



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 o visite nuestra página web 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

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
CAPÍTULO V: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL, MODELOS Y DEMOCRACIA AMBIENTAL	151
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
CAPÍTULO VI: CONTENIDO ESPECIAL DE LA PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL	173
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
CAPÍTULO VII: DERECHOS DE ACCESO, MECANISMOS Y RELACIÓN CON EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN	199
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
CAPÍTULO VIII: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL EN EL DERECHO CHILENO	233
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
CAPÍTULO IX: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL COMO MECANISMO DELIBERATIVO	255
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
CAPÍTULO X: REFLEXIONES FINALES	275
BIBLIOGRAFÍA	281
DOCTRINA	281
JURISPRUDENCIA.....	297
OTRAS FUENTES	298
LINKS VISITADOS	299