



Análisis de la participación ciudadana en la planificación territorial con habitantes del sector Pampa Vintimilla en Azogues durante el año 2024

Analysis of citizen participation in territorial planning with residents of the Pampa Vintimilla sector in Azogues during the year 2024

Análise da participação dos cidadãos no ordenamento do território junto dos residentes do setor Pampa Vintimilla em Azogues durante o ano de 2024

Juan Carlos Romero-Heras ^I
juan.romeroh@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-1370-2565>

Galilea Paz Maita-Bermeo ^{II}
galilea.maita.98@est.ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0007-1996-8336>

Correspondencia: juan.romeroh@ucacue.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas
Artículo de Investigación

* **Recibido:** 24 de enero de 2025 * **Aceptado:** 09 de febrero de 2025 * **Publicado:** 10 de marzo de 2025

- I. Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
- II. Universidad Católica de Cuenca, Azogues, Ecuador.

Resumen

La Constitución de la República del Ecuador (2008) declara que la participación ciudadana es un derecho fundamental, así como también dispone que el Estado a través de sus diferentes niveles de gobierno deben adoptar los mecanismos que sean necesarios para hacer efectivo este derecho. En el caso estudiado, de los habitantes de Pampa Vintimilla en Azogues, se ha identificado deficiencias considerables dentro de este proceso participativo, como por ejemplo la falta de un mapeo adecuado y estratégico de actores, deficientes espacios deliberativos y la inexistencia de respuestas a las preocupaciones ciudadanas, lo que vulnera a este derecho constitucional. Se recomienda la incorporación de estrategias inclusivas, transparentes y efectivas para fortalecer la participación ciudadana y evitar en lo posible conflictos que puedan afectar la legitimidad democrática y justicia social en futuros procesos.

Palabras clave: participación ciudadana; PDOT; Azogues; derechos constitucionales; planificación territorial; democracia participativa.

Abstract

The Constitution of the Republic of Ecuador (2008) declares that citizen participation is a fundamental right, and also provides that the State, through its different levels of government, must adopt the mechanisms necessary to make this right effective. In the case studied, of the inhabitants of Pampa Vintimilla in Azogues, considerable deficiencies have been identified within this participatory process, such as the lack of an adequate and strategic mapping of actors, poor deliberative spaces and the lack of responses to citizen concerns, which violates this constitutional right. The incorporation of inclusive, transparent and effective strategies is recommended to strengthen citizen participation and avoid as far as possible conflicts that may affect democratic legitimacy and social justice in future processes.

Keywords: citizen participation; PDOT; Azogues; constitutional rights; territorial planning; participatory democracy.

Resumo

The Constitution of the Republic of Ecuador (2008) declares that citizen participation is a fundamental right, and also provides that the State, through its different levels of government, must

adopt the mechanisms necessary to make this right effective. In the case studied, of the inhabitants of Pampa Vintimilla in Azogues, considerable deficiencies have been identified within this participatory process, such as the lack of an adequate and strategic mapping of actors, poor deliberative spaces and the lack of responses to citizen concerns, which violates this constitutional right. The incorporation of inclusive, transparent and effective strategies is recommended to strengthen citizen participation and avoid as far as possible conflicts that may affect democratic legitimacy and social justice in future processes.

Keywords: citizen participation; PDOT; Azogues; constitutional rights; territorial planning; participatory democracy.

Introducción

La Constitución de República del Ecuador (CRE) (2008) declara que la participación ciudadana es un derecho fundamental, a través del cual la ciudadanía puede participar activamente en la toma de decisiones públicas, legitimando de esta manera la gestión de lo público. En el contexto de la formulación y validación de un Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT) es una herramienta fundamental para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) puesto que les va a permitir con información de primera mano que indique las reales necesidades de la ciudadanía y el territorio. A pesar de aquello, existen vacíos y limitaciones metodológicas y prácticas en la implementación de estas herramientas participativas, lo cual hemos podido evidenciar en el caso de los habitantes de Pampa Vintimilla del cantón Azogues, en el cual hay falencias en el mapeo de actores, insuficientes espacios deliberativos y falta de respuesta a demandas ciudadanas que vulneran al derecho de participación reconocido en el artículo 95 de la CRE, generando tensiones entre el GAD y los habitantes.

Este artículo tiene como objetivo analizar esta problemática, estudiando si los mecanismos participativos implementados guardan correspondencia con el marco jurídico vigente; determinando posibles efectos o consecuencias de las omisiones. A través de una metodología cualitativa con un enfoque normativo – documental analizamos el caso y se proponen recomendaciones metodológicas que permitan fortalecer el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en procesos futuros.

Marco Legal e Institucional de la Participación Ciudadana

La CRE (2008) reconoce a la participación ciudadana como un derecho fundamental señalando en su artículo 95 que los ecuatorianos deberán participar de manera protagónica en la planificación, gestión y toma de decisiones en los asuntos públicos. Es decir, la ciudadanía en general de manera individual y colectiva tiene derecho de expresar sus opiniones y criterios, siendo obligación de los distintos niveles de gobierno considerarlas y dar una respuesta oportuna. En este mismo sentido la CRE en sus artículos 98 y 100, reconocen que los ciudadanos tienen derechos a organizarse para poder incidir dentro de la gestión pública; así como también exige que todos los niveles de gobierno deben contar con espacios de participación, en donde la ciudadanía pueda proponer y deliberar sobre temas de desarrollo y control social.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) (2010), desarrolla los mecanismos a través de los cuales se han de materializar la participación de los ciudadanos, entre los cuales encontramos: asambleas, cabildos populares, comités barriales, silla vacía, veedurías, observatorios, rendición de cuentas, etc. Además, institucionaliza el presupuesto participativo, señalando que el mismo debe realizarse a través de procesos deliberativos y con aportes de la ciudadanía, conforme a los planes de desarrollo. Por su parte, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCC) (2009), determinar un procedimiento para la recepción y atención de denuncias ciudadanas y conformación de veedurías, con el objeto de promover la participación y vigilancia ciudadana en la función pública.

En lo que respecta al régimen seccional autonómico, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010) en su artículo 304 manda a los diferentes niveles de gobierno, entendidos estos por los provinciales, cantonales y parroquiales a desarrollar y materializar de acuerdo a sus propias realidades los mecanismos de participación ciudadana; formalizándolos a través de una ordenanza, que deberá ser cumplida dentro de su jurisdicción territorial.

En este mismo sentido, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) (2010) crea el “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”, a través del cual determina que toda planificación tanto a nivel nacional y local debe ser participativa. Adicionalmente en su artículo 46 determina que dentro de la formulación de los PDOT deben ser construidos a través de los mecanismos desarrollados y regulados mediante ordenanzas por parte de cada GAD.

En lo que se refiere particularmente a la construcción participativa de los PDOT, la Secretaría Nacional de Planificación a emitido la Guía Metodológica para la formulación / actualización PDOT 2023 - 2027 (2023), misma que determina las diferentes fases que deben cumplir los GADS al revisar sus planes de desarrollo, entre los cuales encontramos a la participación ciudadana como una instancia clave para su validación y aprobación. Esta guía determina que cada GAD deberá promover la generación de espacios de dialogo (talleres – grupos focales) para que los técnicos y ciudadanía en general puedan entender los objetivos y beneficios de la planificación, así como llegar acuerdos para poder establecer una planificación adecuada que no cause perjuicios (Secretaría Nacional del Planificación , 2023).

El GAD del Cantón Azogues (2019) acatando los mandatos Constitucionales y Legales ha emitido la Ordenanza que Conformar y Regula el Funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social de Azogues, mismo que tiene como objetivo garantizar la participación de ciudadanos en la toma de decisiones dentro del cantón, entre los que encontramos la coordinación y deliberación de los PDOT, definir políticas públicas, fortalecer la democracia con la transparencia y control social; además, que estimula la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Este mismo cuerpo normativo reconoce una diversidad de instancias de participación ciudadana tales como: asamblea cantonal, Consejo Cantonal de Planificación, mesas de dialogo y coordinación, presupuestos participativos, silla vacía, rendición de cuentas, cabildos populares, comisiones, etc. Es decir, el GAD de Azogues, para poder validar sus PDOT, deberá adoptar el mecanismo que sea más eficiente para recoger los criterios de la ciudadanía.

La Planificación Territorial en el Ecuador: conceptos, principios y competencia

Hugo Romero y Alexis Vásquez (2005) señalan que el territorio es un bien común, puesto que en él interactúan inseparablemente la naturaleza y la sociedad. Por esta razón, el Estado tiene la obligación de formular políticas públicas para su administración y regulación. En este contexto, CRE (2008) establece en su artículo 3 que es un deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional de manera sustentable, equitativa y solidaria. Para cumplir este mandato, el Estado implementa la planificación y el ordenamiento territorial, lo que permite organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio. Además, genera espacios para la aplicación de políticas públicas y facilita el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). (Asamblea Nacional del Ecuador , 2016). En consecuencia, cada territorio debe organizarse y gestionarse conforme a sus propias características.

En este marco, los PDOT son un instrumentos técnicos y políticos que refleja la visión de desarrollo de cada territorio. Estos planes se construyen en conjunto con la población, respetando las características de cada jurisdicción. Por lo tanto, su formulación siempre va a buscar un proceso armónico y equilibrado entre los diferentes niveles de gobierno, asegurando su coordinación y respeto de sus competencias (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019). A partir de lo expuesto podemos concluir que a través del ordenamiento territorial se establece directrices y principios fundamentales para la ocupación y gestión del territorio. Estos deben desarrollarse bajo los principios de sustentabilidad, equidad, coherencia, la función pública del urbanismo entre otros. (Jara, 2015).

Conforme el artículo 5 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) (2016), hemos de entender a los principios: i. Sustentabilidad, con la cual la planificación no debe poner en riesgo los recursos naturales de futuras generaciones, ii. la equidad territorial, toda decisión debe estar legitimada por la ciudadanía sin exclusión alguna, iii. Coherencia, toda decisión debe respetar las condiciones sociales, culturales, económicas y ambientales del territorio, y, la función pública del urbanismo, con la cual el uso y ocupación del suelo den responder al interés público. En definitiva, podemos señalar que la planificación territorial no es únicamente una tarea del Estado, sino un proceso participativo que involucra a todos los actores de una sociedad. En este contexto, la participación ciudadana en esencial puesto que con su ejecución se puede identificar, sistematizar e incorporar las necesidades reales de la ciudadanía a los planes de desarrollo; sin embargo, su éxito dependerá de la metodología y/o mecanismo que se active.

Participación Ciudadana en Planificación Territorial

La participación ciudadana en la planificación territorial es un complejo proceso de construcción que va más allá de simples reuniones, sino por lo contrario se orientan a ser verdaderos espacios de deliberación y debate estratégico. Rodríguez Vásquez y otros (2013) sostienen que este proceso no solo implica exposición de opiniones o criterios, sino que aborda muy determinadamente los actores y conflictos en cada territorio, cada uno con sus particularidades sociales, económicas sociales y ambientales. Desde un punto de vista jurídico - normativo, la participación ciudadana es un mecanismo de interacción entre la ciudadanía y el Estado, con el cual se busca incidir en las decisiones sobre la planificación y el desarrollo territorial (Rivera, 2023). Sin embargo, el dialogo

que gira en torno a la formulación y ejecución de un PDOT no siempre va a garantizar consensos, debido a la diversidad de intereses y sensibilidad de la temática abordada.

Como derecho fundamental, la participación ciudadana en la planificación territorial aborda aspectos sociales, económicos, ambientales y de gestión del suelo, mismos que tienen un impacto directo en la población, puesto que entorno a ellos se definirán las dinámicas sociales, económicas y ambientales de un territorio (Quimbiulco & Galarza, 2021). En ese mismo contexto Contreras & Montecinos (2019) identifican tres niveles de participación ciudadana en la planificación territorial: i. informativo, en la cual el gobierno proporciona información o da a conocer la planificación de manera detallada, ii. consultivo, en la cual se implementan mecanismos participativos generando interacciones entre los actores.iii. poder delegado con el cual los ciudadanos a través de sus representantes pueden incidir directamente en la toma de decisiones.

Sin embargo, Quimbiulco & Galarza (2021) han presentado críticas entorno a estos mecanismos, señalando que la participación ciudadana en el ordenamiento territorial es aún un proceso incipiente y que carece de procesos adecuados para articular de manera coherente las necesidades ciudadanas con los objetivos del plan. Señalan además que algunos planes muestran deficiencias en procedimientos, incumplen normativa o lo que resulta aún más alarmante no ha existido voluntad política de las autoridades para aplicar los mecanismos de participación ciudadana. En esta misma línea Vásquez, Mercado, & Tellez (2013) plantean críticas a los mecanismos de participación ciudadana implementados en la construcción de planes de desarrollo. Han indicado que el mapeo de actores depende en gran medida de la voluntad de quienes elaboran la propuesta, lo que puede generar una representación parcial y no necesariamente incorporar a todos los actores verdaderamente interesados.

Además, cuestionaron el diseño, ejecución e incidencia de los mecanismos en la toma de decisiones, puesto que estos no siempre se adaptan a la diversidad de escenarios y dinámicas sociales, limitando su efectividad. Lo más preocupante según estos autores es que independientemente de los resultados del proceso participativo, este suele ser insuficiente, ya que la decisión final queda en manos de un grupo reducido de personas como los Consejos Municipales. Así mismo, estos órganos no están obligados a proporcionar respuestas fundamentadas a las peticiones y propuestas ciudadanas, debilitando la transparencia del proceso.

Para superar estas limitaciones, Fernández de Córdoba (2016) propone un modelo de participación basado en cuatro ejes fundamentales: i. Interés general. – se deben priorizar el beneficio común y

colectivo, ii. Participantes. – Todos los ciudadanos, sin limitación alguna deben formar parte del dialogo, iii. Normas de procedimiento claras. - Cada intervención debe estar debidamente argumentada y sustentada (técnica y jurídicamente), y, iv. Papel planificador. – El responsable de la planificación debe explicar con claridad sus propuestas, utilizando un lenguaje accesible.

Con esta propuesta, a decir del autor, se podrá reducir las desigualdades de participación y ejercicio de poder dentro de la participación ciudadana asegurándose que las decisiones sean legítimas y estén respaldadas por la ciudadanía, evitando conflictos, rupturas sociales y judicialización de estos procesos por la omisión de los principios y estrategias indicadas.

Experiencias exitosas en participación ciudadana dentro de la planificación territorial

Según Armando Rendón Corona (2004) el modelo de presupuesto participativo implementado en Porto Alegre planteo como principal objetivo el establecimiento de un régimen político basado en la participación directa, en la que la ciudadanía no solamente fuera consultada, sino que tuviera un rol transcendental en la elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones. Esta experiencia demuestra que si es posible implementar espacios en donde la ciudadanía puede efectivamente participar y tomar decisiones sin restricciones de ningún tipo.

Otra experiencia exitosa ha sido planteada por Dani Cocco Beltrane (2019), quien destaca la experiencia de planificación participativa ejecutada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el barrio 31, en el cual a través de un enfoque multi – actor y diversas metodologías participativas se logró actuar contra la segregación que habría sufrido este barrio. Las características de la planificación participativa en el barrio 31 fue cambiar fundamentalmente las relaciones de gobierno y las comunidades, equilibrando estructuras de poder para alcanzar mayor equidad.

Metodología

Este trabajo utilizó una metodología cualitativa de paradigma interpretativo crítico, que analizó a la participación ciudadana en la formulación y validación del PDOT del cantón Azogues, permitiéndonos comprender estos complejos fenómenos en los escenarios políticos y sociales. Además, se aplicó una revisión normativa la CRE, leyes orgánicas, ordenanzas locales y documentos oficiales del GAD Azogues, que permitió entender como la ley regula el derecho a la participación ciudadana en la planificación territorial. Para asegurar su rigor metodológico se emplearon técnicas complementarias como analizar los discursos de los documentos institucionales, matriz de análisis normativo, fichas de observación documental sobre registros de

las socializaciones, así como un análisis comparativo de casos de participación ciudadana. Finalmente, se validaron los hallazgos mediante la triangulación documental y revisión de expertos sobre la temática, lo cual permitió identificar deficiencias y formular recomendaciones.

Resultados

Análisis de la implementación de los mecanismos participativos por parte del GAD Azogues

Los habitantes del sector de Pampa Vintimilla, han denunciado la vulneración del derecho a la participación ciudadana dentro de la formulación y validación del PDOT 2024 – 2027; indicando que la designación del sector como un polo industrial se realizó de manera inconsulta y unilateral, sin que se hayan generado espacios de consulta y peor aún de deliberación. Resulta pertinente realizar un análisis de los documentos que sustentan el verificando si estos guardan armonía con el marco jurídico.

Fase preparatoria

Conforme las directrices emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación en esta etapa se establecen las bases teóricas y metodológicas con las cuales se han de desarrollar el proceso de formulación o actualización del PDOT, se revisa la información técnica existente, se analizan los resultados del PDOT en vigencia, se conforma y capacita al equipo técnico, se conforma el Consejo de Planificación Local, se mapean actores y se elabora un plan de trabajo. En el contexto del PDOT del cantón Azogues, los documentos revisados no se detallan como se realizó el proceso mapeo de actores, no se explican los criterios técnicos implementados para la selección. Recordemos que el derecho a la participación ciudadana es un derecho básico y en virtud del cual no se puede descartar a ninguna persona, de así hacerlo ratificarían el criterio presentado por Vásquez, Mercado, & Tellez (2013) cuando señalaban que la voluntad política de la autoridad puede fortalecer o afectar un proceso inclusivo.

Esta fase es relevante dentro del proceso participativo puesto que dependiendo de los actores involucrados se pueden definir los mecanismos mas adecuados para conducir la deliberación, por ejemplo, ante grupos inconformes, se podrían generar mesas de dialogo en fases, explicar el proyecto, absolver consultas y preocupaciones, dar respuestas técnicas y sostenidas, que permitan reducir tensiones y lograr acuerdos. Esta debilidad ha sido detectada incluso dentro de los argumentos presentados por el GAD de Azogues dentro de la acción de protección número 03333-2024-01536 cuando señalaron que si se realizaron “socializaciones” con los habitantes de Pampa

Vintimilla, pero que estas fracasaron por la falta de voluntad de escucha que inclusive ha abandonado las reuniones de trabajo (Acción de protección de habitantes de Pampa Vintimilla Vs GAD Azogues, 2025).

Esta postura no es pertinente peor aun proviniendo de una instancia pública obligada a garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Lo correcto era establecer mecanismos y métodos más adecuados para reducir la tensión y llegar acuerdos; estas acciones únicamente revelan la falta de preparación y compromiso de las diferentes instancias municipales. En consecuencia, si esta fase que sienta las bases para el proceso participativo no se realizó un mapeo adecuado con criterio técnico es muy probable que el proceso participativo haya sido realizado de manera opuesta al marco jurídico y a los principios de la planificación territorial, mismos que ya los hemos analizado.

Fase de elaboración de diagnóstico

En esta fase se realiza una caracterización del territorio, se realiza un análisis por sistemas tales como asentamientos humanos, físico, ambiental, socio cultural, económico productivo, político institucional. Además, se genera un análisis en el cual se detectan las problemáticas y las mismas son priorizadas para su posterior abordaje, en esta fase se utilizará la información que posea el GAD.

Como lo indicamos anteriormente, el territorio es un espacio común en el cual existe un dialogo inagotable entre el ser humano y la naturaleza; en este sentido si decimos que el mapeo de actores fue deficiente, esta omisión provoco que en esta fase no se cuente con todos los criterios y se puedan identificar las problemáticas, así como también definir estrategias para que estas puedan ser abordadas. Además, si no se conocen de manera deliberativa las percepciones ciudadanas como desde el gobierno se va a dar una respuesta, como se van a mejorar las condiciones de la gente, como se van a priorizar asuntos de acuerdo a sus necesidades, sin duda alguna este será un aspecto a considerar y mejorar en futuros procesos participativos.

Fase de propuesta

Esta fase se caracteriza por la toma de decisiones estratégicas, se define la visión y objetivos de desarrollo, se establecen políticas, metas, indicadores, programas y proyectos que se deberán alcanzar durante un periodo de tiempo. Estas decisiones, por ser tan importantes se deberán tomar en común acuerdo con todos los actores que han formado parte del proceso. En el caso de Azogues, si bien dentro del proceso se evidencia una intención de alcanzar consensos, casos como los habitantes de Pampa Vintimilla revelan que existió una participación limitada dentro de la toma de

decisiones. La planificación participativa requiere una planificación activa no solo en las fases de diagnóstico y validación, sino por lo contrario deben ser constantes, integrándose a la gestión diaria dentro del territorio. La participación ciudadana va más allá de una simple socialización o reuniones sin sentido, involucra un compromiso real y vivo con el territorio y sus necesidades, a través de metodologías que fomenten empatía y confianza en los ciudadanos. Los GADS no deben olvidar su más alto deber de servicio e imponer visiones unilaterales de planificación, por lo contrario, deben buscar legitimar las propuestas alcanzando acuerdos y obteniendo el respaldo ciudadano.

Fase de modelo de gestión

Esta fase establece las estrategias y procesos que cada GAD va a implementar dentro de la gestión y administración del territorio, como va a dar respuestas a la problemática detectada y cual va a ser la agenda para alcanzar los objetivos de planificación definidos. Esta fase involucra aspectos fundamentales como gestión interinstitucional, mecanismos de participación ciudadana y procesos de seguimiento y evaluación. Para este último, se podrán fortalecer los espacios existentes mejorando la forma en la cual se toman las decisiones.

En el caso de Azogues, se puede evidenciar que únicamente se mencionan la instancia de participación, sin embargo, no se determina como estas van actuar en el proceso de seguimiento y evaluación, no existen indicadores ni procesos que aseguren la medición de cumplimiento que es esencial en el seguimiento y evaluación de una planificación. Adicionalmente, aunque el plan menciona el proceso de rendición de cuentas y transparencia, no define los mecanismos a implementar y la periodicidad de su adopción. Por otro lado, se evidencia una débil relación entre el GAD y la sociedad civil organizada, limitando la participación ciudadana efectiva, no existe un plan para difundir los logros o avances ni estrategias para poder desarrollar estos aspectos clave de la transparencia del proceso.

Efectos de la vulneración de derechos de participación ciudadana

Debilitamiento de la democracia local

Cuando los procesos participativos en la construcción de instrumentos de planificación son ejecutados sin garantizar el derecho a la participación ciudadana reconocido en el artículo 95 de la Constitución de la República (ciudadanía obligada a participar en la toma de decisiones) y se omiten contar con actores clave, y, en su lugar se toman decisiones unilaterales como ocurrió en el

caso de Pampa Vintimilla, evidentemente se pierde la confianza de la ciudadanía a las instituciones públicas y se genera conflictividad social.

Derechos fundamentales conexos

Considerando que los derechos fundamentales son de igual jerarquía normativa y que en el evento de vulnerarse uno se afectaría a otros, en el presente caso se afectaría además al derecho a vivir en un ambiente sano, transparencia y rendición de cuentas. En este contexto, el cambio unilateral de una zona residencial o rural en polos industriales (cualquier sea el tiempo), implica potenciales afecciones ambientales, económicas y culturales que deben ser atendidas y resueltas por el GAD. El Gobierno local debe dar respuestas ciudadanas claras y no excusarse que ya han sido decisiones tomadas en el pasado. Estas posturas muy generales además podrían vulnerar otros principios constitucionales tales como el buen vivir, sustentabilidad, equidad, y justicia social, puesto que podría deteriorar gradualmente la calidad de vida de los ciudadanos y los derechos de la naturaleza que merecen una protección y respuestas integrales.

Responsabilidad jurídica

La omisión de procesos esenciales dentro del procesos participativos, genera una responsabilidad directa del GAD de Azogues tanto en las vías administrativas, ordinarias y constitucionales. Administrativamente, se pudiera proponer denuncias ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quienes apertura un expediente administrativo de análisis de los procesos participativos implementados. Además, se podría iniciar por parte de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo un proceso de control por generar instrumentos técnicos de planificación de manera contraria a lo que manda la LOOTUGS.

Constitucionalmente, en el caso que se amenace o vulnere un derecho de rango constitucional se pueden iniciar acciones de protección y/o medidas cautelares que implique la suspensión del PDOT; así como también pudieran acudir ante la Corte Constitucional del Ecuador y plantar acciones de inconstitucionalidad que a mediano plazo pudieran derogar el instrumento de planificación por vulnerar los derechos fundamentales. Desde la justicia ordinaria, se pudiera presentar ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo una acción objetiva, en defensa del ordenamiento jurídico y el interés general. Cualquiera que sea la vía a adoptar existirán repercusiones en contra del GAD del cantón Azogues.

Consecuencias internacionales

El Estado ecuatoriano tiene obligaciones internacionales derivadas de tratados internacionales y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales mandan a respetar irrestrictamente el derecho de participación ciudadana y generar espacios de consulta y deliberación efectiva. Consecuentemente, al configurarse esta vulneración, la comunidad pudiera acudir a organismos internacionales a ejercer sus derechos y solicitar una sanción al Estado por sus omisiones.

Por otro lado, los gobiernos locales generan su gestión apoyados en cooperación y ayudas internacionales. Dichos organismos establecen ciertos estándares para poder aprobar y/o considerar estas solicitudes de cooperación, entre los cuales encontramos que se respeten los derechos de la naturaleza, principios democráticos y se ejerza una participación ciudadana plena no únicamente declarativa, en el presente caso y con las omisiones evidenciadas, resulta extremadamente complicado que algún organismo brinde apoyo en las temáticas anteriormente detalladas.

Propuesta para mejorar el proceso participativo en el cantón Azogues

Con base al marco constitucional y principios de ordenamiento territorial nos permitimos presentar la siguiente propuesta para fortalecer y mejorar los procesos de participación ciudadana en el cantón Azogues:

Mecanismos inclusivos de participación. - Se deben establecer cuotas específicas que permitan la participación efectiva de aquellos sectores que han sido excluidos por múltiples consideraciones (económicas, políticas, sociales). Además, que se debe proporcionar toda la información técnica, política y jurídica necesaria para que estos actores se informen a detalle de los beneficios y perjuicios que implicaría una decisión. De esta manera contaremos con verdaderos espacios deliberativos y se amplía la posibilidad de llegar acuerdos.

Retroalimentación en procesos deliberativos. - todo proceso deliberativo debe contar con mecanismos claros, oportunos y pertinentes, mismos que permitirán incorporar y retroalimentar los aportes de la ciudadanía. Además, se deben generar canales de comunicación en donde se detallen como se tomaron las decisiones y si en ellas se incorporaron los aportes ciudadanos. Aquí se explicará las razones técnicas y jurídicas de manera clara y sencilla que toda la sociedad pueda entenderlas.

Mejorar la trasmisión de información. - Diversificar medios de comunicación e incorporar medios digitales, a través de ellos se generarán capsulas informativos acordes a las necesidades de cada segmento poblacional. Con esto se contará con una sociedad mas informada y empoderada.

Seguimiento ciudadano del PDOT. - Apoya a organizaciones sociales y colegios profesionales a ejercer un seguimiento efectivo de la planificación territorial; para ello se deberá capacitar a ciudadanos y funcionarios municipales para que a través de veedurías y mesas permanentes de consulta se obtenga una retroalimentación constante y el GAD de respuestas a necesidades reales y actuales.

Gestión pacífica de conflictos. - durante la formulación, validación y ejecución del PDOT, y, con ayuda de la comunidad universitaria, se deben generar espacios de solución pacífica de conflictos, en la cual se genere el dialogo constante y acuerdos duraderos. Esta acción permitirá gestionar adecuadamente las diferencias, buscar consensos y garantizar decisiones justas y transparentes.

Conclusiones

En primer lugar, el proceso de participación ciudadana en la formulación y validación del PDOT 2024 – 2027 del canto Azogues, presenta serias deficiencias metodológicas, de manera especial en la inclusión de ciertos sectores ciudadanos. Al revisar el caso de la comunidad de Pampa Vintimilla, podemos constatar ausencia de deliberación efectiva, atención a demandas y respuesta oportuna a las preocupaciones de los habitantes; lo cual se debe a la inadecuada definición de la estrategia e implementación de mecanismos participativos.

Por consiguiente, la falta de consulta, deliberación y respuestas a la comunidad de Pampa Vintimilla, constituyen claramente a una vulneración al derecho de participación ciudadana reconocido en el artículo 95 de la CRE. Esto no solo limita a la confianza ciudadana en la institucionalidad sino, además, al mantener esta situación el GAD de Azogues (cambio de suelo a industrial sin explicación), prolonga la amenaza sobre otros derechos fundamentales que se relacionan al desarrollo sostenible y buen vivir, pudiendo derivarse en acciones judiciales en el ámbito nacional e internacional.

Para finalizar, podemos señalar que la participación efectiva de la ciudadanía en la construcción y ejecución de un PDOT, requiere de la implementación y de estrategias claras y accesibles, que garanticen inclusión, transparencia y empoderamiento ciudadano. Únicamente, fortaleciendo estos mecanismos podemos ampliar el margen de contar con una planificación legitima, justa y

sostenible, que responda a los principios constitucionales, el interés general y promueva la justicia social.

Referencias

1. Accion de protección de habitantes de Pampa Vintimilla Vs GAD Azogues, 03333-2024-01536 (Unidad Judicial Civil 9 de Enero de 2025).
2. Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi, Manabi, Ecuador : Registro Oficial 231.
3. Asamblea Nacional del Ecuador . (9 de Septiembre de 2009). Ley Organica de Participacion Ciudadana y Control Social . Quito , Pichincha , Ecuador : Registro Oficial número 22.
4. Asamblea Nacional del Ecuador . (19 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización . Quito, Quito, Ecuador: Registro Oficial número 303.
5. Asamblea Nacional del Ecuador . (22 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito, Pichincha , Ecuador : Registro oficial número 306.
6. Asamblea Nacional del Ecuador . (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo . Quito: Registro Oficial número790 .
7. Asamblea Nacional del Ecuador. (5 de Abril de 2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Quito, Pichincha, Ecuador : Registro Oficial 175.
8. Azogues, G. A. (2024). Expediente Participativo . Azogues: Gad Azogues.
9. Beltrame, D. C. (29 de Marzo de 2019). Urban Review. Obtenido de Harvard University Graduate School of Design: <https://harvardurbanreview.org/reflections-participatory-planning-barrio-31-experience/#:~:text=dwellers%20created%20the%20conditions%20for,established%20in%20three%20levels%20and>
10. Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. Universidad de Zulia: Revista de Ciencias Sociales, 178-191.
11. Córdoba, M. B. (2016). Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión . Ciudad y territorio estudios territoriales, 353-368.

12. Corona, A. R. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. Polis: Investigación y análisis Sociopolítico y Psicosocial , 9-36.
13. Hugo Romero y Alexis Vásquez. (2005). Pertinencia y Significado del Ordenamiento Territorial en Chile. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 91-99.
14. Ilustre Consejo Cantonal del Gobierno Autonomo Descentralizado Municipal del Canton Azogues. (26 de Julio de 2019). Ordenanza que Conformar y Regula el Funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social de Azogues . Azogues, Cañar , Ecuador: Consejo Cantonal de Azogues.
15. Jara, M. F. (2015). Analisis legal y doctrinario el Ordenamiento y Planificación Territorial en Chile, características, relación y diferencias. Sustainability, Agri, Food and Environmental Research, 12-21.
16. Quimbiulco, G. D., & Galarza, J. P. (2021). Participación Ciudadana en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la ciudad de Ibarra. AXIOMA, 21-27.
17. Rivera, K. R. (9 de Septiembre de 2023). Blog Planifiquemos el territorio desde la voz de los actores por medio de la participación ciudadana. Obtenido de Maestría en desarrollo territorial: <https://uca.edu.sv/mdt/blog/planifiquemos-el-territorio-desde-la-voz-de-los-actores-por-medio-de-la-participacion-ciudadana/#:~:text=Desde%20un%20enfoque%20normativo%2C%20podemos,y%20de%20Opini%C3%B3n%20P%C3%BAblica%2C%202006>
18. Secretaría Nacional de Planificación. (27 de Junio de 2023). Guía para la formulación / actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Quito, Pichincha, Ecuador.
19. Secretaría Nacional del Planificación . (27 de Junio de 2023). Guía para la formulación/actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT proceso 2023 - 2027. Quito, Pichincha, Ecuador .
20. Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT). Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.
21. Vásquez, J. C., Mercado, C. G., & Tellez, S. G. (2013). De la planificación urbana normativa a la planificación comunicativa. El caso del Plan de Desarrollo Urbano Local del

Municipio el Hatillo, Caracas - Venezuela. La gestión urbana silenciada. Quivera. Revista de Estudios Territoriales, 9-36.

© 2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).