18.610, del 2 de octubre de 2009: “*se entiende por participación el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión, y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio*”.

El artículo 19 de la norma antes citada reconoce además específicamente la participación con el siguiente alcance: “*Los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan*”.

En tanto, el artículo 5° de la Ley N° 19.272, sobre Descentralización y Participación Ciudadana, del 18 de setiembre de 2014, establece que: “*cada municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia, los que deberán ser implementados bajo su responsabilidad política*”.

Como se detallará más adelante, la LOTDS es la primera norma que establece en la materia de ordenamiento territorial la obligatoriedad de los procesos de participación ciudadana y cuya consecuencia es la nulidad de los IOTDS departamentales, estableciendo mecanismos concretos y obligatorios como la Puesta de Manifiesto y la Audiencia Pública, además del principio rector de la participación ciudadana ya mencionado.

2.1. Marco constitucional y desarrollo normativo

2.1.1. Constitución Nacional

En nuestra Carta fundamental no contamos con una regulación específica de la participación ciudadana pero en tanto consideramos a la misma como un derecho humano (d.d.h.h.), entendemos que como tal se encuentra implícito en nuestros artículos 7, 72 y 332.

Por su parte, se prevén mecanismos de democracia directa, el artículo 79 dispone:

*“El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación el **recurso de referéndum** contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo”.*

La Constitución establece asimismo en su artículo 47 la protección del ambiente y traslada a la ley las facultades de reglamentación. En este sentido, es la ley en materia ambiental la que establece mecanismos de participación ciudadana que mencionaremos en los siguientes puntos.

2.1.2. Legislación con mecanismos de participación ciudadana

A continuación enumeramos algunas de las leyes más importantes de carácter general que promueven la participación ciudadana creando mecanismos o ámbitos específicos.

La Ley N° 17.060, sobre regulación del Uso Indebido del Poder Público y Lucha contra la Corrupción (Ley Cristal), del 23 de diciembre de 1998, que ha sido actualizada mediante la Ley N° 19.340 de 28 de agosto de 2015, que establece la Creación de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), como servicio descentralizado.

Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, de Derecho de Acceso a la Información Pública, en el artículo 1° establece que: *“tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública”.*

Artículo 229 de la Ley N° 17.930, 19 de diciembre de 2005, de Presupuesto Nacional, dispone la creación de una Dirección de Derechos Humanos que tiene como cometido proponer el establecimiento de marcos institucionales de participación ciudadana que conformen garantías contra las violaciones de los derechos de los habitantes y habiliten el seguimiento y evaluación del ejercicio de la función pública.

El país también cuenta con una institución especializada en la protección de los derechos humanos. La Ley N° 18.446, de 24 de diciembre de 2008, de Creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Otras Leyes nacionales de materias específicas que promueven y/o habilitan diversas formas de participación son, a título enunciativo las siguientes:

- Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986, de Presupuesto Nacional (1985-1990). “Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca”, Programa Fomento y Desarrollo Regional, menciona entre las Actividades de este último: *“la promoción de formas de participación de los sectores interesados en los planes y proyectos de desarrollo”*.
- Ley N° 15.977, de 14 de setiembre de 1988, que en su Artículo 7°, Literal L, habilita al actual Instituto del Niño y el Adolescentes del Uruguay (INAU), a celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales o locales. Ello habilita la existencia del Plan de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF). La normativa es variada pero integra a la Sociedad Civil como parte del Convenio Marco que se celebra para la ejecución de los cometidos otorgados al INAU.
- Ley N° 16.015 de 23 de enero de 1990, que en el artículo 9 crea la Junta Nacional de la Granja, integrada por autoridades y representantes de los productores granjeros serán designados cada cuatro años de la siguiente forma: uno por la Conferencia Granjera del Uruguay, otro por la Comisión Nacional de Fomento Rural, otro por las Cooperativas Agrarias Federadas y el cuarto por las demás organizaciones de productores de primer grado, que no sean miembros de las entidades indicadas anteriormente.
- Ley N° 16.466, de 3 de enero de 1994, sobre Protección del Medio Ambiente establece la Puesta de Manifiesto como mecanismo de participación ciudadana en los procesos de aprobación de determinados proyectos y su evaluación ambiental y establece que podrá disponer la realización de una audiencia pública, cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental, a cuyos efectos determinará la forma de su convocatoria, así como demás aspectos inherentes a su realización, y en la que podrá intervenir cualquier interesado
- La ley N° 17283, de 28 de noviembre de 2000, Ley General de Protección del Ambiente, establece en su artículo 6 inciso D, el

derecho a la participación ciudadana en lo que respecta a las políticas relacionadas con la protección del medio ambiente: *“La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el **derecho-deber de participar en ese proceso**”*

La audiencia pública es el formato participativo utilizado en los Procesos de autorizaciones ambientales.

2.1.3. Legislación con mecanismos de participación ciudadana en la materia de ordenamiento territorial

Nuestro sistema normativo de ordenamiento territorial se funda en la LOTDS y sus actualizaciones legislativas, en donde se marca un hito en relación a la incorporación de la participación ciudadana en todas las escalas de IOTDS y dentro de todas las etapas de elaboración, gestión, evaluación y monitoreo, así como revisión de los mismos.

Ley N° 18.308 (LOTDS), de 18 de junio de 2008, sobre el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En su artículo 5 literal d, establece como principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.

En su artículo 6, literal b sobre los derechos territoriales de las personas, se dispone que toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Las instancias de participación ciudadana reguladas por la LOTDS son la Puesta de Manifiesto y Audiencia Pública, en los artículos 24 y 25.

Otra de las disposiciones importantes, en relación al alcance de la participación ciudadana es el artículo 26, el cual establece la “Naturaleza jurídica. Publicación” de los IOTDS: *“Los instrumentos del ámbito departamental tendrán la naturaleza jurídica de Decretos Departamentales a todos sus efectos. La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente.”*

Por su parte, el artículo 72 sobre Promoción de la participación social menciona que: *“Las instituciones públicas promoverán la participación social utilizando como mínimo, los instrumentos específicos que se establecen por la presente ley.”*

Se agrega que: *“(…) Los Gobiernos Departamentales podrán crear comisiones asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, con el cometido de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales”*.

El artículo 76 literal d establece que el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial tendrá entre otros cometidos: *“(…) d) Impulsar la información y la participación social en todos los procesos de ordenamiento territorial, a través de las formas que establece.*

Finalmente, los artículos 78 y 79 garantizan la información pública y de fácil acceso a la población en general de toda la información territorial a través de la obligatoriedad de la inscripción de los IOTDS en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. El artículo 79 crea la Infraestructura de Información Geoespacial para el Ordenamiento Territorial (IIGOT) como ámbito de coordinación y cooperación interinstitucional que tiene como objetivo contribuir al conocimiento para la planificación y gestión territorial y la toma de decisiones eficaces y eficientes, mediante el uso de información geográfica accesible, oportuna e interoperable. IIGOT está enmarcada dentro de los lineamientos generales establecidos por la Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay para la gestión de datos espaciales.

2.2. Marco institucional y organizativo

La República Oriental del Uruguay (R.O.U.) es un Estado unitario democrático de carácter presidencialista, considerado por la revista británica “The Economist” como el país más plenamente democrático de América Latina, con un Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial independientes. Cuenta asimismo con 3 niveles de Gobierno, el Nacional, el Departamental y el Local o Municipal.

De acuerdo a lo dispuesto por la LOTDS en su artículo 2 se declara de interés general el ordenamiento del territorio y de las zonas

sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción siendo los IOTDS de orden público y vinculantes.

A nivel nacional, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) es parte del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). A nivel departamental los 19 Departamentos cuentan con sus Gobiernos Departamentales que tienen la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición y conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo su territorio, mediante la elaboración de IOTDS departamentales.

Asimismo, el proceso de elaboración de los IOTDS que plantea la ley genera un sistema que requiere la debida congruencia entre los instrumentos nacionales y departamentales así como en relación a las disposiciones marco reguladas por la propia LOTDS.

Como mencionáramos, la LOTDS plantea además a nivel institucional la participación social y la interinstitucionalidad en el proceso planificador.

El artículo 72 sobre Promoción de la participación social menciona que: *“Las instituciones públicas promoverán la participación social utilizando como mínimo, los instrumentos específicos que se establecen por la presente ley.”* Es decir que se plantea para todos los niveles de Gobierno y a todas las instituciones

Se crea en el artículo 76 el **Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (CONAOT)** que cuenta con una conformación integrada por todos los Ministerios del Poder Ejecutivo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Congreso de Intendentes, con posibilidades de ampliar su conformación de acuerdo a la temática. Y entre sus cometidos: d) Impulsar la información y la participación social en todos los procesos de ordenamiento territorial, a través de las formas que establece la LOTDS.

Los Gobiernos Departamentales podrán asimismo crear **Comisiones Asesoras** con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, con el cometido de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales lo que garantiza un control ciudadano en las diferentes etapas de planifica-

ción, gestión y revisión de los IOTDS pero, como advirtiéramos, sin fuerza vinculante.

En nivel de las diferentes escalas de Gobierno, si bien no existen estructuras estables o permanentes para la participación ciudadana, la CONAOT es un ámbito que, cuando se ha convocado, ha cumplido los objetivos de la coordinación interinstitucional y la participación pero al no ser vinculante, en los últimos tiempos son espacios que no han sido convocados, lo que genera el efecto adverso de la desinformación y falta de transparencia de los procesos.

Deviene fundamental, a nuestro entender, profundizar los alcances de estos ámbitos y regular legislativamente no solo su conformación y cometidos sino su real incidencia en el Proyecto de desarrollo a nivel país o en el modelo de desarrollo departamental en su caso.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

3.1. Antecedentes

La participación ciudadana como mecanismo de democracia directa y de participación en el ordenamiento territorial y urbanístico de Uruguay podemos afirmar que surge claramente desde nuestra ley marco 18308 en el 2008 LOTDS.

Procesos anteriores en la Intendencia de Montevideo o Canelones en elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) y el Costa Plan de Canelones incorporaban talleres de participación ciudadana en diferentes etapas del proceso por iniciativa de dichos Gobiernos Departamentales. No existía norma jurídica alguna que obligara a incorporar la dimensión de la participación ciudadana en la planificación territorial.

En la evolución normativa la LOTDS incorpora el principio en todas las escalas de Gobierno y etapas de la planificación y gestión del territorio.

Sin embargo, los avances podrán valorarse en mayor o menor medida por el accionar e iniciativa de los Gobiernos nacionales, departamentales o locales y no por una evolución normativa que profundice el alcance de los mecanismos de participación, dado que nuestra

ley marco es muy general y no plantea procedimientos específicos, formas de impugnación, ni carácter vinculante de la participación dentro del sistema de IOTDS de Uruguay.

Si bien existen etapas obligatorias como la Puesta de Manifiesto y la Audiencia Pública y a nivel departamental su ausencia trae como consecuencia la nulidad del IOTDS, no existen mayores especificaciones normativas sobre el contenido, formas, y alcance de esa participación, lo que genera una experiencia dispar a nivel del desarrollo de los diferentes IOTDS en el país y el riesgo de que las instancias puedan transformarse en el cumplimiento de la etapa, sin mayor compromiso de participación real de parte de las Administraciones, dando lugar a la discrecionalidad en la aplicación del principio rector.

La LOTDS sí regula que las instancias de participación ciudadana se lleven adelante “dándole la más amplia difusión” (artículos 24 a 26 LOTDS), pero no establece qué se entiende por ello ni tampoco se plantean consecuencias concretas ni organismos de contralor del procedimiento.

Por su parte, dentro del proceso de elaboración de los IOTDS departamentales se requiere el Informe de Correspondencia, informe que es emitido por autoridades nacionales velando por la integridad y no contradicción dentro del sistema de IOTDS nacionales y departamentales. Podría entenderse que es esta misma autoridad nacional —DINOT— quien controlaría esta amplia difusión en las instancias de participación al emitir su informe, así como también la aplicación del propio principio rector de la LOTDS, pero ello no es una competencia expresamente asignada.

Es decir que en el ordenamiento jurídico uruguayo si bien se cuenta con algunos mecanismos obligatorios de participación ciudadana, los mismos no tienen fuerza vinculante ni nos aseguran la representatividad de dicha participación.

Sin perjuicio de lo antedicho, creemos que en Uruguay, en el proceso de elaboración de los IOTDS de escala nacional y departamental, la participación ciudadana siempre ha estado presente y no solo en las instancias obligatorias sino que reforzándose dicha participación mediante talleres sectoriales y descentralizados territorialmente

y ha sido aplicada en mayor o menor medida en base a una clara voluntad política de legitimar los procesos.

En una realidad actual en donde la participación en las cuestiones colectivas y de la cosa pública son cada vez un mayor desafío, donde la digitalización, la tendencia hacia el individualismo y la falta de involucramiento están presentes, se hace más que necesario repensar los procesos de participación ciudadana y su regulación, con una clara responsabilidad del Estado y representatividad de los colectivos e intereses locales para que realmente los procesos de planificación y gestión del territorio tengan esa base social que los legitime.

3.2. Instrumentos de planeamiento: características generales

La participación ciudadana como principio rector está concebida por la LOTDS para las diferentes escalas de Gobierno, esto es Gobierno Nacional, Gobiernos Departamentales y Locales (Municipios) e incluso desde Instrumentos Interdepartamentales como los Planes regionales, por lo que su ámbito territorial es todo el territorio de Uruguay.

A nivel país los IOTDS más desarrollados son las Directrices Nacionales y los IOTDS de escala departamental como Directrices Departamentales, Planes Locales, Planes Parciales y Sectoriales así como los más específicos territorialmente, Programas de Actuación Integrada (PAI) y para todos ellos la participación ciudadana es un elemento vertebrador.

Sin embargo, no todos los mecanismos de participación ciudadana son obligatorios para todos los IOTDS. Así pues, de acuerdo al artículo 24 de la LOTDS la Puesta de Manifiesto es un mecanismo de participación ciudadana obligatorio en todo proceso de elaboración de los instrumentos de los ámbitos regional, departamental e interdepartamental.

Artículo 24. (Puesta de Manifiesto. Suspensión cautelar).- “En el proceso de elaboración de los instrumentos de los ámbitos regional, departamental e interdepartamental se redactará el avance que contenga los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación del documento final.

El órgano competente dispondrá, en todos los casos indicados en el inciso precedente, la Puesta de Manifiesto del avance por un período no

menor a los treinta días a efectos de la consulta y recepción de las observaciones, la que será ampliamente difundida”.

Por su parte la Audiencia Pública, tal como lo dispone el artículo 25 de la LOTDS será obligatoria para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales, siendo facultativa para los restantes instrumentos.

3.2.1. Tipos de IOTDS y alcance

Los instrumentos de ordenamiento territorial (IOTDS) cuentan con instancias de participación ciudadana definidos por la LOTDS con diferente alcance, en algunos casos con un carácter facultativo y en otros con carácter obligatorio, en relación a que su omisión trae como consecuencia la nulidad del instrumento, no así obligatorios en cuanto a su carácter vinculante o la responsabilidad de la Administración de su observancia, para lo cual no existe regulación alguna.

El artículo 8 de la LOTDS enumera y clasifica los IOTDS de la siguiente manera: *(Tipos de instrumentos).– La planificación y ejecución se ejercerá a través de los siguientes instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible:*

- a) En el ámbito nacional: Directrices Nacionales y Programas Nacionales.*
- b) En el ámbito regional: Estrategias Regionales.*
- c) En el ámbito departamental: Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales, Planes Locales.*
- d) En el ámbito interdepartamental: Planes Interdepartamentales.*
- e) Instrumentos especiales.*

Y agrega la disposición los principios que se atenderán en la elaboración de los mismos: *“En la elaboración de los diferentes instrumentos se observarán los principios de información, participación, cooperación y coordinación entre las entidades públicas, sin perjuicio del respeto de la competencia atribuida a cada una de ellas”.*

La LOTDS regula en sus artículos 9 a 22 los diferentes tipos de IOTDS. A continuación los enumeramos y brevemente describimos su alcance territorial y contenido fundamental así como si cuentan con instancias o mecanismos de participación y su carácter.

1. Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible —artículos 9 y 10 LOTDS

Se trata de un IOTDS de alcance nacional, instrumento general de la política pública en la materia y el artículo 9 define su objeto: “a) *El establecimiento de las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia.*

b) *La definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas.*

c) *La formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento territorial, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional.*

d) *La determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales.*

e) *La propuesta de los incentivos y sanciones a aplicar por los organismos correspondientes que contribuyan a la concreción de los planes.*

f) *La proposición de medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio”.*

En Uruguay contamos con las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenibles y las Directrices Costeras, ambas aprobadas por las leyes nacionales 19525 y 19772 respectivamente. Se refiere en el artículo 10 a la participación institucional en el proceso y a su naturaleza jurídica de Ley nacional elaborada a iniciativa del Poder Ejecutivo: “*El Poder Ejecutivo elaborará y someterá las Directrices Nacionales al Poder Legislativo para su aprobación, sin perjuicio de la iniciativa legislativa que a éste corresponde.*

En el proceso de elaboración de las Directrices Nacionales se fomentará la participación directa de las entidades públicas con competencia relevante en la materia y de los Gobiernos Departamentales”.

La norma no prevé instancias o mecanismos de participación ciudadana específicos pero si propicia la participación interinstitucional.

2. Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

De acuerdo a lo establecido por el artículo 11 de la LOTDS “*Constituyen Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sos-*

tenible los instrumentos cuyo objetivo fundamental será establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional”.

En cuanto a su naturaleza jurídica serán Decretos del poder Ejecutivo:

“Los Programas Nacionales serán elevados al Poder Ejecutivo para su aprobación. Tendrán la vigencia y mecanismos de revisión que establezcan”.

No se prevén en su proceso de elaboración instancias o mecanismos de participación ciudadana específicos.

3. Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

El artículo 12 de la LOTDS las define como: *“instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supra departamental para su óptima y eficaz planificación”.*

Las Estrategias Regionales contendrán al menos las siguientes determinaciones:

a) Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

b) Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados.

c) La planificación de servicios e infraestructuras territoriales.

d) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional”.

Es decir que se trata de un ámbito territorial de más de un Departamento y que por tanto requiere una coordinación y aprobación conjunta a nivel de los mismos y del Gobierno Nacional.

“Art. 13 - Las Estrategias Regionales serán elaboradas mediante un procedimiento de concertación formal entre el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y los Gobiernos Departamentales involucrados. Las Estrategias Regionales deberán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales interesados”.

Su naturaleza jurídica será de Decreto Departamental de cada Departamento y de Decreto del Poder Ejecutivo. No se establecen instancias o mecanismos específicos de participación ciudadana.

4. Ordenanza de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Se trata del OITDS normativo más general a nivel departamental y su naturaleza jurídica es de una Ordenanza a iniciativa del Ejecutivo departamental y aprobación por la Junta Departamental, con fuerza de ley en su jurisdicción. De acuerdo al artículo 15 de la LOTDS: *“...constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento. Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de las Ordenanzas Departamentales”*.

La ODOT no cuenta con la obligatoriedad de la Audiencia Pública en su elaboración, si con la etapa de participación ciudadana de la Puesta de Manifiesto regulada para los IOTDS de carácter departamental.

5. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 las DDOT *“... constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo.*

Tienen como objeto fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de las Directrices Departamentales”.

Su naturaleza jurídica es de Decreto Departamental y la participación ciudadana se garantiza en la etapa de Puesta de Manifiesto. No es obligatoria sino facultativa la Audiencia Pública.

6. Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

“...son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento” —artículo 17 LOTDS—

Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido,

salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la presente ley.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local.

Su naturaleza jurídica es de Decreto Departamental y la participación ciudadana se garantiza en la etapa de Puesta de Manifiesto y en la Audiencia Pública, la cual es obligatoria de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 25.

7. Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

“Constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural y detallado, formulado por acuerdo de partes, en los casos de micro regiones compartidas.

Tendrán la naturaleza de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y serán elaborados y aprobados por los Gobiernos Departamentales involucrados” — artículo 18 LOTDS—.

La instancia de participación ciudadana obligatoria con la que cuentan es la Puesta de Manifiesto. La Audiencia Pública es facultativa.

8. Instrumentos Especiales

Son los instrumentos complementarios o derivados de los anteriores:

- Planes Parciales,
- Planes Sectoriales,
- Programas de Actuación integrada
- Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

“Los Instrumentos Especiales deberán ser aprobados por los respectivos Gobiernos Departamentales y tendrán efecto vinculante sobre los derechos y deberes de las personas y de la propiedad inmueble” — artículo 19 LOTDS—.

Instancias de participación obligatoria para los Instrumentos especiales son la Puesta de Manifiesto y la Audiencia Pública.

9. Planes Parciales y Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

El artículo 20 dispone: *“Los Planes Parciales constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras.*

Los Planes Sectoriales constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante.

Los Planes Parciales y los Planes Sectoriales serán aprobados por los respectivos Gobiernos Departamentales y se formalizarán en los documentos adecuados conforme a la Ordenanza Departamental”.

Los Planes Parciales y sectoriales deben ser aprobados por normas de igual rango que los Planes Locales, esto es por decretos departamentales.

En relación a las instancias de participación ciudadana es obligatoria la Puesta de Manifiesto y facultativa la Audiencia Pública.

10. Programas de Actuación Integrada

El artículo 21 de la LOTDS dispone que los PAI: *“... constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo e incluirán, al menos:*

a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.

b) La programación de la efectiva transformación y ejecución.

c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas, aplicables al ámbito.

Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros.

El acuerdo para autorizar la formulación de un Programa de Actuación Integrada se adoptará por la Intendencia Municipal de oficio o a instancia de

parte, la que deberá presentar la propuesta del ámbito sugerido y justificación de la viabilidad de la actuación.

La Intendencia Municipal podrá autorizar la elaboración del Programa de Actuación Integrada y la posterior ejecución por gestión pública, privada o mixta, según los criterios establecidos en la Ordenanza Departamental.

La elaboración por iniciativa privada únicamente podrá autorizarse cuando cuente con la conformidad de la mayoría de los propietarios de suelo en el ámbito propuesto y se ofrezcan garantías suficientes de su ejecución, todo ello en arreglo a lo que establezca la Ordenanza Departamental correspondiente”.

En reciente modificación de la ley 18308 por Ley N° 20.212 de 06/11/2023 se clasifican en complementarios o derivados y se diferencian requisitos, flexibilizando la posibilidad de transformación del suelo en el caso del complementario con cambios en la categoría de suelo y en su procedimiento, así como diferencias en cuanto a la participación ciudadana.

“A) PAI Abreviado es el que se realiza en un sector del territorio en el cual la planificación departamental asignó el atributo de potencialmente transformable, y cumple con lo establecido en dicha planificación respecto a la categoría a la que se transformará el suelo, el uso principal y demás requisitos que establezca la reglamentación. El Programa de Actuación Integrada Abreviado **no requiere aprobación de evaluación ambiental estratégica ni expedición de informe de correspondencia y será obligatoria una única instancia de participación pública, sin perjuicio de su difusión.**

B) PAI Complementario es el que se aplica a un sector del territorio de cualquier categoría de suelo que no cuenta con el atributo de potencialmente transformable, o modifica la categoría, el uso principal o la morfología prevista para un sector de suelo que ya cuenta con el atributo de potencialmente transformable. En el caso de suelo rural que no cuente con el atributo de potencialmente transformable, la transformación del suelo deberá ser declarada de interés departamental. **El Programa de Actuación Integrada Complementario deberá cumplir con la totalidad de los procedimientos e instancias de participación previstas en esta ley.** “

Si bien de acuerdo a la LOTDS los PAI son Instrumentos Especiales, la modificación actual establece para el derivado una única instancia de participación ciudadana, la Audiencia Pública

En el caso del PAI complementario se establecen ambas instancias como obligatorias: Puesta de Manifiesto y Audiencia Pública.

11. Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de Bienes y Espacios

La LOTDS en su artículo 22 establece: *“Son instrumentos complementarios de ordenamiento territorial, que identifican y determinan el régimen de protección para las construcciones, conjuntos de edificaciones y otros bienes, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de paisaje en los que las intervenciones se someten a requisitos restrictivos a fin de asegurar su conservación o preservación acordes con su interés cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden.*

Estos se podrán aprobar como documentos independientes o integrados en los otros instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Las Intendencias Municipales mantendrán un registro actualizado de todos inmuebles inventariados y catalogados, con información suficiente de su situación física y jurídica así como las medidas y grado de protección a que estén sujetos. Esta información deberá ser inscrita en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial”.

Se trata de IOTDS complementarios que pueden aprobarse por documentos independientes o integrados a otros. Al tratarse de Instrumentos especiales cuentan con las instancias de participación obligatorias de la Puesta de Manifiesto y Audiencia Pública.

3.2.2. Naturaleza de los IOTDS

Como viene de apuntarse, los IOTDS tienen naturaleza normativa y por tanto tienen fuerza obligatoria dentro de su jurisdicción, siendo aprobados, los nacionales, mediante Leyes y, los departamentales, mediante Decretos departamentales (DD).

En el caso de los IOTDS Regionales requieren la aprobación de ambos niveles de Gobierno y en los interdepartamentales la aprobación por ambos Gobiernos Departamentales.

El artículo. 26 de la LOTS establece a texto expreso la naturaleza jurídica de los IOTDS departamentales y la consecuencia de la nulidad en caso de omisión de las instancias obligatorias de participación ciudadana. En esta situación, la norma no establece un procedimiento, por lo cual, se ha recurrido a utilizar un mecanismo previsto en nuestra Constitución Nacional artículo 303 que establece la anula-

ción de los Decretos de las Juntas Departamentales por la Cámara de Representantes a nivel nacional.

Entendemos que en estos casos sería aconsejable avanzar hacia mecanismos procesales específicos para garantizar el cumplimiento de las instancias de participación ciudadana.

En relación a la obligatoriedad de los IOTDS el artículo 27 regula los efectos de la entrada en vigor de los mismos y su carácter obligatorio en todo el territorio nacional para todos los organismos públicos y personas públicas o privadas.

3.3. Procesos y desarrollo de la participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística

Luego de la evolución normativa antes efectuada, y en particular en relación al Sistema normativo de OT de Uruguay, podemos afirmar que contamos con un principio rector que se aplica a todos los procesos de transformación territorial, ya sea en escalas Nacionales, Regionales, Departamentales o locales y que surge desde la LOTDS y con la Ley de Descentralización y participación ciudadana 19272, que crea el tercer nivel de Gobierno (los Municipios) bajo el mismo principio.

Si bien podemos afirmar que los procesos participativos obligatorios comienzan en el urbanismo de Uruguay desde la llegada de la LOTDS, existieron ya desde 1995-97 en el primer proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT), experiencias ricas en participación ciudadana mediante talleres y Audiencias Públicas.

Por otra parte, formular un principio *per se* no garantiza su efectivo y real cumplimiento si no es acompañado con mecanismos específicos y consecuencias claras de la no observancia de los mismos, ya sea mediante sanciones concretas, responsabilidades funcionales o de gestión.

En este sentido, entendemos que en Uruguay sólo existen consecuencias concretas de la no observancia de la participación ciudadana en los procesos de elaboración de los IOTDS de escala departamental, tal como lo establece el artículo 26 ya citado.

El legislador si bien plantea la consecuencia de la nulidad del IOTDS departamental, nada regula en relación a cómo deben desarrollarse estas instancias de participación ciudadana obligatorias, con qué alcance, con qué representatividad de las comunidades, con qué procedimiento, contenidos y, tampoco, en caso de existir propuestas, la forma que las mismas deben ser atendidas por el planificador ni su carácter.

Dado que no se establece una fuerza vinculante del contenido y propuestas que surgen de la participación ciudadana, es que podemos decir que la misma es meramente informativa o, en el mejor de los casos, consultiva o deliberativa. Tampoco existe una obligación de rendir cuentas de la gestión del IOTDS por parte de la Administración, más allá de consignarse a la participación ciudadana en etapas posteriores a la aplicación y de integraciones de órganos de seguimiento como puede ser la Comisión Asesora a nivel departamental.

Es claro que en Uruguay la responsabilidad del Estado se encuentra regulada a nivel constitucional y legal, así como con mecanismos como la Acción de Amparo o la anulación de los decretos departamentales por la Cámara de Representantes y que estos pueden ser caminos para que colectivos accionen cuando vean sus intereses difusos, colectivos vulnerados. Pero entendemos que la participación ciudadana debería tener un alcance mayor, con un grado mayor de incidencia en los procesos o, al menos, con la responsabilidad funcional de su fundamentación en caso de no ser atendida la propuesta ciudadana.

3.3.1. Estructuración de la participación ciudadana en el Ordenamiento Territorial de Uruguay

Tal como hemos adelantado, la participación ciudadana en el ordenamiento territorial de Uruguay se encuentra estructurada en los diferentes niveles de Gobierno y para todo el territorio, sin perjuicio de lo cual entendemos que el alcance de la misma es de información, de deliberación y de proposición, pero sin que los aportes tengan mecanismos concretos para su valoración por parte del planificador. Parece una contradicción en si misma entonces, que el principio rector se aplique a tan variada clase de IOTDS y en todos los niveles de

Gobierno, pero que no se encuentre regulada de manera concreta la forma en la cual la Administración valorará dicha participación.

Entendemos que es esta la principal debilidad de nuestro sistema, que corre el riesgo de dejar el principio vacío de contenidos si esa participación no es considerada en los hechos o si, en el mejor de los casos, se considera y contempla pero queda librada al criterio del “gobernante de turno”. Aquello de que “el infierno está empedrado de buenas intenciones” podría aplicar si nos encontramos frente a un Gobierno Nacional o departamental que cumple con el procedimiento pero sin que realmente se convoque y se genere una instancia representativa de las comunidades, con sus diferentes grupos de interés y que, a su vez, si lo cumple, no considere uno solo de los planteos realizados en las instancias de participación ciudadana; lo cual sería prácticamente igual a la falta participación. Por eso nuestra pregunta disparadora inicial, ¿es una participación ciudadana real o normativa? Porque si solo cumplimos con una norma como norma procedimental pero vacía de contenido no contamos con participación real.

La LOTDS plantea un enunciado, un principio general y rector, pero no plantea consecuencias concretas de su inobservancia, más allá de la consecuencia de la nulidad del artículo 26. Tampoco establece el alcance de las instancias de participación ciudadana ni obliga a la Administración a incorporar las propuestas allí vertidas, quedando libradas a las “buenas intenciones” de los gobernantes y gestores del territorio.

Más allá de ello, Uruguay cuenta en la actualidad con una prolífera Planificación territorial en sus 19 Departamentos, con diferentes grados de avance y conformando un sistema de ordenamiento territorial nacional que ha tomado a la participación ciudadana como pilar de sus procesos planificadores pero entendemos que es momento de dar un paso más y pasar de una participación normativa a una real y ese paso significa regular procesos de participación, regular actores de la misma y representatividad de las comunidades locales así como también el alcance y la responsabilidad clara de la Administración al considerar los aportes de la participación ciudadana.

3.3.2. Información y transparencia sobre los procesos de participación

La participación ciudadana real genera sin dudas un cambio de gobernanza y fundamenta el proceso planificador para su desarrollo posterior pero por otra parte es garantía de transparencia.

En este último sentido, la Ley de Acceso a la información pública antes citada es para el país una garantía de que la información de los procesos exista; sin embargo, en los últimos tiempos venimos transitando acciones regresivas en ese sentido en las cuales bajo el manto de la “confidencialidad” se ha ocultado información del alcance de procesos de planificación o de transformación territorial y, en ese sentido es que entendemos necesario profundizar en el alcance y consecuencias jurídicas concretas de la participación ciudadana como garantía de transparencia del hacer público y de un ordenamiento territorial que debiera contar con consenso social para el desarrollo de su modelo territorial.

3.4. Los actores de la participación

Tal como hemos venido mencionando en nuestros procesos planificadores del territorio, así como también en la gestión, evaluación y monitoreo, el principio rector de la participación ciudadana se encuentra presente pero no así una regulación específica en cuanto a los actores y su representatividad.

Entendemos que es necesario en este sentido diferenciar la etapa de elaboración de los IOTDS y las instancias obligatorias de participación ciudadana de lo que es la conformación de la institucionalidad del OT.

Es así que en las instancias de participación ciudadana del proceso de elaboración de los IOTDS no contamos con una regulación de la forma y contenido de las mismas y tampoco de los actores específicos, sin perjuicio de lo cual la experiencia de aplicación de la LOTDS en todo el territorio del país y en los diferentes IOTDS elaborados marca que en general se intenta una participación con institucionalidad representativa y con actores de la sociedad civil a todas las escalas y niveles. En ese sentido, representantes de organizaciones sociales con incidencia territorial, colectivos con intereses específicos,

comisiones barriales, gremiales de profesionales, la academia, entre otros, son convocados a las instancias de participación ciudadana antes referidas.

Esta participación se fortalece con participación real en todo el proceso de elaboración del IOTDS en diferentes espacios tales como talleres sectoriales o territoriales, encuestas ciudadanas, participaciones on-line y toda medida que dinamice una efectiva participación de los actores involucrados.

También en el proceso de elaboración existen órganos que se conforman y acompañan este proceso realizando aportes, así como el diálogo permanente con los legisladores que aprobarán la normativa en su etapa de aprobación final.

En la etapa de gestión y de control y monitoreo, una vez ya aprobado el IOTDS los órganos existen, pero muchas veces su real conformación y control en la aplicación no surge o tiene dificultades de implementación.

En relación a la efectiva participación y como garantizar la participación de los diferentes grupos y comunidades, en especial los sectores menos representados, resulta un desafío y entendemos que es necesario profundizar en este análisis con la experiencia del país con la que contamos, así como generar mecanismos que garanticen la representatividad en los procesos.

3.5. Efectos de los procesos de participación en la ordenación urbanística

En el sistema normativo de ordenamiento territorial de Uruguay, como hemos analizado contamos con diferentes formas de participación ciudadana, pero ninguna de ellas con carácter vinculante o decisonal.

La participación ciudadana desde las formas de gobernanza con transparencia, debe implicar el acceso a la información pública para cualquier ciudadano. En ese sentido, el acceso a la información está garantizado por ley y existen mecanismos legales y jurisdiccionales para su obtención que son regulados por la Ley 18381.

En particular en el proceso de elaboración de los IOTDS, si bien el principio rector de la participación ciudadana es consagrado por

la LOTDS, el alcance de la participación es de consulta o de propuesta pero sin que cuente con fuerza vinculante, en tanto su incorporación queda a criterio del decisor y/o planificador.

En relación a los procesos de gestión de los IOTDS la participación se circunscribe a la participación en órganos de gestión que pueden contar con la participación de colectivos representativos de las comunidades, pero cuyas conformaciones también quedan libradas a los criterios de la Administración

Importa también referir al grado de influencia o impacto que tienen los procesos de participación en la ordenación urbana, y en general en la formulación de las políticas públicas en Uruguay, entendiéndose que el país ha venido desarrollando un proceso que incorpora la mirada territorial en los procesos de formulación de política pública pero de lo cual aún es necesario profundizar y potenciar la incorporación de esta mirada en los ámbitos políticos de decisión y gestión.

En relación a la devolución de resultados de los procesos participativos planificadores a la ciudadanía los mismos existen desde la voluntad de las Administraciones nacionales y departamentales de mostrarlos y darles publicidad, dado que no se marca legalmente una responsabilidad específica ni una forma o procedimiento para ello.

Entendemos que el concepto de participación ciudadana es intrínseco al de transparencia porque, además de legitimar el proceso, si dichos procesos generan información pública que efectivamente alcance a las comunidades, ello repercute directamente en la transparencia de la acción pública. En ese sentido es dable esperar que se rinda cuentas de la gestión luego de aprobados los IOTDS, así como de si las propuestas que surgen de la participación ciudadana han sido incorporadas y en caso contraria fundando esa negativa.

Como mencionáramos el artículo 26 de la LOTS establece expresamente la consecuencia de la nulidad en caso de omisión de las instancias obligatorias de participación ciudadana. Si bien entendemos que en estos casos la nulidad es una consecuencia importante para garantizar dicha participación, no se establece si la nulidad es relativa o absoluta, sus consecuencias ni formas de declaración a nivel administrativo ni jurisdiccional. La norma no establece un mecanismo procesal concreto para la declaración de esta nulidad, existiendo un

vacío legislativo por lo cual, en estos casos se ha recurrido a utilizar un mecanismo previsto en nuestra Constitución Nacional Art. 303 de anulación de los Decretos de las Juntas Departamentales por la Cámara de Representantes a nivel nacional.

Si bien se ha utilizado en el caso de decretos departamentales que modifican IOTDS sin efectuarse el proceso de elaboración ni las instancias de participación ciudadana se ha efectuado en general por Ediles departamentales. Entendemos que para la población en general son procedimientos alejados y que además existe en ese caso el requisito de que se efectúe por 1000 ciudadanos inscriptos en el Departamento.

Sería aconsejable avanzar a mecanismos procesales específicos para garantizar el cumplimiento de las instancias de participación ciudadana.

En relación a la obligatoriedad de los IOTDS en general, el artículo 27 regula los efectos de la entrada en vigor de los mismos y su fuerza vinculante en todo el territorio nacional y para todos los organismos públicos y personas en general, teniendo naturaleza de Ley o Decreto departamental de acuerdo al IOTDS de que se trate, como ya hemos puntualizado.

4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

A modo de conclusión, creemos que venimos transitando un creciente incremento de los procesos planificadores y de incorporación del OT en nuestro modelo de desarrollo sostenible pero con marchas y contramarchas.

Nos resulta por tanto fundamental comenzar a transitar un nuevo periodo de profundización en una gestión del territorio democratizadora, con integración socio-territorial y con un desarrollo sostenible que permita efectivamente el aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de nuestros recursos naturales y culturales; tal como lo planteó la LOTDS ya en el 2008.

En este proceso hemos planificado mucho, hemos gestionado un poco menos y hemos transitado proceso de participación ciudadana muy ricos y otros muy deficientes, dispares entre sí y ello nos debe

interpelar a la reflexión y a la revisión de procesos, mecanismos y a regular expresa y detalladamente para garantizar esa participación real y representativa.

La participación ciudadana entendida desde una perspectiva de derechos debe constituirse en un d.d.h.h. que como tal debe ser garantizado y fomentado por los Estados por ser es uno de los componentes centrales de la gobernabilidad y de la vigencia del sistema democrático. En este sentido, el ejercicio del derecho contribuye a reforzar la legitimidad del sistema desde en los diversos procesos de deliberación, gestión, evaluación y control de las políticas públicas fortaleciendo las bases del funcionamiento de la democracia participativa.

La función constitucional y legislativa en este sentido es esencial: contar con la participación ciudadana como pilar para garantía de gobernanza y transparencia. Que la participación sea real y con cierto grado de fuerza vinculante o, en su caso al menos mecanismos claros de impugnación cuando el proceso no ha sido público, informado ni transparente, o cuando la participación se ha transformado en un mero trámite sin contenido.

Además, en el camino, y en procesos de modificaciones normativas regresivos desde el punto de vista de las garantías ambientales y sociales para la planificación, se hace urgente evaluar en retrospectiva y procurar cambios legislativos que promuevan no solo un principio rector, sino una participación garantizada como derecho humano, con mecanismos accesibles y claros para su real ejercicio.

Estas líneas no intentan más que plantear unas primeras reflexiones hacia un camino que requiere cambios normativos y de gestión para pasar del enunciado de un principio y de las buenas intenciones a garantizar un d.d.h.h. a la participación ciudadana real.

BIBLIOGRAFÍA

- Cunill Grau, Nuria, (1991) "Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos". Pág. 263
- Arriaga Villamil, C. (2005). "El Derecho de acceso a la información pública". *Revista de Derecho Público*, 28 (Dic. 2005, Año 14), Pág. 69-82.
- Barragán Alvarado, L. (2007). *Derechos y cambio climático*. FAO.

- Bec, R. (2013). *Información pública ambiental vs. Inviolabilidad de los papeles privados*.
- Cafferatta, N. A. (2004). *El libre acceso a la información pública ambiental. Ley 25.831, comentada, anotada y concordada*.
- Cafferatta, N. A. y Gambini, E. M. (2013). *Derecho a la información y a la educación ambiental (A la luz de las leyes de la Provincia de Misiones 4182 y 4184)*.
- Cajarville Peluffo, J. P. (2005). "Poder Público y Participación Ciudadana en el derecho uruguayo". *Revista de Derecho Público*, 28, Pág. 17-37.
- Cousillas, M. J. (2006). "El Nuevo Régimen de EIA y Autorizaciones Ambientales". *Tribuna del Abogado*, 150. Pág. 22-24.
- Devia, L. (2008). *Nuevo Rumbo Ambiental*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Delpiazzo, C. E. (2013). "Derecho de acceso a la información pública ambiental". *Tribuna del Abogado*, 180. Pág. 10-12.
- Gorosito Zuluaga, O. R. "Audiencia pública durante el trámite de autorización ambiental previa: artículo 14, Ley 16466 del 19 de enero de 1994", *La Justicia Uruguaya*, 120, Pág. 61-72.
- Herou, L. (2005). "Un desafío: consolidar la participación de los vecinos en la gestión ambiental". *Cultura Ambiental*, 15 (Jun.-Dic., Año 5), Pág. 26-27.
- Mariño López, A (2012). *Bases del Derecho de daños al Medio Ambiente. Derecho Ambiental*, tomo 2, vol. A, Pág. 799-817. Buenos Aires: La Ley.
- Peirano, M. (1991). "La Participación de la Sociedad Civil". *Del Sur Revista*, Pág. 6, 37.
- Portinho, L. C. (2013). *A democracia participativa brasileira*.
- Quiroga Lavié, H. (2013). *De la sociedad pasiva a la democracia social*.
- Rodríguez, C. (2003). *Los principios del Derecho Ambiental*.
- Urioste Braga, F (2008). *Derecho de la Información*. Montevideo: B de F.
- Walsh, Juan Rodrigo. (2004). "El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional". *La ley online*.

REFERENCIAS NORMATIVAS

- Ley N° 16.466, Ley de Evaluación del Impacto Ambiental. Diario Oficial, 26 de enero 1994.
- Ley N° 17.283, Ley de Protección del Medio Ambiente. Diario Oficial, 12 de diciembre 2000.
- Ley N° 17.712, Aprobación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur. Diario Oficial, 3 diciembre 2003.
- Decreto N° 349/005. Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales. Diario Oficial, 3 octubre 2005.
- Ley N° 18.308, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable. Urbanización. Diario Oficial, 30 junio 2008.

Ley N° 18.381, Ley sobre el derecho de acceso a la información pública. Diario Oficial, 7 noviembre 2008.

Ley N° 18.567, Descentralización en materia departamental, local y de participación ciudadana. Diario Oficial, 19 octubre 2009.

Decreto N° 232/010, Decreto Reglamentario ley sobre el derecho de acceso a la información pública. Diario Oficial, 10 agosto 2010.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CONAOT	Comité Nacional de Ordenamiento Territorial
d.d.h.h.	derechos humanos
DD	Decreto Departamental
DDOT	Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
IIGOT	Información Geoespacial para el Ordenamiento Territorial
IOTDS	Instrumentos de Ordenamiento territorial
JUTEP	Junta de Transparencia y Ética Pública
LOTDS	Ley de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible 18308
OT	Ordenamiento Territorial
PAI	Programa de Actuación Integrada
R.O.U.	República Oriental del Uruguay

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN PUERTO RICO

MARÍA E. HERNÁNDEZ TORRALES

*Abogada. Licenciada con Maestrías en Derecho
Ambiental y en Educación Superior*

ÍNDICE: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONTEXTUALIZACIÓN. 3. ESCENARIO POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN. 3.1. Marco constitucional y desarrollo normativo (la participación ciudadana como práctica). 3.2. Política pública sobre la participación ciudadana en la planificación en el ámbito estatal. 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. 4.1. Procesos municipales y gestión comunitaria en el Código Municipal de Puerto Rico (Libro IV). 4.2. Planificación y ordenamiento territorial en el Código Municipal de Puerto Rico (Libro VI). 4.3. Otras leyes especiales que propician la participación ciudadana. 5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

*Cities have the capability of providing something for everybody,
only because, and only when, they are created by everybody.*

Jane Jacobs

1. INTRODUCCIÓN

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, como lo establece el ODS 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) representa un desafío. Se requieren acuerdos, voluntad común y una definición que se adapte a la disponibilidad y diversidad de recursos. El hecho de que los organismos internacionales consideren el urbanismo como una fuerza transformadora que puede aprovecharse para garantizar el desarrollo sostenible de las personas y los territorios en todos los países (Nueva Agenda Urbana, 2016) es una expectativa optimista. Es fundamental reconocer que alcanzar este objetivo implica no solo aprender de experiencias y lecciones previas, sino también tomar en cuenta influencias externas y las necesidades específicas de cada país en los ámbitos económico, político, social y

climático, entre otros. Estas particularidades son esenciales para conformar un urbanismo contextualizado y diseñado para la convivencia humana (Sepúlveda, 1997). En este sentido, se busca que la ciudad sea, como en La República de Platón (sin aspirar a una utopía), un espacio donde las personas trabajen por el bienestar común, que los espacios públicos y privados estén claramente definidos, las distancias sean caminables y el tejido social se caracterice por su diversidad y heterogeneidad (Sepúlveda, 1997). En un sentido más amplio, tal y como se describe por Park (1925; en Martínez (1999)), la “ciudad es sobre todo un estado de ánimo, un conjunto de costumbres y tradiciones, actitudes organizadas y de sentimientos inherentes a esas costumbres, que se transmiten mediante dicha tradición. En otras palabras, la ciudad no es simplemente un mecanismo físico y una construcción artificial: está implicada en los procesos vitales de las gentes que la forman; es un producto de la naturaleza humana” (Martínez, 1999).

El logro de una tarea tan importante como la que nos impone el ODS 11 también requiere conocer las preferencias y necesidades de quienes son y serán los habitantes de la ciudad. La forma más lógica de hacerlo es incorporando sus saberes en el proceso de planificación y toma de decisiones. En ausencia de estas voces, cabe plantearse figurativamente la pregunta de Lefebvre (1968): “Si el hombre ha muerto, ¿para quién, entonces, vamos a construir?” El reclamo por participar en los procesos de planificación del espacio urbano es cada vez mayor. Quienes moran en los espacios cuentan con la legitimidad inherente para formar parte del proyecto espacial, el cual influye en los procesos políticos, económicos y sociales tanto del presente como del futuro. Este reclamo de participación también está vinculado a nuestra supervivencia frente al calentamiento global y el cambio climático, así como al acceso a la justicia y la equidad social (Hernández Torrales, 2023). Sánchez (2000) expresa que la acepción de compartir algo ya diseñado implica la aceptación de los constructos de los diseñadores, con lo cual se impone una visión particular del diseño, desconociéndose la de los usuarios.

En Puerto Rico tenemos una larga trayectoria de políticas públicas que instan e invitan a la participación ciudadana sobre aspectos relacionados con la planificación y la ordenación de nuestros entornos. Podemos dar testimonio de desarrollos como el Proyecto ENLA-

CE del Caño Martín Peña y su Fideicomiso Comunitario de Tierras en San Juan, Puerto Rico, el cual ha sido un ejemplo mundial de los logros que se alcanzan cuando la participación ciudadana es parte integral y sostenible desde los inicios del proceso de planificación, y cuando se proveen a la comunidad y a sus grupos organizados las condiciones claras de toma de decisiones (Velásquez & González, 2003).

2. CONTEXTUALIZACIÓN

Desde 1493, el archipiélago de Puerto Rico ha estado bajo la dominación de gobiernos extranjeros, y su economía, caracterizada por la extracción y exportación de recursos, ha sido históricamente dependiente. Entre 1493 y 1898, estuvo bajo el dominio de España; desde julio de 1898 hasta el presente, ha sido una posesión de los Estados Unidos de Norte América, como un territorio no incorporado sujeto a los poderes plenarios del Congreso estadounidense. De ahí que las influencias principales de nuestro urbanismo sean la de España y a partir del siglo XIX, la de Estados Unidos (Sepúlveda, 1997). Para mediados del siglo XIX, el panorama urbano de la ciudad de San Juan era complejo y diverso. Según Kinsbruner (1999) San Juan era un “ejemplo extremo de una ciudad integrada”, un “lugar de oportunidades” y una “ciudad de arrendatarios” (city of renters). En 1899, la población de Puerto Rico había alcanzado aproximadamente un millón de habitantes y la mayoría de ellos residía en áreas rurales. El sistema de educación fue establecido por España en 1882, lo que explicaba que el 83.8% de la población fuera analfabeta. En ese mismo año, la población de San Juan, la ciudad capital, era de apenas 32,048 personas (Trías Monge, 2007). Para 1930, un informe de Brookings Institution sobre la economía de Puerto Rico concluyó que las condiciones de vida en la Isla eran deplorables (Dietz, 2007).

Directamente relacionada con la pobreza que caracterizó a Puerto Rico durante las primeras décadas del siglo XX estuvo la proliferación de zonas de arrabal en las áreas urbanas, especialmente en San Juan, donde las oportunidades de empleo parecían más prometedoras para las familias provenientes de las zonas rurales, afectadas

por la caída de la agricultura y los eventos naturales, como los huracanes San Ciriaco (1899), San Felipe (1928) y San Ciprián (1932). El arrabal solucionaba la necesidad de vivienda para las personas empobrecidas que estaban excluidas de los mercados de la vivienda urbana. La urgencia de detener la formación y de eliminar los arrabales en Puerto Rico dio paso a la creación de Junta de Planificación de Puerto Rico mediante la Ley Núm. 213 de 12 de mayo de 1942 conocida como Ley de Planificación, Urbanización y Zonificación de Puerto Rico. Treinta y tres años más tarde, el 24 de junio de 1975, se aprobó la Ley Núm. 75, una nueva ley para regir la planificación en Puerto Rico a tono con los cambios económicos acaecidos por la manufactura, la industrialización y la llamada modernidad ejemplificada en las construcciones de extensas urbanizaciones en suburbios como Puerto Nuevo y Caparra Terrace con más de siete mil estructuras de vivienda unifamiliares entre ambas, casas de hormigón al estilo norteamericano (Sepúlveda, 1997). La Junta de Planificación continúa siendo el órgano gubernamental que al 2025 aún se mantiene a cargo de la planificación del territorio en Puerto Rico. Esta facultad fue compartida con los municipios a partir del 1991, cuando la Legislatura de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como Ley de Municipios Autónomos (Ley 81-1991). Mediante esta ley se declaró política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles los medios financieros, los poderes y las facultades necesarias para asumir, entre otros, una función central y fundamental en el desarrollo urbano. La Ley 81-1991 fue derogada en 2020 para dar paso al Código Municipal de Puerto Rico, adoptado mediante la Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020. Este nuevo código mantuvo en los municipios las facultades y poderes sobre la ordenación del territorio.

3. ESCENARIO POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana puede ser un elemento crítico para la viabilidad y el éxito de proyectos de urbanización. Provocar y viabilizar espacios de participación en la definición de los proyectos y en las decisiones públicas sobre urbanismo permite conocer y comprender

las preocupaciones y aspiraciones de la ciudadanía, y las posibles soluciones a los desafíos que puedan surgir en el desarrollo de los proyectos de urbanización. La comunicación que se genera a través del proceso participativo asegura que las comunidades estén informadas y que comprendan los análisis, pasos involucrados e implicaciones en cada proyecto. Esta comunicación tiene que ser real y efectiva, lo cual implica que proveer la educación y los medios para que las personas participen de manera inteligente debe ser parte del proceso participativo. En el caso de Puerto Rico, el legislador impuso a la Junta de Planificación la responsabilidad de promover la comprensión pública sobre el proceso de planificación, utilizando los medios que considerara adecuados. Este mandato se reiteró en la Ley de Municipios Autónomos, Ley 81-1991, la cual disponía que los planes de ordenación propiciarían, en su elaboración y adopción, una amplia participación de la ciudadanía; y más reciente aun, en el Código Municipal de 2020, Ley 107-2020, en el que se dedica un capítulo a los procesos municipales y de gestión comunitaria que establece un marco para “propiciar la participación real y efectiva de los habitantes del municipio en la planificación, desarrollo y mejoramiento de sus comunidades; y la aportación, tanto del gobierno local como de los ciudadanos, en la atención y solución de los problemas y necesidades locales” (21 LPRA §7611).

3.1. Marco constitucional y desarrollo normativo (la participación ciudadana como práctica)

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, vigente desde el 25 de julio de 1952, no contiene una cláusula específica que reconozca expresamente el derecho a la participación ciudadana en los asuntos relacionados con la planificación del País o el ordenamiento territorial. No obstante, en el Preámbulo, de forma general, se dispone que estamos organizados sobre una base plenamente democrática y que por sistema democrático debemos entender aquél en el que la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos de las personas y donde se asegura la participación libre del ciudadano en las decisiones colectivas (1 LPRA §58). Podríamos argumentar que éste es el fundamento para el desarrollo de la participación ciu-

dadana en Puerto Rico en los asuntos concernientes al desarrollo y ordenación de nuestro territorio. No obstante, veremos que la participación real e informada de la ciudadanía en estos asuntos precede la Constitución.

La historia de la planificación en Puerto Rico muestra que desde sus inicios ha habido una clara disposición hacia la participación ciudadana. Antes de la creación de la Junta de Planificación en 1942, el proceso de urbanización de terrenos anexos a las ciudades y pueblos de Puerto Rico estuvo regido por leyes que establecían el procedimiento legal a seguir en los casos de iniciativas privadas para urbanizar. La primera de estas leyes fue la Ley Núm. 69 aprobada el 3 de agosto de 1925. Esta ley disponía para que antes de proceder a la urbanización de los terrenos, los planos referentes a tal urbanización fueran sometidos al estudio y aprobación de la asamblea municipal de la ciudad o pueblo correspondiente. Tales asambleas municipales estaban compuestas por dueños de tierras o empresarios locales que representaban los intereses económicos de las clases altas y rurales. Cabe señalar que no estaban representadas en tales asambleas las mujeres ni las clases trabajadoras empobrecidas y menos educadas. Una vez aprobada por el municipio y por el gobierno de la Isla, se entendía que la urbanización pasaba a formar parte de la urbe y la conservación de sus calles y demás servicios públicos quedaban a cargo y eran propiedad del municipio correspondiente. La venta o el arrendamiento de terreno en pequeñas parcelas o solares para la construcción de casas constituía una urbanización y la persona dueña estaba obligada a cumplir con el procedimiento establecido (Ley 69 de 3 de agosto de 1925). La Ley 69 fue derogada el 11 de abril de 1931 mediante la Ley Núm. 11 aprobada en esa misma fecha.

Dicha nueva ley mantenía a la asamblea municipal como la responsable de la aprobación inicial del proyecto de urbanización, y expandía las responsabilidades de la persona dueña del terreno a ser urbanizado. Se le requería presentar una solicitud por escrito acompañada de los planos y se tenía que explicar en dicha solicitud la situación y condiciones del terreno, la distribución proyectada de las calles y rasantes, plazas, parques, solares para edificios públicos, sistemas de alumbrado, alcantarillado, acueducto y distribución de aguas usadas, limpieza pública, entre otros servicios. Era requisito que si el terreno tenía un área de 250,000 metros cuadrados o más,

el dueño debía proveer espacio para parques públicos y escuelas en una extensión no menor del dos por ciento del total del área de toda la urbanización aprobada. En los casos en que el área del terreno era menor de los 250,000 metros cuadrados, entonces el espacio para la construcción de parques públicos y escuelas no podía exceder del dos por ciento. Igual que con la Ley 69, una vez aprobados los planos de la urbanización, el predio comenzaba a formar parte del radio urbano del municipio y toda provisión municipal relacionada con sanidad, conservación y ornato le era de aplicabilidad. Esta nueva ley creó un delito menos grave en caso de infracción a la ley. Este delito conllevaba multa, cárcel o ambas.

Las deplorables condiciones urbanas de Puerto Rico en la época de 1930 motivaron a expertos estadounidenses a llamar la atención del gobierno federal sobre la necesidad urgente de dar atención a la planificación del territorio de modo que la Isla fuera atractiva para la inversión de capital extranjero. Con este objetivo, se publicaron folletos que demostraban las condiciones paupérrimas en las áreas de arrabal. En el 1935 el geógrafo tropical Earl Parker Hanson, quien se desempeñaba como consultor para la *Puerto Rico Reconstruction Administration* (PRRA), escribió un informe dirigido tanto a la PRRA como al *United States National Resources Committee* mediante el cual recomendaba la creación de una Junta de Planificación. En el informe se recomendó la limpieza de las vastas áreas de arrabal donde las personas empobrecidas habían construido sus hogares. (Hanson, United States National Resources Committee, & United States Puerto Rico Reconstruction Administration, 1936). Contrario a la trayectoria de participación mediante asambleas municipales, en tal informe, según expresa Villanueva (s.f.) estaban ausentes las voces de los habitantes de los arrabales, cuyos hogares se recomendaba eliminar. Como muchos años después expresó Amparo Miranda, descendiente de pobladores de las áreas de arrabal y residente ella misma de una de las áreas de arrabal más conocidas en la ciudad de San Juan —el Caño Martín Peña— no era que ellas y ellos quisieran vivir **así**, sino que querían vivir **allí**, cerca de las oportunidades de empleo, centros escolares, medios de transporte y servicios, entre otros.

El 12 de mayo de 1942 se aprobó la Ley 213, Ley orgánica de la Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación de Puerto Rico (Ley 213-1942). Fue una ley aprobada por la Legislatura de Puerto

Rico, cuyas disposiciones fueron redactadas por planificadores estadounidenses, de las ciudades de Nueva York y Cincinnati. Contrario a las leyes anteriores que operaban en el ámbito municipal y privado, ésta era una de carácter estatal. Esta ley fue aprobada para regir los asuntos sobre la planificación de toda la Isla. La Ley 213-1942 sentó las bases para organizar la planificación de manera efectiva y democrática, según la describe Ludlow (1946). Era una ley abarcadora y la prioridad de la nueva Junta fue la preparación de los reglamentos de lotificación y zonificación “derivados de los preceptos modernistas que postulaban la segregación de las actividades cotidianas del ser humano en el espacio” y siguiendo el modelo de los reglamentos de zonificación de los Estados Unidos de Norte América (Sepúlveda, 1997). La Ley disponía, entre otros, para el establecimiento, los poderes y procedimientos de la Junta de Planificación de Puerto Rico. También disponía para la creación del Negociado de Permisos, y del Negociado del Presupuesto; ordenaba la preparación de un plano regulador para el desarrollo de Puerto Rico y de planos y reglamentación de urbanización, zonificación y uso de terrenos; asimismo, proveía la reglamentación para la lotificación de terrenos. El artículo 16 de la Ley 213-1942 proveía para la celebración de vistas públicas antes de adoptar o enmendar, o de proponer que se adoptaran o enmendaran reglamentos, mapas de zonificación, y planos reguladores. Se requería aviso público previo sobre la fecha, sitio y naturaleza de la vista. El aviso debía publicarse en uno de los periódicos de mayor circulación con no menos de cinco días de anticipación a la fecha de la vista.

Además de los poderes que confería la Ley 213-1942 a la Junta de Planificación, también dispuso de uno muy especial que permitía a la Junta actuar por su propia iniciativa o discrecionalmente a solicitud de cualquier funcionario, organismo, o ciudadano interesado. Sería la propia Junta la que reglamentaría cómo habrían de considerarse tales solicitudes. Cónsono con el interés de la participación ciudadana, otra facultad que se le concedió a la Junta de Planificación fue la de promover la comprensión pública del Plano Regulador y de los problemas de planificación de Puerto Rico. Con tal fin, la Junta podía distribuir copias del Plano y, según expresaba la Ley, emplear los medios de educación que estimara convenientes.

Ludlow (1946), fue explícito en cuanto al aspecto de la aplicación de principios democráticos durante el proceso de planificación al describir en el Informe Técnico Núm. III de la Junta de Planificación el proceso de adopción y aprobación del Reglamento de Zonificación para las Zonas Urbanas adoptado en cumplimiento de la Ley 213-1942. Explicó en detalle que, en primer lugar, se realizó un estudio sobre el uso de los terrenos que establecía la base para determinar cómo estaban viviendo los habitantes de las comunidades. Los datos obtenidos ofrecieron la base para prefijar cómo debía reglamentarse el tamaño mínimo de los solares, la altura y área de los edificios, el ancho de los patios, y el uso de terrenos y edificios en los distintos distritos de zonificación. Tales datos ayudaron en la preparación de los mapas de zonificación. Una vez completada esta etapa, dice:

“Todo el pueblo tiene entonces la oportunidad de dejar oír su voz para endosar, o presentar objeciones a las disposiciones específicas. El Reglamento fue sometido en forma preliminar a vistas públicas en agosto de 1945. Luego fue revisado y presentado a otra vista pública en diciembre de 1945... A base de estas audiencias, las peticiones sometidas por escrito a la Junta [de Planificación], y de conferencias celebradas con un sinnúmero de ciudadanos particulares, el Reglamento de Zonificación fue redactado en forma final y es ahora aplicable a toda la zona urbana de Puerto Rico para la cual se adopte un mapa de zonificación... De esta manera, en todas las etapas de la preparación del Reglamento de Zonificación y de los Mapas de Zonificación se tienen presentes las necesidades del pueblo en general; y los deseos y aspiraciones de los ciudadanos particulares se consideran y se armonizan, hasta donde sea humanamente posible con las normas, disposiciones y las prácticas de la Zonificación.” (Ludlow, 1946: 34, 35).

La Ley 213-1942, según enmendada, estuvo vigente por 33 años.

3.2. Política pública sobre la participación ciudadana en la planificación en el ámbito estatal

El 24 de junio de 1975, la Legislatura de Puerto Rico aprobó una nueva ley de planificación, derogando la antigua Ley 213-1942. Esta nueva legislación, conocida como la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975 (Ley 75-1975), tiene propósitos similares a los de la derogada Ley 213-1942. En la exposición de motivos de la nueva ley —que con enmien-

das continúa vigente a la fecha de este capítulo— se hace referencia a la transformación de la sociedad puertorriqueña, que pasó de ser agrícola a predominantemente industrial, señalando esta transición como la razón principal para realizar los ajustes necesarios y adoptar nuevas estructuras y mecanismos de planificación. Entre los mecanismos se destaca la participación ciudadana. Dentro de este marco, a la Junta de Planificación se le encomendaron las funciones de preparar y adoptar el Plan de Desarrollo Integral que contendría las políticas y estrategias de desarrollo integral para Puerto Rico. Dicho Plan se debía presentar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa para aprobación. Una vez aprobado, constituiría la guía de otros organismos gubernamentales para la formulación de planes, programas y proyectos. La Junta de Planificación también tuvo el mandato de preparar y aprobar el reglamento de zonificación, el reglamento de lotificación, los mapas de zonificación y sus enmiendas, además de cualesquiera otros reglamentos que fueran necesarios para cumplir con el objetivo de la Ley 75-1975.

El artículo 27 de la Ley 75-1975 mantuvo como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fomentar la participación ciudadana en el proceso de planificación del país. Con este propósito, la Legislatura de Puerto Rico delegó en la Junta de Planificación la responsabilidad de promover la comprensión pública sobre el proceso de planificación, utilizando los medios que considerara adecuados. Más allá de promover dicha comprensión, la Junta de Planificación tenía la obligación de proporcionar a la ciudadanía toda la información necesaria para situarla en condiciones de igualdad y garantizar una participación efectiva en los procesos de planificación. Además de las vistas públicas requeridas en ciertos casos, era deber de la Junta ofrecer el máximo nivel posible de participación ciudadana. Para ello, debía implementar mecanismos como la creación de comisiones locales y regionales de planificación, así como el nombramiento de un consejo asesor ciudadano que facilitara una participación más amplia y efectiva (23 LPRA, §62v.). De manera que lo que se buscaba era una participación significativa e informada de parte de la ciudadanía.

En concordancia con dicha política pública se dispuso que antes de que se adoptaran o enmendaran los reglamentos, mapas de zonificación, plan de desarrollo integral, planes de usos de terrenos u

otros, era un mandato la celebración de vistas públicas. Estas vistas públicas debían ser anunciadas al público con una notificación sobre la fecha, sitio y naturaleza. Su publicación debía ser realizada en uno de los periódicos de circulación general en Puerto Rico, con al menos quince días de anticipación a la fecha de la vista. Además, junto con la notificación, la Junta debía poner a disposición de la ciudadanía la información pertinente para lograr su participación efectiva (23 LPRA §62z).

Un caso concreto que ilustra el cumplimiento con la política pública establecida es el documento *Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico* (Oficina del Gobernador, Junta de Planificación, 1977). El 16 de junio de 1977 la Junta de Planificación sometió para la aprobación del gobernador de Puerto Rico dicho documento. Según lo dispuesto en el propio documento, éste recopilaba los objetivos y políticas públicas orientados a: la utilización más eficiente de los recursos, especialmente la tierra; la distribución equitativa del desarrollo socioeconómico; el disfrute del medioambiente sin degradarlo; y la participación ciudadana en el análisis de alternativas.

Se destacó que la elaboración del documento estuvo sujeta a un proceso de divulgación y escrutinio en el que participaron numerosas agrupaciones cívicas y profesionales, así como una amplia variedad de ciudadanos de toda la Isla. Expresa el documento que como resultado de la participación, surgieron planteamientos que llevaron a enmiendas en casi todas las partes del documento original que fue sometido a la consideración de la ciudadanía. La importancia de la participación ciudadana en el proceso de adopción de los objetivos y políticas públicas del Plan de Usos de Terrenos se reconoce plenamente en la siguiente cita de la Introducción del documento:

“Finalmente, debe señalarse que este documento quedaría en el vacío si no tiene el apoyo de la ciudadanía en general a quien, a fin de cuentas, está dirigido. El mejorar la calidad de la vida de los puertorriqueños en todos sus aspectos contribuye a la finalidad ulterior de este documento. Por tal razón, se reconoce que la medida de implantación más efectiva es la participación ciudadana en los procesos públicos. De esta manera se crea una conciencia y un consenso en el país sobre lo que debemos hacer para lograr el mejor uso y disfrute de nuestra tierra y de nuestros recursos naturales. Así, se establece un reclamo consistente en apoyo de que se cumpla con la política enunciada. A la larga, tal reclamo puede

lograr mucho más que todos los reglamentos y todos los programas del gobierno relativos al uso del terreno.” (Oficina del Gobernador, Junta de Planificación, 1977, pág. iii).

De este modo, el documento subraya que la participación activa de la ciudadanía no solo era esencial para legitimar el proceso de planificación, sino también para garantizar la implementación efectiva de las políticas públicas y el desarrollo sostenible del país.

El hecho de la participación ciudadana se requería desde el inicio del proceso de la planificación y con ello se buscaba que ésta funcionara y correspondiera a las necesidades y aspiraciones de todos los habitantes de la Isla. El objetivo 4.00 del Plan de Usos de Terrenos específicamente indicaba que se buscaba orientar la planificación a base de una participación amplia y efectiva de todos los sectores de la población con “[l]a mayor participación y el mayor apoyo posible de la ciudadanía en el proceso de diagnosticar nuestros problemas, investigar sus causas, establecer nuestros objetivos colectivos, identificar las alternativas y coordinar la implementación y evaluación de nuestros planes;”, además, “[e]stablecer un proceso adecuado de comunicación recíproca entre el Gobierno y la ciudadanía” (Oficina del Gobernador, Junta de Planificación, 1977).

La revisión más reciente del Plan de Usos de Terrenos se ordenó mediante la Ley 550 de 3 de octubre de 2004 (Ley 550-2004). Este documento, constituye el instrumento principal en la planificación, según lo describe la Ley 550-2004. Cimentado en un enfoque integral, en la justicia social, y en la participación amplia de todos los sectores de la sociedad, dicho Plan busca propiciar el desarrollo sostenible de Puerto Rico y el aprovechamiento óptimo de los terrenos. En concordancia con tal enfoque, dispone como su segundo principio rector la participación ciudadana y lo define como:

“Participación ciudadana - Integrar la participación ciudadana como elemento esencial de la planificación, donde los ciudadanos son los socios activos en el proceso y participan en la implementación de las iniciativas de la comunidad; y son sensibles a sus responsabilidades en la consecución de los objetivos de la comunidad.” (Junta de Planificación, Oficina del Gobernador, 2015).

La Junta de Planificación, Oficina del Gobernador (2015) recogió en el Memorial del Plan que la participación ciudadana fue una par-

te esencial en la preparación del documento. Expresa que desde el inicio el Plan recibió la contribución de la ciudadanía y entidades de todo Puerto Rico, además de la colaboración de profesionales, grupos cívicos, universitarios y toda una comunidad de expertos. Detalla que se celebraron reuniones, mesas redondas, entrevistas, conferencias, foros y vista pública, entre otros, para informar a la ciudadanía y recibir sus ideas y sugerencias. Expresa el memorial que entre el 30 de enero y el 30 de junio de 2014 se realizaron 111 reuniones y presentaciones con la participación de más de 3,000 personas. Es importante destacar el aprecio al resultado de tales actividades. Expresa el Memorial que “[e]ste proceso produjo información muy valiosa que ha informado la preparación de esta versión final del Plan de Uso de Terrenos, particularmente el Inventario de Terrenos y Recursos y el Mapa de Clasificación del Territorio...” (Junta de Planificación, Oficina del Gobernador, 2015).

4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Mediante la antes citada Ley de Municipios Autónomos, Ley 81-1991, se amplió el ámbito de facultades y funciones de los municipios y se les transfirieron competencias de planificación y reglamentación en su territorio. De la mano de las facultades y funciones también se establecieron medidas para la participación ciudadana en el desarrollo de sus comunidades. Se creó el Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal. El Capítulo 16 de la Ley 81-1991 estaba dedicado a la participación ciudadana. Expresaba que la reforma municipal requería de medidas creativas e innovadoras que propiciaran la participación real y efectiva de las personas habitantes del municipio en la planificación, desarrollo y mejoramiento de las comunidades.

La Ley 81-1991, según enmendada, fue derogada y dio paso al Código Municipal de Puerto Rico mediante la Ley 107 de 14 de agosto de 2020 (Ley 107-2020). El Libro IV del Código Municipal de Puerto Rico regula los Procesos Municipales y Gestión Comunitaria. El tema de la Planificación y Ordenamiento Territorial se atiende en el Libro VI que dispone todo lo concerniente al uso

sostenible de los terrenos municipales, tomando en consideración los aspectos sociales, culturales y económicos que componen la jurisdicción geográfica.

4.1. *Procesos municipales y gestión comunitaria en el Código Municipal de Puerto Rico (Libro IV)*

Al igual que la derogada Ley 81-1991, el Código Municipal declara que la reforma municipal “comprende y requiere medidas creativas e innovadoras que propicien la participación real y efectiva de los habitantes del municipio en la planificación, desarrollo y mejoramiento de sus comunidades; y la aportación, tanto del gobierno local como de los ciudadanos, en la atención y solución de los problemas y necesidades locales” (Código Municipal de Puerto Rico, 2020, Art. 4.001, 21 LPRA §7611). Para dar cumplimiento a esta política, se establece el Programa de Gestión Comunitaria. Según lo expresa el Código, dependiendo de los recursos con que cuente el municipio, este Programa puede ser administrado desde una División de Asuntos de la Comunidad o mediante la asignación de la responsabilidad a una oficina ya creada en el municipio con funciones que sean compatibles. Entre otras competencias, esta oficina tiene la responsabilidad de orientar y asesorar a las asociaciones de ciudadanos, a las asociaciones de distrito comercial o cualquier organización o entidad de la comunidad y a los ciudadanos individualmente sobre los mecanismos dispuestos por ley u ordenanza para facilitar y lograr la participación ciudadana en la atención y solución de los problemas de la comunidad. Esta no es una responsabilidad liviana, pues siendo un mandato de ley, el incumplimiento por parte del municipio puede dar lugar a un recurso de *mandamus*. Esta política pública que incorpora a la ciudadanía en los procesos de desarrollo y mejoramiento de las comunidades va de la mano con el rol activo de la ciudadanía en la planificación y ordenación del territorio.

4.2. *Planificación y ordenamiento territorial en el Código Municipal de Puerto Rico (Libro VI)*

Es política pública del gobierno de Puerto Rico fomentar y propiciar la participación ciudadana en el proceso de elaboración y adop-

ción de los planes de ordenamiento. El Código Municipal establece en el artículo 6.004 que el municipio promoverá la comprensión pública de tales planes por los medios que considere adecuados y que proveerá a la ciudadanía la información necesaria que les coloque en posición de igualdad para su participación efectiva en los procesos de ordenamiento del territorio municipal (21 LPRA §7854). En caso de revisión de los planes, el Código también asegura que se desarrollará siguiendo un proceso de participación ciudadana mediante vistas públicas y en cumplimiento con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (21 LPRA §7861). Entre otros documentos, las vistas públicas son requeridas para la enunciación de los objetivos y plan de trabajo relacionados con el Plan Territorial, con el Plan de Ensanche, Reglamentos de Ordenación, y el Plan de Área.

Otro instrumento de participación que crea este Libro VI son las Juntas de Comunidad. Dispone que durante la elaboración del Plan Territorial y previo a la celebración de la vista pública para considerar el documento, el municipio creará las Juntas de Comunidad, cuyas funciones serán asesorar al municipio en la elaboración, revisión y cumplimiento con los Planes de Ordenación y de los reglamentos; además de vigilar la implementación y cumplimiento de la ejecución de las facultades sobre la ordenación del territorio que sean transferidas al municipio por la Junta de Planificación (21 LPRA §7863). Para asegurar la diversidad de visiones, se requiere que estas juntas de comunidad sean representativas de todos los sectores ideológicos, sociales y económicos de la comunidad en que se constituyen.

4.3. Otras leyes especiales que propician la participación ciudadana

Además de la legislación que orienta la participación y que prescribe las medidas para hacer tal participación posible en los procesos de planificación, también contamos con leyes específicas, que disponen sobre la participación ciudadana en los procesos administrativos y en procesos de planificación en que los y las habitantes de comunidades de ingresos bajos han sido protagonistas y ejes centrales de la planificación. Entre otras, pueden destacarse las siguientes:

A. Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017 (3 LPRA sec. 9601 y ss.)

Entre otros, esta ley guía, los procesos de adopción de la reglamentación administrativa. La validez de un reglamento administrativo del gobierno de Puerto Rico depende del cumplimiento de tres requisitos establecidos en esta ley, uno de los cuales es la participación ciudadana. En este caso, la participación se formaliza mediante la presentación de comentarios por escrito dentro del término de treinta días luego de publicado un aviso público que la agencia viene obligada a realizar. Con respecto de este requisito, el tribunal ha expresado que la participación es una garantía procesal indispensable para poder reconocerle fuerza de ley a la regla promulgada (Sierra Club et al, 203 DPR a la pág. 606, citando Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb., 174 DPR 174, 183 (2008)). El tribunal explica que este requisito no es un mero formalismo, sino que la idea detrás de éste es que la agencia en realidad reciba, considere y tome en cuenta cualquier comentario que se emita antes de la decisión final de aprobación de la reglamentación.

B. La Ley Especial para la Rehabilitación de Río Piedras, Ley Núm. 75 de 5 de julio de 1995, según enmendada (23 LPRA, sec. 7001 y ss.)

Ésta es una pieza legislativa cuyas enmiendas más recientes, realizadas en el 2016, fueron provocadas y trabajadas mediante un proceso amplio de participación ciudadana en la que actuaron activamente los y las residentes de los ocho barrios que componen la zona especial de planificación de Río Piedras. Río Piedras es una de las zonas urbanas de San Juan, alberga el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, el campus universitario más antiguo y de gran prestigio en la Isla. La ley tiene el propósito de establecer un marco legal y los mecanismos para guiar la rehabilitación de esta zona que fue un destino de intercambio comercial principal, servicios, empleos y de transporte público, pero que a lo largo de los años ha tenido que enfrentar los grandes retos de la modernidad, tales como el establecimiento de centros comerciales o *malls* que provocaron la fuga de grandes empresas y comercios, los cambios en los modelos de transporte, un gran fuego en el 1996 debido a una explosión catastrófica por acumulación de gas en el subsuelo de una estructura comercial y el retraso gubernamental en la construcción de dos estaciones del tren urbano que afectaron grandemente a los pocos comercios que se mantuvieron en la zona. Todo ello tuvo el efecto de la pérdida de la vitalidad económica, la despoblación y el deterioro de la infraestructura urbana, con sus consecuentes retos. La respuesta de la ciudadanía residente en Río Piedras a esta situación fue trabajar con un anteproyecto de ley que atendiera esta situación mediante enmiendas efectuadas a la mencionada Ley 75-1995. Esta encomienda fue liderada por la Junta Comunitaria del Casco Urbano de Río Piedras (JCCURP) y la comunidad contó con el asesoramiento y la colaboración

de la Clínica de Asistencia Legal y del Programa Pro-Bono adscritos a la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. También recibió el apoyo del Centro de Acción Urbana Comunitaria y Empresarial (CAUCE), adscrito a la Oficina de la Rectora de dicho Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

Foto: M. Hernández - Reunión deliberativa: Junta Comunitaria del Casco Urbano de Río Piedras, Fideicomiso para el Desarrollo del Río Piedras y Cuerpo Consultivo



Como resultado del trabajo participativo y colaborativo de los residentes de Río Piedras, las enmiendas propuestas por las comunidades fueron aprobadas y convertidas en la Ley Núm. 39 de 3 de mayo de 2016 para enmendar la Ley 75-1995. Mediante esta ley, se facultó a la JCCURP para velar por el cumplimiento de las disposiciones del Plan de Desarrollo Integral y Rehabilitación de Río Piedras y de las demás disposiciones de la Ley 75-1995, de modo que fueran realizadas bajo el modelo de participación ciudadana. Se fortaleció el Cuerpo Consultivo para el Desarrollo de Río Piedras. Este organismo es representativo de la población de la zona especial de planificación y tiene el propósito primordial de ser un equipo consultivo especial para proponer las recomendaciones de política pública sobre los aspectos físicos, económicos y sociales que adoptará el Gobierno de Puerto Rico para Río Piedras y realizar los estudios técnicos necesarios. La composición del Cuerpo

Consultivo fue un aspecto de gran consideración para el liderato de las comunidades. Interesaban que todos los sectores que componen la zona especial de planificación estuvieran representados. Luego de mucha deliberación, se acordó que el Cuerpo Consultivo estaría integrado por tres residentes de las comunidades elegidos en asambleas comunitarias, un comerciante del Centro Urbano elegido por sus pares en asamblea, un propietario no residente, tres delegados de la Junta Comunitaria del Casco Urbano de Río Piedras, un representante del Municipio Autónomo de San Juan, un estudiante de educación superior residente en Río Piedras, un estudiante del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico electo por sus pares mediante el Consejo de Estudiantes del Recinto, la directora del Centro de Acción Urbana, Comunitaria y Empresarial (CAUCE) adscrito a la oficina de la rectora del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, y el director ejecutivo del Fideicomiso para el Desarrollo de Río Piedras. Otra estructura legal creada por los residentes mediante la Ley fue el ya mencionado Fideicomiso para el Desarrollo de Río Piedras (Fideicomiso). El Fideicomiso tiene, entre otros objetivos, establecer iniciativas para recuperar estructuras y terrenos, solares en desuso o abandonados para desarrollar vivienda asequible, comercios y organizaciones con y sin fines de lucro, en Río Piedras. Al igual que en el Cuerpo Consultivo, en la junta de fiduciarios del Fideicomiso, los diferentes sectores que componen la comunidad están representados. También cuentan con representantes del Municipio de San Juan, del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico y del sector privado empresarial. Las decisiones que se toman están dirigidas al bienestar de las comunidades de la zona especial de planificación. No obstante también benefician al resto de la ciudad de San Juan en cuanto trabajan en colaboración con las autoridades municipales para revitalizar económica y socialmente la llamada ciudad universitaria y el importante Centro Urbano.

La participación decidida de los y las residentes de las comunidades de Río Piedras les ha valido el reconocimiento y la confianza de otras comunidades y del gobierno estatal y municipal. Esto ha sido demostrado mediante la transferencia de titularidad que se ha hecho a favor del Fideicomiso de importantes estructuras y predios de terreno en la zona especial de planificación para que sea el Fideicomiso quien las desarrolle para el uso, disfrute y beneficio del pueblo.

Foto 2: ¡Yo vivo en un pueblo vivo! Utilizada con autorización de la Junta Comunitaria del Casco Urbano de Río Piedras y Fideicomiso para el Desarrollo de Río Piedras.



C. Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña, Ley Núm. 489 de 24 de septiembre de 2004, según enmendada (23 LPRA sec. 5031 y ss.)

Similar a la Ley 75-1995 antes descrita, la política pública establecida en la Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña, Ley 489 de 24 de septiembre de 2004 (Ley 489-2004), según enmendada, está dirigida a establecer un marco legal para la recuperación ambiental del Caño Martín Peña, un canal de agua muy contaminado que requiere dragarse y canalizarse. También es el marco legal para la revitalización urbana de lo que en sus inicios fue un asentamiento no planificado (informal) y que ambos propósitos se logren sin que ocurra el desplazamiento de familias que han habitado el espacio por más de ochenta años. La política pública que mueve las acciones con respecto a los usos del suelo en las Comunidades del Caño (como se les conoce) se trabajó como parte de un proceso participativo intenso —se llevaron a cabo más de 700 actividades para la realización de este Plan— mediante el cual los residentes, junto con personas expertas contratadas por el gobierno de la Isla, desarrollaron el Plan de Desarrollo Integral y Usos del

Terreno del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña (Plan) que contiene en cada uno de sus objetivos y actividades la visión de la comunidad sobre el desarrollo y rehabilitación del espacio en que habitan. Este Plan forma parte de los planes de área del Municipio de San Juan. La Ley 489-2004 adoptó como principios del modelo de intervención la autogestión y el apoderamiento comunitario en el que el residente es el eje central de la planificación y la acción de renovación y desarrollo. También está fundamentado sobre la alianza entre comunidades, los sectores públicos, sin fines de lucro, y privado empresarial.

Foto 3. M. Hernández - Reunión deliberativa: G8, Grupo de las ocho comunidades aledañas al Caño Martín Peña y miembros del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña.



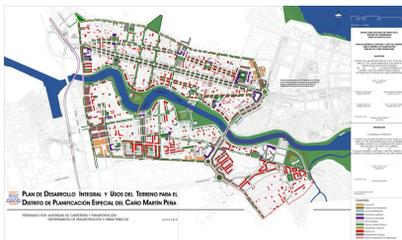
La Ley 489-2004 también proveyó los instrumentos para el logro de los objetivos del Plan, esto es: la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña y el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. El

G8, Grupo de las Comunidades Aledañas al Caño Martín Peña, es la organización que agrupa el liderato comunitario de todas las organizaciones de base comunitaria que trabajan los aspectos sociales de cada una de las siete comunidades que componen el distrito de planificación especial. La Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña es una instrumentalidad del gobierno de Puerto Rico y tiene la responsabilidad de realizar de las obras de infraestructura y la coordinación del dragado y canalización del Caño con el Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos. Por su parte, el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, que fue creado por la Ley 489-2004 como una organización sin fines de lucro, con personalidad jurídica propia y establecido a perpetuidad, tiene la responsabilidad de ser el dueño y de custodiar para la comunidad más de 280 cuerdas de terrenos en los que se mantendrá, entre otros, vivienda asequible, haciendo posible que personas de ingresos bajos tengan acceso a una vivienda digna en una de las zonas más privilegiadas de San Juan. Los cuerpos gobernantes de ambas instituciones incluyen residentes de las comunidades a las que sirven; en el caso de la Corporación, un cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de la junta de directores son residentes de las Comunidades del Caño. En el caso del Fideicomiso, más de la mitad de los integrantes de la junta de fiduciarios son residentes de estas siete comunidades.

El trabajo de planificación en el que participaron ardua y efectivamente las Comunidades del Caño ha sido reconocido en más de una ocasión. Algunos de los galardones son el Premio Paul Davidoff para Cambios Sociales y Diversidad en 2008 otorgado por la Asociación Americana de Planificación, el World Habitat Award en 2015 y, el más reciente en 2023, el Global Impact Award de la American Society of Landscape Architects. Ninguna de tales distinciones hubiera sido posible sin la participación real y efectiva de las y los residentes de las comunidades del Caño Martín Peña. Además de estos reconocimientos externos que dan cuenta de los logros del Proyecto ENLACE y del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña —que es ejemplo de lo que se puede lograr cuando todas las partes tienen un lugar en la mesa desde las etapas tempranas de la planificación— en el ámbito interno las Comunidades del Caño han sido ejemplo para muchas otras comunidades que también se han involucrado en la planificación de sus espacios, no solo para propiciar la rehabilitación y re-desarrollo, sino también para asegurar que pueden permanecer en ellos y cerciorarse de la provisión de vivienda asequible y digna en localidades vibrantes donde las oportunidades existen y están disponibles para todas y todos.



Condición de las Comunidades del Caño Martín Peña antes de la Intervención del Proyecto ENLACE en 2002. Utilizado con autorización de la Corporación del Proyecto ENLACE.



Representación gráfica del Plan de Desarrollo en el que trabajaron los residentes de las Comunidades del Caño de 2002-2004. Utilizado con autorización de la Corporación del Proyecto ENLACE.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La participación ciudadana es un paso crítico en todas las etapas de la planificación urbana. La meta no es solo crear una ciudad, sino fomentar comunidades diversas y vibrantes que contribuyan al carácter único del espacio urbano (Hernández Torrales, 2003). Es imprescindible reconocer que la participación es inherente a la vida en comunidad y que es fundamental en los procesos de planificación urbana (Velázquez & González, 2003). Según lo expresó Gil (2007) el saber macrocomprensivo de los expertos tiene que equilibrarse con el saber más consuetudinario de las poblaciones basado en prácticas y experiencias concretas (Gil, 2007).

La participación ciudadana en los procesos de planificación y ordenación del territorio de la Isla de Puerto Rico ha estado presente desde que se adoptó la política pública urbanística y desde que se aprobó la primera ley de planificación en 1942. Sánchez (2000) ubica en los años 70 el auge del involucramiento ciudadano e indica que ha ido creciendo en la medida en que planificadores y administradores tienen más capacidad de decisión y del aumento de la conciencia de la ciudadanía sobre su rol como sujetos del desarrollo social. Los ejemplos que hemos reseñado en esta última parte del capítulo son más recientes en términos del periodo de tiempo, no obstante, ilustran de forma contundente lo que se puede lograr cuando hay convergencia de políticas públicas y el más decidido carácter de parte de la ciudadanía de ejercer sus derechos y asumir sus responsabilidades.

No somos ilusos ante la realidad de que la implementación de las políticas públicas sobre participación depende en gran medida de la voluntad de los gobernantes y funcionarios en las agencias administrativas; y que esta realidad requiere de un mayor esfuerzo de parte de las comunidades para insertarse y mantenerse en los espacios donde se toman las decisiones que afectarán su cotidianidad. Esto se ha vivido aun en los dos proyectos exitosos que hemos reseñado. Mantenerse firmes en lograr los objetivos colectivos ha requerido la decidida perseverancia, autogestión y educación de las comunidades, no sólo de las y los presentes participantes, sino de las generaciones futuras que continuarán el trabajo a medida que envejecemos. En el caso del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña la trayectoria de participación activa en el proceso de planificación cuenta ya con 22 años durante los cuales se ha educado un gran número de líderes comunitarios que han sostenido el proyecto con una visión única y abarcadora de rehabilitación y desarrollo sin desplazamiento; de mejoramiento ambiental de un canal de agua importante para el estuario de la bahía de San Juan y para las personas residentes en la ciudad capital; y de una ciudad inclusiva en la cual todas las personas puedan acceder a las oportunidades que ofrece el espacio urbano. En el caso de Río Piedras, la trayectoria es de 32 años de la práctica de la participación y de confiar que es mediante tal práctica que mantendrán su idiosincrasia sin perder de vista las oportunidades futuras que propician su localización estratégica y el hecho de una población joven que es consecuencia de ser la Ciudad Universitaria en un país que cada día tiene un mayor porcentaje de personas de la tercera edad.

En Puerto Rico, cada vez son más las comunidades que marchan en el camino de la participación ciudadana para lograr ciudades más justas e inclusivas. Por conocimiento propio, afirmamos que este proceder no es exclusivo en nuestra Isla y que son incontables los lugares en el mundo donde la ciudadanía aspira y trabaja para incidir en la planificación de ciudades en las que se garantice la equidad, la inclusión y el acceso para todos sus habitantes. Claro está, como ya hemos señalado, aun cuando las políticas públicas respalden el derecho de participar efectiva e inteligentemente, el ejercicio de este derecho no siempre viene sin esfuerzo y la disposición de reclamar y perseverar como lo hemos visto en Puerto Rico.

Tal y como el ejercicio de la planificación del espacio urbano conlleva responsabilidad con la sociedad presente y con la sociedad futura, así mismo participar de manera efectiva e inteligente es una actividad continua para beneficio de todas las personas en una sociedad. Finalizamos entonces, haciéndonos eco de las palabras del profesor Ezquiaga (2023) cuando llama la atención acerca de que “[e]l fortalecimiento de legitimidad social de la ordenación del territori[o] y urbanística demanda un empoderamiento cívico a lo largo de todo el proceso urbanístico, promoviendo un avance cualitativo en la naturaleza y alcance de los procesos convencionales de participación pública en la elaboración del planeamiento. El objetivo debe ser no sólo garantizar el derecho a la información, sino también los derechos a la negociación y a la participación en la adopción de decisiones. Para ello es necesario incorporar al proceso de planeamiento técnicas de consulta y fomento de la respuesta activa por parte de la ciudadanía, sustituyendo la mera audiencia indiscriminada del periodo de información pública previsto en las actuales legislaciones urbanísticas por un programa estructurado de consulta retroalimentada a lo largo de todo el proceso de elaboración del planeamiento.”

BIBLIOGRAFÍA

- Dietz, James L. (2007): *Historia económica de Puerto Rico* (Edición en español, 4ta reimpresión). Ediciones Huracán, Inc.
- Ezquiaga Domínguez, José M. (2023): “La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano” *Ciudad y Territorio*, Vol. LV, 217, otoño 2023, 597-634). [en línea], <http://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3> [Consulta 28/02/2025.]
- Gil, Carlos (2007): “Derecho y medioambiente: Hacia un jurismo sin fronteras” *Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico* 68(4), 612.
- Hanson, Earl, United States National Resources Committee, & United States Puerto Rico Reconstruction Administration. (1936): “*Planning problems and activities in Puerto Rico: Preliminary report to the Puerto Rico Reconstruction Administration and the National Resources Committee* (Amended Feb. 17, 1936)”. National Resources Committee.
- Hernández Torrales, María E. (2023): “Alcorcón Norte como modelo urbano participativo: Un análisis comparativo con el modelo de participación ciudadana del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña en San Juan, Puerto Rico” [en línea], <https://blogs.uned.es/catedraunedlincoln/trabajos-de-fin-de-master/> [Consulta 28/02/2025.]

- Junta de Planificación, Oficina del Gobernador (2015): *Memorial del Plan de Uso de Terrenos: Guía de Ordenación del Territorio* [en línea] <https://jp.pr.gov/plan-de-usos-de-terrenos/> [Consulta 28/02/2025.]
- Kinsbruner, Jay (1990): "Caste and capitalism in the Caribbean: Residential patterns and house ownership among the free people of color of San Juan, Puerto Rico, 1823-46" *Hispanic American Historical Review*, 70(3), 433-461 [en línea], <https://doi.org/10.1215/00182168-70.3.433> [Consulta 28/02/2025.]
- La polis griega (Ciudad-Estado) según Platón [en línea], <https://archive.org/details/elarrabalypoli0000rami/mode/2up> [Consulta 28/02/2025.]
- Lefebvre, Henri (1968): *El derecho a la ciudad* (I. Martínez Lorea & J. González-Pueyo, Trans. y presentación). Editorial Capitan Swing Libros, S. L.
- Ludlow, William H. (1946): *La zonificación en Puerto Rico* (Informe técnico Núm. III). Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación de Puerto Rico. [en línea], https://issuu.com/coleccionpuertorriquena/docs/la_zonificacion_en_pr_-_ludlow_1946 [Consulta 28/02/2025.]
- Naciones Unidas. (2015): "*Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Objetivo 11)" Nueva York: Naciones Unidas. [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivo-11/> [Consulta 28/02/2025.]
- Naciones Unidas. (2016): *Nueva Agenda Urbana*. Quito: ONU-Hábitat. Recuperado de [<https://onu-habitat.org/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>].
- Oficina del Gobernador, Junta de Planificación. (1977): *Objetivos y políticas públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico*.
- Park, Rorber Erza (1999): *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana* (E. Martínez, Trad.). Ediciones del Serbal, Barcelona. (Trabajo original publicado en 1925)
- Sánchez, Euclides (2000): *Todos con la esperanza: continuidad de la participación comunitaria*. Comisión de Estudios de Postgrado Facultad de Humanidades y Educación-Universidad Central de Venezuela.
- Sepúlveda, Aníbal (1997): "La isla que se achica: evolución del urbanismo en Puerto Rico" *Iberoamericana*, 21(67-68), 29-41. [en línea], <https://www.jstor.org/stable/41671653> [Consulta 28/02/2025]
- Trías Monge, José (2007): *Puerto Rico: Las penas de la colonia más antigua del mundo* (Reimpresión, 1ra ed. en español, 1999). La Editorial, Universidad de Puerto Rico.
- Velásquez C., Favio., Esperanza González R., E. (2003): *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?:* Fundación Corona. [en línea], chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://dhs.hegoa.ehu.es/uploads/resources/4689/resource_files/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf [Consulta 28/02/2025]

Villanueva, Joaquín (s.f.). *Planning with Fanon: The Puerto Rico Planning Board and alienation in San Juan. Caliban's Readings*. The Caribbean Philosophical Association. [en línea], [<https://caribbeanphilosophy.org/blog/planning-fanon>] [Consulta 28/02/2025]

LEYES Y JURISPRUDENCIA

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Preámbulo (1952), 1 LPRA §58

Ley Núm. 69 de 3 de agosto de 1925, Sin título (Derogada)

Ley de Planificación, Urbanización y Zonificación de Puerto Rico. Ley Núm. 213 de 12 de mayo de 1942 (Derogada)

Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, según enmendada. Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, 23 LPRA sec. 62 y ss.

Ley de Municipios Autónomos, según enmendada. Ley Núm. 81 de 30 agosto de 1991, 21 LPRA sec. 4001 y ss. (Derogada)

Código Municipal de Puerto Rico, según enmendado. Ley Núm. 107 de 13 de agosto de 2020, Libro VI, arts. 6.001-6.042, 21 LPRA secs. 7851-7900.

Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, según enmendada. Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, 3 LPRA sec. 9601 y ss.

Ley Especial para la Rehabilitación de Río Piedras, según enmendada. Ley Núm. 75 de 5 de julio de 1995, 23 LPRA sec. 7001 y ss.

Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña, según enmendada. Ley Núm. 489 de 24 de septiembre de 2004, 23 LPRA sec. 5031 y ss.

Sierra Club et al, 203 DPR a la pág. 606, citando Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb., 174 DPR 174, 183 (2008)

WEBSITES DE INTERÉS

Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, <https://fideicomisomartinsenpena.org/>

Fideicomiso para el Desarrollo de Río Piedras, <https://fideicomisorp.pr/>

G8, Grupo de las ocho comunidades aledañas al Caño Martín Peña, <https://g8pr.org/>

Junta Comunitaria del Casco Urbano de Río Piedras, <https://riopiedrasestativo.com/junta-comunitaria-de-rio-piedras.html>



Inteligencia jurídica en expansión

Trabajamos para
mejorar el día a día
del **operador jurídico**

Adéntrese en el universo
de **soluciones jurídicas**

 96 369 17 28

 atencionalcliente@tirantonline.com

prime.tirant.com/es/