



Ezio Costa Cordella

## Participación ciudadana

Conceptos generales,  
deliberación y medio  
ambiente

ediciones  
**DER**

DER EDICIONES es una Editorial Jurídica creada por un grupo de Editores de larga trayectoria.

Estamos en la búsqueda de publicaciones de innegable valor científico. Nuestra propuesta pone énfasis en una cuidada elaboración técnica, colocando nuestra experiencia al servicio de la comunidad jurídica.

Nuestro catálogo editorial está compuesto por las siguientes colecciones: Ensayos Jurídicos, Monografías, Manuales, Cuadernos Jurídicos, Coediciones, Revistas y Obras prácticas.

Invitamos a aquellos profesores, investigadores o abogados en ejercicio, que hayan escrito una tesis de maestría, monografía, ensayo, manual u otra obra de interés práctico, a publicar con nosotros.

Para mayor información, escribanos a [info@derediciones.com](mailto:info@derediciones.com) o visite nuestra página web [www.derediciones.com](http://www.derediciones.com)

PARTICIPACIÓN CIUDADANA.  
CONCEPTOS GENERALES, DELIBERACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

© Ezio Costa Cordella

2020 DER EDICIONES LIMITADA

Manuel Barros Borgoño 110, oficina 504, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Chile

Teléfono +56 22 402 96 66

[www.derediciones.com](http://www.derediciones.com)

Registro de Propiedad Intelectual: en trámite

ISBN 978-956-9959-82-0

Primera edición, julio de 2020

DER Ediciones Limitada

Tiraje: 300 ejemplares

Impresores: Editora e Imprenta Maval SpA

Impreso en Chile / Printed in Chile

ADVERTENCIA

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor.

El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento de la presente publicación queda expresamente prohibido.

## AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es una adaptación de mi tesis doctoral y le debo agradecimientos a muchas personas que me ayudaron en este camino. Agradezco en primer lugar a mi familia, a Victoria, Patricia, Stefanella y Aurora. A mis colegas y amigos de la ONG FIMA, RegCom y OFREC, quienes amable y entusiastamente se prestaron para conversar conmigo los temas de este trabajo, en más ocasiones de las que quisieran. Les agradezco especialmente su apoyo en momentos difíciles. Agradezco a mis alumnos y a las personas que han estado en los talleres en que hablamos de estos temas, por hacer las preguntas y comentarios que finalmente me han provocado la reflexión que conduce este trabajo. Agradezco a la Universidad de Barcelona, la Universidad Rovira i Virgili, la London School of Economics and Political Science y al EURAC, así como a los profesores Josep María CASTELLÀ, Jordi JARJA I MANZANO y Martina TRETTEL, por sus consejos, apreciaciones y por haberme permitido el uso de sus instalaciones y material bibliográfico durante la investigación para esta tesis. Agradezco especialmente a los miles de personas anónimas en el mundo que comparten material bibliográfico por Internet, haciendo efectivamente posible cualquier investigación (la privatización del conocimiento y el sistema que lo permite es contrario al espíritu de quienes nos gusta aprender y enseñar). Agradezco a mis compañeras y compañeros de doctorado, con quienes sufrimos juntos oscuros períodos de este proceso de investigación.

Agradezco el apoyo de los FONDECYT Regulares N° 1170362, “Hacia una teoría de receptividad deliberativa en procesos constituyentes. Los diálogos ciudadanos en perspectiva comparada”, del profesor Francisco SOTO BARRIENTOS, y N° 1170767, “Análisis crítico al procedimiento de creación de Planes de Prevención y/o Descontaminación Ambiental: insu-

ficiente participación ciudadana y ausencia de evaluación regulatoria”, del profesor Luis CORDERO VEGA, así como al programa “Desafíos Globales para la Democracia”, del doctorado en Derecho de la Universidad de Chile. Agradezco el apoyo del Instituto Milenio para la Investigación de las Políticas Públicas y las Fallas de Mercado (MIPP) y al profesor Alejandro CORVALÁN. Agradezco, por último, a mi profesor de tesis, Francisco SOTO BARRIENTOS, quien fue un aporte fundamental en este proceso.

## ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	V
PRÓLOGO.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	1
1. CONCEPTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	1
2. BUSCANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	6
3. LA PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL .....	10
CAPÍTULO I: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	13
1. INTRODUCCIÓN .....	15
2. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO PRINCIPIO DE LA DEMOCRACIA.....	18
3. PARTICIPACIÓN Y SOBERANÍA POPULAR.....	20
4. DEMOCRACIA Y FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD POPULAR.....	22
5. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO DERECHO.....	26
6. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y TIPOS DE DEMOCRACIA .....	30
6.1. Democracia representativa o directa, una discusión de legitimidad.....	30
6.2. Tipos de democracia y mecanismos de participación .....	33
A) Democracias representativa y directa como tipos de democracias.....	34
B) La democracia inclusiva .....	41
C) La democracia deliberativa .....	43
D) La democracia participativa.....	45
7. CONCLUSIONES .....	48
CAPÍTULO II: DELIBERACIÓN .....	51
1. INTRODUCCIÓN .....	53
2. DELIBERACIÓN Y DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	53

3. LA ESFERA PÚBLICA .....	58
4. LA RAZÓN PÚBLICA Y EL PRINCIPIO DE DISCURSO .....	60
5. LA ACCIÓN COMUNICATIVA, SOBERANÍA POPULAR Y DERECHO.....	64
6. CRÍTICAS A LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA .....	67
7. CONDICIONES DE LA DELIBERACIÓN .....	72
8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DELIBERACIÓN.....	74
9. CONCLUSIONES.....	79

### CAPÍTULO III: DE LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....

1. INTRODUCCIÓN .....	83
2. EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA, UNA MIRADA POLITOLÓGICA .....	85
3. ENFOQUE FUNCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....	89
3.1. Funciones de la participación ciudadana en la gestión pública.....	89
3.2. Críticas a la participación ciudadana en la gestión pública .....	94
3.3. ¿Por qué participan los ciudadanos y ciudadanas? .....	95
3.4. Participación e incidencia.....	97
4. CONCLUSIONES.....	99

### CAPÍTULO IV: FORMAS DE ESTADO, PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA Y LEGITIMIDAD.....

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO DEL AUGE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN.....	103
1.1. El nuevo derecho administrativo.....	105
1.2. La influencia del modelo del Estado Regulador.....	110
2. PARTICIPACIÓN Y LEGITIMIDAD.....	114
3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	120
3.1. La participación ciudadana en el procedimiento administrativo español	123
A) El procedimiento administrativo en el derecho español .....	123
B) Interesados y ciudadanos y ciudadanas en el procedimiento administrativo español .....	126
3.2. La participación ciudadana en el procedimiento administrativo estadounidense.....	131
3.3. La participación ciudadana en el procedimiento administrativo chileno ...	136
3.4. El ciudadano o ciudadana interesado .....	139

3.5. Otros mecanismos de participación en el derecho administrativo chileno .....	144
4. CONCLUSIONES .....	149
<b>CAPÍTULO V: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL, MODELOS Y DEMOCRACIA AMBIENTAL .....</b>	<b>151</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	153
2. PARTICIPACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.....	154
3. MODELOS DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL.....	157
3.1. El Principio 10, los derechos de acceso y la democracia ambiental .....	157
3.2. La participación ambiental como participación administrativa.....	164
3.3. El modelo del principio de cooperación.....	166
3.4. El modelo de gobernanza ambiental.....	168
4. CONCLUSIONES .....	170
<b>CAPÍTULO VI: CONTENIDO ESPECIAL DE LA PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL .....</b>	<b>173</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	175
2. TENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL .....	179
2.1. Gestión de riesgos.....	179
2.2. La incorporación de la justicia ambiental.....	182
2.3. El balance del desarrollo sustentable (o sostenible).....	185
2.4. La relación del derecho a la participación con el derecho a vivir en un medio ambiente sano .....	190
A) El derecho a la participación es parte del derecho a vivir en un medio ambiente sano .....	190
B) Las variables distributivas son parte del derecho a vivir en un medio ambiente sano .....	193
3. CONCLUSIONES .....	196
<b>CAPÍTULO VII: DERECHOS DE ACCESO, MECANISMOS Y RELACIÓN CON EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN .....</b>	<b>199</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	201
2. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.....	202
3. MECANISMO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.....	204
4. ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL.....	220

5. MECANISMOS DE ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL .....	222
6. DE RÍO 1992 A ESCAZÚ 2018 .....	228
7. CONCLUSIONES .....	231
<b>CAPÍTULO VIII: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL EN EL DERECHO CHILENO .....</b>	<b>233</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	235
2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA).....	236
2.1. Participación en la Ley N° 19.300 y sus modificaciones.....	236
2.2. Ponderar y considerar las observaciones ciudadanas .....	237
2.3. La participación en el SEIA en la jurisprudencia .....	242
3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NORMAS DE CALIDAD Y DE EMISIÓN .....	245
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PLANES DE PREVENCIÓN Y DESCONTAMINACIÓN.....	247
5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EAE.....	248
6. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN MATERIA AMBIENTAL EN CHILE.....	251
7. CONCLUSIONES .....	253
<b>CAPÍTULO IX: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL COMO MECANISMO DELIBERATIVO .....</b>	<b>255</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	257
2. INTERACCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CON LA TOMA DE DECISIONES.....	258
3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL COMO MECANISMO DELIBERATIVO .....	261
4. CONCLUSIONES .....	269
<b>CAPÍTULO X: REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>275</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>281</b>
DOCTRINA .....	281
JURISPRUDENCIA.....	297
OTRAS FUENTES .....	298
LINKS VISITADOS .....	299

## ABREVIATURAS

APA	: Administrative Procedure Act
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	: Corte Interamericana de Derechos Humanos
COREMA	: Comisión Regional de Medio Ambiente
DIA	: Declaraciones de Impacto Ambiental
DS	: Decreto Supremo
EAE	: Evaluación Ambiental Estratégica
ELAW	: Environmental Law Worldwide Alliance
EPA	: Agencia de Protección Ambiental
<i>et ál.</i>	: y otros
EURAC	: The European Academy Bozen/Bolzano
FIMA	: Fiscalía del Medio Ambiente
FONDECYT	: Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
LBGAE	: Ley de Bases Generales de la Administración del Estado
LJCA	: Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOCM	: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
LPAE	: Ley de Procedimiento Administrativo Española
MIPP	: Políticas Públicas y las Fallas de Mercado
MMA	: Ministerio del Medio Ambiente
NEPA	: National Environmental Protection Act (Ley Nacional de Política Ambiental)
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	: Organización Internacional del Trabajo
ONG	: Organización No Gubernamental

p. / pp.	: página / páginas
PAC	: Dirección General de Aguas
RCA	: Resolución de Calificación Ambiental
SEIA	: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SNIFA	: Sistema Nacional de Información Ambiental
UE	: Unión Europea
v. <i>gr.</i>	: por ejemplo

## PRÓLOGO

He tenido la suerte de que el derecho ambiental me permita un camino profesional que me hace sentido recorrer. Parte de ese camino ha estado marcado por la formación en derecho ambiental que me ha tocado impartir a comunidades y personas que no tienen conocimientos previos de derecho.

La mayor parte de esas formaciones me ha tocado hacerlas a personas que requieren entender por qué están en estado de alerta en ese momento, y cómo defenderse de algo que, con toda justicia, consideran una invasión de su territorio y una amenaza al desarrollo de sus vidas. De buenas a primeras, no logran entender cómo es posible que a unos extraños, que vienen de lugares desconocidos a intervenir sus territorios, se les permita hacerlo, o que el Estado autorice o permita que existan niveles de contaminación e intervenciones que eliminen las posibilidades de los ecosistemas de mantener la vida.

Recuerdo en particular un taller impartido a un grupo de agricultores y agricultoras de un valle del norte grande de Chile, un lugar muy árido pero con un importante vergel, mantenido por generaciones de esos agricultores y que permite a su región tener vegetales frescos para alimentarse. Los y las agricultoras, por supuesto, no entendían cómo era posible que a alguien se le ocurriera instalar una minera en la parte alta del río y bloquear uno de sus afluentes para hacer un tranque de relaves. La minera tendría una duración de 25 años y varios millones de dólares de inversión.

Los talleres que me toca dar, en general intentan relacionar el proyecto o situación que los motiva, con las normas generales de derecho ambiental y los procedimientos asociados a la aprobación de proyectos. Una de

las dificultades más importantes es explicar por qué la Constitución y las leyes dicen una cosa, pero —a ojos de un lector lego y a veces también del formado— ello no se cumple. Con una Constitución que “asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” y un medio ambiente en plena crisis, eso se hace aún más difícil de explicar.

Ya habíamos pasado esa parte con este grupo de campesinos y campesinas, y me encontraba explicando el procedimiento, cuando uno de ellos, un hombre de más de setenta años, se levantó en un claro impulso de indignación e interrumpió mi exposición para decir:

“Yo he vivido toda mi vida en este valle, mis padres antes que yo. El valle alimenta a toda la región y le da trabajo a cerca de 1.000 personas, eso puede durar 100, 200, 300 años más. Vienen estos señores que quieren sacar minerales y destruir el río, para sacar 25 años que le van a dar trabajo, ¿a cuanta gente?, ¿70 personas? ¿Y qué hacemos todo el resto? ¿Qué hacemos después?”.

El hombre me marcó ese día por su energía, así como por la lucidez de sus palabras. Son ese tipo de cuestiones obvias las que se levantan de parte de las comunidades. ¿Y qué se puede responder? Básicamente nada que tenga sentido, fuera de un sofisticado discurso legalista o económico con un fuerte componente de cinismo. Puede uno referirse al derecho de propiedad, a los derechos de aguas, a la supuesta neutralización de los impactos que se produce en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, al análisis de costo beneficio y a la manera en que se mide el PIB. Pero todo eso, sabríamos yo, él y todos quienes nos escuchan, termina siendo un discurso que intenta esconder una innegable injusticia.

Sin embargo, si uno se encuentra ahí, intentando transmitir ciertos conocimientos de derecho ambiental a personas que están en medio de un conflicto, es porque, a pesar de todo, uno cree en una sociedad regida por el derecho, en un Estado de Derecho. No se trata simplemente de observar la injusticia y reclamarla como una opresión sin más, sino que intentar darle la vuelta para que esa comunidad pueda protegerse con las herramientas que le otorga el derecho. Porque a pesar de lo cargadas que puedan estar las reglas para un tipo de interés en desmedro de otro, uno cree razonablemente en el derecho como un camino de solución pacífica de los conflictos sociales, como un freno a la arbitrariedad y como un mandato de la soberanía popular.

¿Y que se le puede contestar, entonces, a esos agricultores y agricultoras?

“Señor, usted tiene la razón, la instalación de esa minera es un sinsentido y aunque todas las probabilidades estén en nuestra contra, vamos a hacer lo posible para evitar este desastre juntos. Es información como esa la que necesitamos tener, para poder presentarla en los procedimientos administrativos y judiciales, mientras nos mantenemos alerta, vamos juntando la información que se pueda, y le recalamos estos puntos a cualquier autoridad que se asome sobre el problema”.

La participación ciudadana tiene una potencia que muy pocas instituciones tienen. Es un espacio de interfaz entre los poderes y las personas. Es una instancia en que confluyen dos mundos completamente diferentes que están en permanente convivencia sin querer mirarse mucho, mutuamente. La vida real de personas determinadas, por una parte. Por la otra, las ficciones más o menos afinadas del derecho. Los procedimientos de participación ciudadana aparecen casi como un espacio de devolución a las bases, y muchas veces esa devolución no es la esperada.

El derecho ambiental tiene mucho que decir en esto. Sostengo en este trabajo que el derecho es un lenguaje y que tiene además la responsabilidad de adecuar a ese lenguaje las diferentes manifestaciones que se producen en torno a la cuestión ambiental, de manera de permitirles comunicarse entre ellas.

El derecho debe ser un espacio en que puedan confluir el conocimiento tradicional de las comunidades, el conocimiento científico de los técnicos, el contenido trascendental de las teorías que animan nuestra vida conjunta y las diversas formas de desarrollo de la misma. A veces ese diálogo se produce frente a un tercero imparcial, conocedor del lenguaje del derecho y capaz de interpretarlo. A veces se produce en la esfera pública y a veces se produce de manera más directa.

Animados por un espíritu de igualdad y la búsqueda de una convivencia armónica entre las personas y de la sociedad con su medio ambiente, las y los académicos y practicantes del derecho tenemos una responsabilidad en hacer este diálogo posible, mientras las instituciones tienen un deber en torno a su realización.

Espero que este trabajo sea una contribución en ese sentido y espero que sirva para alguna vez dar una mejor respuesta al campesino de mi historia, que representa a tantas personas, a tantas preguntas sin respuesta y a tantas frustraciones en la defensa del medio ambiente y la democracia.