



Universidad de Chile  
Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Público

**Análisis de un sistema democrático efectivo para el cumplimiento de la participación ciudadana en materia ambiental a la luz de estándares latinoamericanos.**

**Memoria de prueba para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.**

**Autora: Gabriela Beatriz Guevara Barría.**

**Profesora Guía: Dra. Pilar Moraga Sariego.**

Marzo 2021.



*A la mujer que tuvo la fuerza y la valentía de sacarme adelante  
para empezar juntas desde cero.  
Acompañarme con su fe inquebrantable a través de clínicas varias  
y enfermedades amenazantes en mis años más difíciles.  
Y, la tarea más difícil, alejarme de mis propios miedos e inseguridades  
con esos abrazos que solucionan cualquier problema (los jurídicos incluidos),  
que envuelven mi ánimo, mi espíritu y me recuerdan que,  
como digna hija tuya, lo puedo todo.*

*Y a ti, mamá, te dedico ese todo.*

## **AGRADECIMIENTOS.**

No podría terminar lo que ha sido un periodo especialmente complejo (debido, en gran parte, a la pandemia a la que como sociedad nos vemos enfrentados) sin agradecer a las personas que me acompañaron y alentaron continuamente durante este proceso, cuyo apoyo resultó absolutamente fundamental.

Primeramente, a mi madre, Nadia, a quien dedico este, mi primer escrito jurídico. Gracias por estar siempre para mí, y por tener esa capacidad inexplicable de encontrar siempre las palabras perfectas y el consejo preciso para que todo problema parezca solucionable. Nunca terminaré de agradecerte todo el esfuerzo que pusiste en mi crianza y mi educación para darme los sólidos valores que me han llevado a ser quien soy. Sin eso -y tu infinita paciencia- este trabajo no habría sido posible.

A mis amigos, especialmente a Antonia, Daniela, Chantal y Sebastián, quienes me han acompañado desde el principio de este no siempre fácil camino que ha sido estudiar Derecho, haciendo todo mucho más llevadero. Gracias por tener siempre la disposición a acompañarme en las dificultades y celebrar conmigo las victorias. Esas que alcanzamos juntos son las mejores. Y a Lucía, quien, a pesar de la distancia, siempre encontró la forma de estar cerca a través esos detalles que me alegraban cuando parecía que esta tesis sería un trabajo con el cual no podría.

A mi profesora guía, Pilar Moraga, cuyos siempre oportunos y sumamente clarificadores consejos convirtieron este trabajo en algo de lo cual me siento orgullosa.

Finalmente, a Rue. Tenerte en mi vida me da una felicidad que nunca terminaré de agradecer.

## **RESUMEN.**

El Principio 10 de la Declaración de Río estableció por primera vez la crucial importancia que reviste la participación ciudadana en materia ambiental al señalar que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.”* Sin embargo, esta genérica redacción nos despoja de estándares objetivos a los cuales acudir a fin de evaluar el cumplimiento -o la falta de este- de las obligaciones que este Principio impone a los Estados suscriptores.

Es en consideración de lo anterior que en el presente trabajo nos proponemos identificar, a partir de un análisis histórico, los estándares que en Latinoamérica se han adoptado para evaluar el cumplimiento del Principio 10 en su arista de participación ciudadana, para posteriormente comparar dichos baremos regionales con la legislación ambiental chilena. Seguidamente, plantaremos un análisis de la democracia como elemento intrínseco del Principio 10 de Río, así como la necesidad dejar atrás su variante representativa si lo que se busca es un cumplimiento cabal de los identificados estándares. Además, se expondrán los beneficios que presenta un modelo deliberativo para este mismo objetivo. Finalmente, se analizarán los límites que la democracia constitucional chilena -inminentemente representativa- impone a la aplicación del Principio 10.

Lo que aquí postulamos es que resulta menesteroso dejar atrás el modelo democrático representativo y girar a un paradigma deliberativo a nivel constitucional, uno que permita adoptar las decisiones -en general y, desde luego, en materia ambiental- a través del diálogo ciudadano. El histórico momento constituyente que estamos atravesando es ideal para esta necesaria reflexión.

## **ABSTRACT.**

Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development, established for the first time the crucial importance of citizen participation in environmental matters, stating that *“Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level.”* However, this generic wording deprives us of objective standards that allow us to assess compliance -or lack thereof - of the obligations that this Principle imposes on the subscribing States.

It is in consideration of the above that in this paper we intend to identify, based on a historical analysis, the standards that have been adopted in Latin America to assess compliance with Principle 10 in terms of citizen participation, to later compare these regional standards with Chilean environmental legislation. Next, we will propose an analysis of democracy as an intrinsic element of Principle 10 of Rio, as well as the need to leave behind its representative variant if what is sought is the full compliance of the identified standards. In addition, the benefits of a deliberative model for

this same objective will be exposed. Finally, the limits that Chilean constitutional democracy - imminently representative- imposes on the application of Principle 10 will be analyzed.

What we postulate here is that it is necessary to leave behind the representative democratic model and turn to a deliberative paradigm at a constitutional level, one that allows decisions to be made -in general and, of course, in environmental matters- through citizen dialogue. The historic constituent moment that we are going through is ideal for this necessary reflection.

## TABLA DE CONTENIDOS.

<b><i>i. INTRODUCCIÓN.....</i></b>	<b>9</b>
<b><i>1.- Los estándares de aplicación regionales y nacionales del Principio 10 de Río en su arista de participación ciudadana. ....</i></b>	<b>14</b>
<b>1.1.- Estándares Latinoamericanos para la aplicación del Principio 10 de Río. ....</b>	<b>15</b>
1.1.1 Desarrollo histórico de los estándares latinoamericanos para la aplicación del Principio 10 de Río. .....	15
1.1.1.1. Etapa inicial. ....	15
1.1.1.2. Aporte de la CEPAL.....	18
1.1.1.3. Estándares participativos en el Acuerdo de Escazú. ....	25
1.1.2. Identificación de los estándares latinoamericanos para la aplicación del Principio 10 de Río.....	31
<b>1.2. Estándares latinoamericanos para la aplicación del Principio 10 de Río en ordenamiento jurídico chileno. ....</b>	<b>34</b>
1.2.1. Consagración de la participación ciudadana en materia ambiental en el ordenamiento jurídico chileno. ....	34
1.2.1.1 Participación ciudadana en el marco de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). ....	35
1.2.1.2 Participación ciudadana en el marco de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA). ....	36
1.2.1.3. Participación ciudadana en la dictación de Normas de Calidad Ambiental y Emisión.....	36
1.2.1.4. Participación ciudadana en la elaboración de Planes de Prevención y Descontaminación. .	37
1.2.1.5. Participación ciudadana en la Evaluación Ambiental Estratégica. ....	38
1.2.1.6. Participación ciudadana mediante los Consejos Consultivos del Ministerio de Medio Ambiente.....	38
1.2.2. Importancia de la participación ciudadana en materia ambiental.....	39
1.2.3. Promoción de la participación ciudadana en materia ambiental.....	42
1.2.4. Educación Ambiental.....	44
1.2.5. Sujeto activo de la participación ciudadana en materia ambiental.....	50
1.2.6. Etapas en que comienza la participación ciudadana. ....	51
1.2.7. Plazos para la participación ciudadana en materia ambiental. ....	53
1.2.8. Medios de presentación de observaciones ciudadanas. ....	55
1.2.9. Observaciones ciudadanas en los procesos de participación ciudadana ambiental y su debida consideración. ....	57
1.2.9.1 El concepto de debida consideración de las observaciones ciudadanas en Chile. ....	57
1.2.9.2. Instancias en que se prevé la debida consideración de las observaciones.....	64

1.2.10. Disponibilidad de la información en el contexto de la participación ciudadana en materia ambiental.....	66
1.2.11. Publicidad de la información en el contexto de la participación ciudadana en materia ambiental.....	71
1.2.12. Publicidad de las decisiones tomadas en materia ambiental.....	73
<b>2.- El Principio 10 de Río y la Democracia. ....</b>	<b>74</b>
<b>2.1. El sistema político democrático como elemento intrínseco del Principio 10 de Río.....</b>	<b>75</b>
2.1.1 Las implicancias de un sistema político democrático.....	75
2.1.2. La vocación democrática de la participación ciudadana en términos del Principio 10 de Río. ....	78
<b>2.2. Democracia representativa y Democracia deliberativa: límites y beneficios frente a la aplicación del Principio 10 de Río a la luz de los estándares latinoamericanos.....</b>	<b>82</b>
2.2.1. Democracia representativa. ....	82
2.2.1.1. Críticas a la democracia representativa. ....	85
2.2.1.2 Límites de la democracia representativa al Principio 10 de Río.....	89
2.2.2. Democracia deliberativa.....	91
2.2.2.1. Beneficios de la democracia deliberativa para el Principio 10 de Río a la luz de los estándares latinoamericanos.....	96
<b>2.3. Bloque constitucional participativo en Chile: Situación actual y límites a la aplicación del Principio 10 de Río. ....</b>	<b>101</b>
2.3.1 Breve análisis de la participación ciudadana en la Constitución chilena de 1980.....	102
2.3.2 Límites en la constitución chilena a la aplicación del Principio 10. ....	107
2.3.3 Hallazgos para un modelo constitucional comprometido con el Principio 10 de Río: girar a un paradigma democrático deliberativo. ....	110
<b>Conclusiones.....</b>	<b>119</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>124</b>
<b>Jurisprudencia citada.....</b>	<b>131</b>





## I. INTRODUCCIÓN.

El Principio de Acceso a la información, participación ciudadana y justicia en materia ambiental (“Principio 10”) de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (“Declaración”) reconoce por primera vez en un instrumento internacional que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.”, situando así a la participación ciudadana como elemento central en la problemática ambiental. Al suscribir esta Declaración, los Estados se comprometieron a tomar medidas dirigidas a asegurar un acceso adecuado a la información en materia ambiental, la participación en los procesos de adopción de decisiones, y a garantizar acceso a la justicia en materia ambiental, iniciando así “un camino innovador que reconoce que una ciudadanía informada y empoderada está mejor preparada para participar de manera significativa en las decisiones que afectan su ambiente y calidad de vida.”<sup>1</sup>

Existen, por tanto, tres exigencias centrales contenidas dentro del Principio 10 (acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia en materia ambiental), de las cuáles nos abocaremos exclusivamente al estudio de la arista de participación ciudadana, por parecernos que aquella es la más interesante de analizar debido al gran desarrollo doctrinal y jurisprudencial que ha acarreado, así como por su regulación a nivel constitucional chileno, resultando sus disposiciones especialmente susceptibles de reflexión.

Ahora bien, salta a la vista que la formulación del Principio 10 es sumamente abstracta y genérica, debido a lo cual se vuelve menester comprender de qué forma se ha entendido y aplicado éste en lo concreto, pues de lo contrario no será posible dilucidar los deberes específicos que la adopción de esta Declaración conlleva para los Estados, y mucho menos evaluar si dichas obligaciones son cumplidas. Considerando lo anterior, hemos decidido dedicar una parte de nuestro estudio a los estándares que en Latinoamérica se han fijado para el cumplimiento del Principio 10, siendo este el objetivo de nuestro primer capítulo. Lo anterior debido a que, examinando el largo trayecto recorrido por la región latinoamericana en búsqueda de alcanzar un instrumento regional común, se facilitará la tarea de alcanzar una idea global de las características que pretendía afianzar en materia de participación ciudadana, pues se trató de un desarrollo paulatino de la agenda regional camino a estándares conjuntos y compartidos.

---

<sup>1</sup> TORRES, V. Derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales: tratamiento a nivel constitucional en América Latina y el Caribe. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, 31-40.

En miras a ello, realizaremos un análisis histórico sobre las diversas instancias que desembocaron en la consagración del principal instrumento regional en materia ambiental: el Acuerdo de Escazú. Con ese fin, recurrimos a una serie de documentos elaborados por los países latinoamericanos en esta etapa temprana del desarrollo de los estándares regionales de participación ciudadana. Caracterizamos las conclusiones de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2011), la Hoja de ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe (2012), la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 (2012), el Plan de Acción 2012-2014 (2013) y la Visión de Lima para un instrumento regional sobre derechos de acceso en materia ambiental (2013), así como los aportes cruciales realizados por la CEPAL mediante sus estudios y publicaciones a lo largo de todo este proceso de unificación los estándares ambientales latinoamericanos.

Ahora bien, como señalamos, todas las mencionadas instancias apuntaban a la consagración de un instrumento a nivel regional sobre participación ciudadana, lo que se materializó finalmente en 2018 mediante 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 (Acuerdo de Escazú), que es la principal fuente a la que se debe recurrir en búsqueda de identificar los estándares regionales de participación ambiental. En este, se establece la máxima publicidad de la información, así como la garantía de condiciones para que las personas accedan a la misma de forma gratuita, en formato y plazo adecuado, y en lenguaje comprensible. También se busca promover la entrega de la información ambiental en poder del sector privado e impulsar la adopción de medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones. De la misma forma, se consagró el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso, junto a la protección de los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Finalmente, Escazú puso especial énfasis en la identificación de grupos en situación de vulnerabilidad para asistirlos en el ejercicio de sus derechos en materia ambiental. Por lo tanto, basándonos en la suma del proceso histórico paulatino en miras al Acuerdo Regional y a Escazú mismo, procederemos a identificar los estándares que en Latinoamérica se han adoptado para concretizar el Principio 10.

Una vez lograda la identificación de los mencionados estándares, nos propondremos analizar si estos son o no cumplidos en nuestro ordenamiento jurídico nacional. Al respecto, siendo Escazú el principal instrumento regional sobre participación ciudadana en materia ambiental, el escenario chileno se complejiza, pues dicho Acuerdo no ha sido ratificado por nuestro país a la fecha. Por ello, recurriremos en nuestro estudio a otras instancias que nos permitan comprender el alcance y aplicación que se ha dado a la participación ciudadana en materia ambiental en Chile. Comenzaremos

con un análisis a nivel normativo, a través del cual pretendemos demostrar que en nuestro ordenamiento jurídico la participación ciudadana ambiental se contempla en diversas instancias, como lo son los Estudios de Impacto Ambiental (artículo 29 de la Ley N°19.300), las Declaraciones de Impacto Ambiental (artículo 30 bis de la Ley N°19.300), la Evaluación Ambiental Estratégica (art. 7° bis inciso final de la Ley 19.300), la elaboración de Normas de Calidad Ambiental y Emisión (Reglamento aprobado por el Decreto N°38 del Ministerio de Medio Ambiente), la dictación de planes de Prevención y Descontaminación (Reglamento aprobado por el Decreto N°39 del Ministerio de Medio Ambiente), y los Consejos Consultivos del Ministerio de Medio Ambiente (artículos 76, 77 y 78 de la Ley N°19.300), los cuales involucran directamente la participación de la sociedad civil.

Sin perjuicio de la existencia de las mencionadas normas, en nuestro país ha sido la jurisprudencia la que ha aportado las directrices más claras para la aplicación de este Principio. Por ello, sumado al análisis normativo, llevaremos a cabo una revisión de la jurisprudencia del Segundo y Tercer Tribunal Ambiental en sus sentencias relativas a la participación ciudadana, centrándonos en el periodo comprendido entre los años 2016 y 2019 (en dichos Tribunales y en el mencionado periodo se presentó la mayor densidad de casos referentes a la materia). De estas sentencias, hemos escogido las más representativas, aquellas que han asentado los principales criterios a considerar a la hora de reflexionar sobre la participación ciudadana ambiental en Chile. En dicho contexto, es necesario prestar especial atención a la decisión del Segundo Tribunal Ambiental en el Caso EFE (R-35-2014), dentro cuyas consideraciones es posible encontrar un firme pronunciamiento acerca de las condiciones bajo las cuales la participación ciudadana debe enmarcarse. Dichas directrices se convertirían en las bases de la participación ambiental en nuestro país y de las decisiones jurisprudenciales posteriores referentes a esta materia, logrando así dotar de una bajada concreta a este principio tan abstractamente contemplado. Ello se consiguió señalando requisitos específicos y pasos definidos con los cuales se debería cumplir para considerar que efectivamente se verificó participación en los términos exigidos por el Principio 10 de Río. Destaca entre estos la forma en que la debida consideración de las observaciones ciudadanas debe entenderse, la cual debe ser extendida a todo el proceso, y el imperativo de que la autoridad resuelva sólo en base a antecedentes que consten en el expediente de Evaluación.

En un segundo capítulo, y siempre teniendo presentes los estándares previamente identificados, planteamos que, debido a la naturaleza misma del Principio 10 de Río y la enorme importancia que este le asigna a la participación ciudadana, no es indiferente a dicho fin la forma en que se ejerza el poder, pues para que una intervención ciudadana verdaderamente incidente en la toma de decisiones sea posible, es necesario situarnos en un contexto de gobierno que permita y propicie el actuar de la sociedad civil en condiciones de libertad e igualdad. Con dicha caracterización, es claro que la democracia es el sistema que mejor se adecúa a los mencionados fines. Norberto Bobbio definió este

sistema político como un método de gobierno caracterizado por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones y mediante cuáles procedimientos<sup>2</sup>. Por ello, nos avocaremos a un análisis doctrinal que permita identificar las principales características del sistema político democrático, para así demostrar nuestra postura de que la adecuada aplicación del Principio 10 de Río no es concebible sin esta.

Sin embargo, hay que especificar incluso más esta definición del modelo político más óptimo para una efectiva participación ciudadana. Al respecto, el mismo Bobbio señala, “para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural”<sup>3</sup>, característica que se ha traducido en el surgimiento de distintos modelos y variantes de la democracia a lo largo de la evolución de esta. En consideración de lo anterior, reflexionaremos en base a diversos aportes doctrinarios sobre dos variantes del modelo democrático: la democracia representativa y de la democracia deliberativa, apuntando a una posterior comparación de beneficios y limitaciones que cada una de ellas supone para la aplicación de los estándares propuestos por el mencionado Principio 10 de Río. En la variante representativa de la democracia “los ciudadanos se olvidan de la gestión pública, los electores escogen a sus representantes y estos toman decisiones que recaen sobre el conjunto de la ciudadanía. La manera en que se procesan las decisiones es a través del acuerdo entre los representantes, existe poca deliberación pública, debate, y escaso deseo por mostrar públicamente el procesamiento de las decisiones”<sup>4</sup>. Presenta, además, el enorme problema de la falta de sintonía que se da en múltiples ocasiones entre las decisiones políticas de los representantes y las preferencias de los representados ante una misma materia o problemática social.<sup>5</sup> El sistema democrático deliberativo, por el contrario, basa la toma de decisiones en los consensos a que llegan los propios ciudadanos en quienes repercutirán las decisiones alcanzadas, a través de un proceso dialógico racional institucionalizado. Por ello, la hipótesis que aquí planteamos es la insoslayable necesidad de situarnos en un paradigma democrático deliberativo para permitir el cumplimiento cabal y eficiente del Principio 10 de Río en su arista de participación ciudadana.

Ahora bien, el sistema político de un Estado se define en su texto constitucional: “en un sentido formal se entiende usualmente por Constitución un documento local, escrito, en el que se recoge, sistematiza y organiza el sistema político de un país, siendo su ley fundamental.”<sup>6</sup> Por ello, es a partir de los lineamientos específicos consagrados a nivel constitucional que un país puede configurarse

---

<sup>2</sup> BOBBIO, N. El futuro de la democracia. *Estudios Políticos*. 1996, 4(1), 9-26.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>4</sup> CÁRDENAS, J. El modelo participativo y deliberativo. *Cuestiones Constitucionales*. 2004 (11), 55-89.

<sup>5</sup> MONTECINOS, E. El presupuesto participativo en América Latina, ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?. *Revista del clad Reforma y Democracia*. 2009, (44), 145-1174.

<sup>6</sup> PEREIRA, A. *Teoría constitucional*. Santiago: LexisNexis, 2006.

<sup>5</sup> BARROS, E. (2000). ¿Qué presidencialismo?. *Democratizar la democracia: Reformas pendientes*, 2000, 90-91.

como democrático, y a su vez optar por alguno de los modelos que este sistema presenta. Como señala Barros, “La historia moderna ha resultado más bien implacable: la democracia y el constitucionalismo se potencian recíprocamente y no se conoce sistema político que en el largo plazo afirme un principio sin sustento en el otro.”<sup>7</sup> Así, precisamos aquí aún más nuestra hipótesis: debemos situarnos en un paradigma democrático deliberativo *constitucional* para permitir el cumplimiento cabal y eficiente del Principio 10 de Río en su arista de participación ciudadana.

Es en esa posición que apuntamos, en el último subcapítulo de este estudio, a un análisis normativo de nuestro bloque constitucional nacional en sus instancias de participación, lo que nos permitirá dilucidar si las condiciones actuales impuestas por éste permiten cumplir con las finalidades del Principio 10 en sus estándares latinoamericanos. Para ello, describiremos sucintamente cada una de las disposiciones constitucionales referentes a la participación ciudadana, siendo estas los artículos 1º (las personas tienen el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional); 4º (establece que nuestro sistema político es la Democracia); 5º (señala las formas en que el pueblo puede ejercer la soberanía); 15 (sobre votaciones populares y plebiscitos); 18 (sistema electoral público); 19 n°13, 14 y 15 (derecho a reunión, petición y asociación); 113 inciso 1º; 118 inciso 2º, 4º y 7º; 119 inciso 2º (deber del consejo regional, las municipalidades y el concejo municipal - respectivamente- de asegurar y hacer efectiva la participación de la ciudadanía en sus correspondientes unidades territoriales) y los artículos 128 y 129 (plebiscitos en el marco de reformas constitucionales). Del análisis de dicho bloque normativo podremos concluir que, en nuestro actual ordenamiento constitucional, las formas de participación ciudadana se reducen a dos: las elecciones y los plebiscitos. Desde esta base discurriremos sobre los límites que dicho estado de cosas impone a lo requerido por el Principio 10 de Río.

Consideramos que esta deficiencia constitucional para asegurar la participación ciudadana en materia ambiental se debe en gran medida al sistema democrático representativo consagrado en nuestro texto fundamental, por lo que sostenemos que para lograr una participación ciudadana con verdadera incidencia es necesario virar hacia un nuevo paradigma: el de la democracia deliberativa, el que debe ser consagrado en una nueva Constitución. Para fundamentar nuestra postura, realizaremos un análisis doctrinario a fin de demostrar que la mayoría de las críticas que se realizan en la democracia representativa serían superadas mediante la instauración de un modelo deliberativo. Para lo anterior, el proceso constituyente que históricamente está atravesando nuestro país a partir del plebiscito 2020 para una nueva constitución es un momento trascendental, que nos presenta una oportunidad que no podemos desperdiciar para erradicar desde sus cimientos las trabas que la Constitución de 1980 supone para la participación ciudadana ambiental.

## **1.- LOS ESTÁNDARES DE APLICACIÓN REGIONALES Y NACIONALES DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN SU ARISTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Tal como explicamos en la introducción de este análisis, si bien el Principio 10 tiene el enorme mérito de consagrar por vez primera la trascendencia de la participación ciudadana en materia ambiental, adolece de una redacción que deja demasiadas dudas y pocas señales de cómo aterrizar sus propósitos en lo concreto. Por ello, la determinación de ciertos estándares que nos guíen en la evaluación del cumplimiento del mencionado Principio se nos presenta como un primer paso ineludible para la consecución de nuestro objetivo. La indeterminación que vuelve a esta delimitación previa tan necesaria resulta evidente si prestamos atención a la forma en que se nos presenta el Principio de Acceso a la información, participación ciudadana y justicia en materia ambiental (Principio 10) en el marco de la Declaración de Río: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

En un nivel de formulación sumamente genérico y abstracto como el presentado resulta especialmente complejo colegir las obligaciones concretas que adquiere un Estado al suscribir esta Declaración en materia de participación ciudadana, mucho menos se pueden identificar los estándares a la luz de los cuales se debe analizar el cumplimiento de dichas obligaciones. En este sentido, la redacción a que nos enfrentamos nos plantea una serie de preguntas, tales como ¿Cuáles son los mencionados niveles en que corresponde la participación ciudadana?, ¿Bajo qué términos procedimentales se comprenderá la participación?, ¿En qué momento o momentos del proceso de toma de decisiones ambientales deberá poder participar la ciudadanía? La consecuencia de esta indeterminación no es menor: entraña, en un plano general, el intolerable riesgo de que, a falta de una exigencia de estándares claros de aplicación, la finalidad perseguida pueda verse perturbada. A pesar de lo anterior, no podemos perder de vista que la referencia es “*al mejor modo de tratar las cuestiones ambientales*”, una noción que exige apuntar siempre al cumplimiento más cabal de cada una de las obligaciones allí establecidas.

## **1.1.- ESTÁNDARES LATINOAMERICANOS PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO.**

La región latinoamericana tuvo un actuar unificado en la etapa posterior a la suscripción de la Declaración de Río demostrando un esfuerzo conjunto por llegar a un acuerdo común, guiados en este proceso por la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL). Así, la búsqueda de estándares uniformes se caracterizó por la concurrencia de diversas instancias que persiguieron solucionar la evidente falta de contenido de que adolecía la redacción del Principio 10, lo cual da cuenta de la intención de la región de cumplir efectivamente con los objetivos de la Declaración en toda su extensión. Por ello, en lo que sigue, nos proponemos un análisis referente a las distintas etapas históricas por las que atravesó la región en su camino hacia un Acuerdo común. Entre ellas identificamos: i) etapa inicial de documentos preparatorios, ii) aporte de la CEPAL y iii) Acuerdo de Escazú. Con ello, nos proponemos evidenciar el avance y la evolución que experimentaron los estándares de cumplimiento del Principio 10, los cuales atravesaron un proceso de desarrollo paulatino hasta lo que identificaremos como su estadio actual.

### 1.1.1 DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS ESTÁNDARES LATINOAMERICANOS PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO.

#### *1.1.1.1. ETAPA INICIAL.*

Posterior a Río, Latinoamérica atravesó un proceso caracterizado por sucesivas reuniones y conferencias que terminaron en la adopción de una serie de documentos que harían las veces de guía para el desafiante proceso al que la región se enfrentaría. De entre dichas instancias es interesante referirnos a las conclusiones de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2011), la Hoja de ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe (2012), la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 (2012), el Plan de Acción 2012-2014 (2013) y la Visión de Lima para un instrumento regional sobre derechos de acceso en materia ambiental (2013). Estos instrumentos representan la fase inicial en la postura regional frente a la concretización del Principio 10, en la cual se comenzaron a cimentar los estándares que buscamos identificar.

En contexto de la Reunión Regional de 2011, cabe resaltar el discurso de apertura, en que la secretaria de la CEPAL señaló: “Se requiere la profundización de las democracias, más participativas y transparentes pues en democracia el tipo de sociedad a construir pasa por las decisiones de los ciudadanos. Se requiere aplicar a plenitud el Principio 10 de la Declaración de Río. Ese principio hoy



tiene más vigencia que nunca al brindarnos una visión clara y pionera respecto a transparencia, justicia ambiental y acceso a la información como base para profundizar la democracia y las asimetrías globales.”<sup>8</sup>

Sumado a esta decidora cita, ya desde la estructura misma de esta reunión quedaba clara la intención de materializar la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales. De hecho, como documenta Guillermo Acuña, en esta instancia se constató una masiva representación de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo dentro de estas a los nueve grupos principales que el sistema ONU reconoce bajo el paraguas del desarrollo sostenible, habiendo participado estos activamente en todos los segmentos mediante la expresión de puntos de vista a los delegados de gobiernos, tanto de manera bilateral como en las sesiones plenarias. Así, la presencia de representantes de más de cien organizaciones de la sociedad civil influyó en los temas que quedaron reflejados en las conclusiones de la Reunión.<sup>9</sup>

Los países participantes buscaban, en preparación a la Conferencia por venir, alcanzar acuerdos que les permitieran presentarse a esta con una postura clara, determinada y compartida en lo que a la participación ambiental refería. De lo dispuesto en el documento de conclusiones resultan sumamente interesantes los numerales 10 y 12: “10. Los Estados de la región señalan que es necesario alcanzar compromisos para: v) la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río. 12. Reconocen la importancia de la participación y la contribución de la sociedad civil al desarrollo sostenible, en particular las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades locales y tradicionales y alientan a todos los actores a una mayor interrelación con el actuar de los gobiernos.”<sup>10</sup> Con ello, se reafirma nuestra postura acerca del fuerte compromiso con la implementación de la participación ciudadana que la región mostró desde la génesis de este largo camino.

Como ya mencionamos, esta instancia tenía por objetivo preparar lo que, tal como señalan Castro y Calderón, es lo que seguía a Río 92 en el Siglo XXI: Río +20 (también conocido como Río 2012)<sup>11</sup>. A través de dicha instancia, la región seguía cimentando el camino hacia el tan ansiado acuerdo regional. En el marco de la mencionada Conferencia, se estableció la “Hoja de ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe”. En

---

<sup>8</sup> BÀRCENA, A. Discurso de apertura en ocasión de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) CEPAL. 2011.

<sup>9</sup> ACUÑA, G. La Conferencia de Río+ 20 y el principio 10. *Revista La Ley Suplemento de Derecho Ambiental*. 2012. (1), 2.

<sup>10</sup> Naciones Unidas, CEPAL. “Conclusiones de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe”. (9 de septiembre de 2011), disponible en: <https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-regional-preparatoria-para-america-latina-y-el-caribe-de-la-conferencia-de-las>

<sup>11</sup> BUITRAGO, E. J. C., & Valencia, F. C. Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe: los retos de la negociación del Acuerdo Regional sobre el Principio 10 de Río 92. *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional*. 2018. (11), 159-186.

esta se reconoció nuevamente que resultaba imprescindible promover la participación de todos los sectores de la sociedad en el desarrollo de los temas que constituían la agenda ambiental de la región. Dentro del mismo documento se estableció que la finalidad de los acuerdos adoptados sería iniciar un proceso destinado a fortalecer el diálogo y la cooperación regional, y contar con un instrumento unificado en materia de derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales<sup>12</sup>.

Basado en esta hoja de ruta, se concretó la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 (DAP10). Consideramos sumamente destacable la declaración de los Estados firmantes<sup>13</sup> referente a que están completamente conscientes de que “[...] para cumplir con los fines de Río +20 se requiere de una firme voluntad política, por lo que es necesario alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Por ello, manifestamos nuestra voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional [...] abierto a todos los países de la Región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada.”<sup>14</sup> La relevancia de esta declaración reside en el reconocimiento de los países latinoamericanos de que los esfuerzos y progresos hasta entonces realizados requerían aún de una concreción efectiva, aporte que tuvo como resultado el compromiso a la elaboración de un Plan de Acción 2012-2014, en el cual se llamó a establecer medidas apropiadas a nivel regional y nacional, tales como mantener información actualizada del proceso que estaba teniendo lugar y habilitar consultas electrónicas y otras formas de participación, además de asegurar la difusión nacional y el apoyo a actividades organizadas por la sociedad civil en los respectivos países<sup>15</sup>.

Sumado a lo anterior, en 2014 se suscribió la “Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental”, que señala que el ejercicio de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales profundiza y fortalece la democracia, lo que se relaciona directamente con el análisis que aquí proponemos. Por lo demás, un punto crucial desarrollado en este documento es el reconocimiento de que, si bien se habían logrado considerables avances en la región, la efectiva implementación del Principio 10 seguía presentando

---

<sup>12</sup> NACIONES UNIDAS, CEPAL. “Hoja de ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del principio 10 en América Latina y el Caribe”. (enero 2012), disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38727-hoja-ruta-proceso-creacion-un-instrumento-la-aplicacion-principio-10-america>

<sup>13</sup> Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>14</sup> NACIONES UNIDAS, CEPAL. “Declaración sobre Aplicación del Principio 10 de la Declaración De Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, (2012), disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/686xxxv-principio\\_10-esp.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/686xxxv-principio_10-esp.pdf)

<sup>15</sup> NACIONES UNIDAS, CEPAL. “Plan de acción hasta 2014 para la implementación de la declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y su hoja de ruta”, (17 de abril 2013), disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38730-plan-accion-2014-la-implementacion-la-declaracion-la-aplicacion-principio-10-la>

desafíos sin resolver.<sup>16</sup> Además, como escribe Constance Nalegach, de la Visión de Lima debe destacarse que en esta se acuerdan “principios y valores que inspirarán y orientarán el instrumento regional, como igualdad, inclusión, transparencia, proactividad, colaboración, progresividad y no regresividad.”<sup>17</sup>

Las instancias hasta aquí mencionadas conforman un primer peldaño en la agenda latinoamericana hacia la consecución de un acuerdo regional en materia ambiental. Hasta este punto, podemos concluir que la región latinoamericana tuvo durante largo tiempo la inquietud de consolidar en lo práctico el principio de participación, en miras a lo cual se materializaron numerosos esfuerzos. A la par, en este proceso naciente se comienzan a identificar estándares tales como el involucramiento de la sociedad civil, incentivar a compromisos políticos en la materia y, como fin último, lograr un cumplimiento cabal de los desafíos que firmar la Declaración de Río conlleva.

#### *1.1.1.2. APORTE DE LA CEPAL.*

Desde la etapa inicial del desarrollo de la agenda latinoamericana hacia un instrumento de carácter regional, los países involucrados acudieron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en busca de apoyo y guía. “Desde el año 2000 [la CEPAL] ha acompañado en forma destacada a los procesos de reforma de acceso a la información, participación y justicia en América Latina y el Caribe a través de capacitaciones para los países y actores de la sociedad civil. No fue extraño, entonces, que la organización manifestara su voluntad para poner su experiencia a disposición de los países de estos requerirlo, en pos de un instrumento regional.”<sup>18</sup> Por ello, una segunda etapa de evolución histórica que hemos identificado es aquella en que la Comisión realiza estudios y publicaciones que serán la primera bajada concreta a las intenciones abstractas manifestadas por los Estados Latinoamericanos en los documentos ya expuestos. Estos son los que planteamos extraer en el presente acápite.

Identificamos como crucial la publicación de 2013 -apenas un año después de adoptada la DAP10- titulada “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”<sup>19</sup>. Esta inicia con un

---

<sup>16</sup> NACIONES UNIDAS, CEPAL. “Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental.”, (febrero 2014), disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38733-vision-lima-un-instrumento-regional-derechos-acceso-materia-ambiental>

<sup>17</sup> NALEGACH, C. Estado de las negociaciones de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, pp. 41-54.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>19</sup> CEPAL, *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. (Naciones Unidas, 2012)., <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21751-acceso-la-informacion-participacion-justicia-temas-ambientales-america-latina>

escaneo de la situación desde la cual se partía en lo referido a los derechos a la participación ciudadana en Latinoamérica. Si bien de una primera lectura del mencionado documento se podría concluir que se estaba en un escenario óptimo, un análisis más profundo deja al descubierto que el verdadero punto crítico que subyacía a la elaboración del Principio de participación en Río seguía latente en la región. Señala el informe que: “A 20 años de la Cumbre para la Tierra, en la mayor parte de los países de la región se han incluido disposiciones relacionadas con la participación ciudadana en la legislación de medio ambiente o en leyes temáticas o sectoriales y se han creado diferentes tipos de consejos de participación ciudadana. La mayoría de los países de la región cuentan asimismo con *algún grado*<sup>20</sup> de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos”.

Como ya se advirtió, de primeras este diagnóstico podría ser fuente de optimismo. Sin embargo, la frase en cursivas nos muestra el problema crucial de este estado de cosas. Se trata de lo que denominaremos la “*participación pantalla*”, una en la que, si bien presumiblemente se satisfaría un test meramente formal de haberse generado -o no- instancias de participación ciudadana en materia ambiental, estas distan considerablemente de condecirse con un estándar de fondo que asegure una intervención con la potencialidad de incidir realmente en los temas sobre los cuales se posibilite intervención ciudadana. La frase “*algún grado de participación*” denota la vaguedad de las exigencias que se impondrán para considerar si se verifica o no participación ciudadana en un proceso de toma de decisiones ambientales. Ese grado completamente indefinido podría variar desde ser el participante un mero oyente hasta poder generar observaciones que no tendrán garantía alguna de incidir en el resultado final. De hecho, es la misma publicación la que repara en ello, señalando que “La participación ciudadana se encuentra más restringida en el ámbito de las políticas, planes y estrategias y es, en general, de carácter discrecional.”<sup>21</sup>

El problema de esta participación pantalla resulta evidente, y enciende las alarmas sobre la necesidad de aterrizar estándares que velen porque la participación ciudadana en los procesos ambientales no sea una mera declaración formal que hace las veces de buena voluntad política, un manifiesto de la suerte “Nos hemos hecho parte y hemos generado instancias de participación. Ergo, hemos cumplido.” sin que existan medios que aseguren que estas intervenciones generen un impacto real en el sentido en el cual la Declaración de Río lo buscaba.

En consideración de lo anterior, para la elaboración de sus documentos la CEPAL recurre a una metodología de ejemplificación, tomando políticas ya adoptadas por países de la región que considera encaminadas al sentido correcto e identificando estas como “buenas prácticas”. Este método permite que los gobiernos latinoamericanos pongan su atención en el camino seguido por

---

<sup>20</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>21</sup> *Ibid*, 24.

sus pares en políticas que presumiblemente servirían también en sus escenarios locales, debido a las similitudes sociales, políticas, económicas y culturales entre Estados latinoamericanos. Así, la Comisión cita, por ejemplo, los avances que habían realizado Brasil, Colombia, Ecuador, México y Panamá, países que habían implementado ya en ese momento métodos participativos anclados en la sociedad civil articulada y la participación directa, a través de iniciativas tales como la creación de consejos consultivos especializados, en los que representantes de varios sectores de la sociedad puedan pronunciarse y/o hacer observaciones sobre los planes, políticas o programas propuestos. El documento destaca asimismo la experiencia ecuatoriana, cuya constitución contaba ya en esos años con figura de la “Silla Vacía” en los gobiernos autónomos descentralizados.<sup>22</sup> Esta figura está normada en el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Popular Ciudadana.<sup>23</sup>

En esta publicación, la CEPAL constataba que los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental hasta entonces existentes en Latinoamérica eran -en su mayoría- meramente formales, y el siguiente y sumamente necesario paso era generar mecanismos para una participación efectiva.<sup>24</sup> Asimismo, se señalaba que permanecía el desafío de establecer y transparentar la manera en que se ponderaban las observaciones presentadas por la ciudadanía y de crear mecanismos para lograr dichos fines, lo que contribuiría a dar mayor credibilidad a los procesos y a prevenir potenciales conflictos<sup>25</sup>. Esta última observación reviste una importancia considerable, sobretudo para el caso de Chile y la forma en que funciona la participación ambiental en nuestro país. A pesar de ser un tema a tratar con posterioridad en este análisis, a fin de dotar de apoyo el punto aquí planteado se puede adelantar que en el sistema nacional existe la instancia de las “observaciones ciudadanas” en el marco de los proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, entre otras instancias, siendo un punto crítico la debida consideración de estas observaciones, mismo problema que diagnostica la CEPAL a nivel regional cuando se refiere a la falta de seguimiento a las instancias participativas.

Otra de las causas de la *participación pantalla* identificada mediante este informe por la CEPAL es la situación en que se encontraba en ese entonces la Educación Ambiental (EA). Esta se define, como recoge Martínez a propósito del Congreso de Moscú, como “Un proceso permanente en el cual los individuos y las comunidades adquieren conciencia de su ambiente, aprenden los conocimientos, los valores, las destrezas, la experiencia y, también, la determinación que les capacite para actuar, individual y colectivamente, en la resolución de los problemas ambientales presentes y futuros.”<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Ibid, 41.

<sup>23</sup> “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. [...] La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto.”

<sup>24</sup> Ibid., p. 52.

<sup>25</sup> Ibid., p. 52.

<sup>26</sup> MARTÍNEZ, R. La importancia de la educación ambiental ante la problemática actual. *Revista electrónica Educare*. 2010, 1(14), 97-111.

Respecto a este tópico señala la publicación: “Una de las herramientas más utilizadas para fortalecer la capacidad de la ciudadanía de participar en la toma de decisiones en materia ambiental es la educación ambiental. Esta ha ido entrando paulatinamente en las legislaciones para dotar a la población de una conciencia ambiental adecuada [...] [La EA cumple] un papel fundamental para desarrollar una demanda ciudadana de más y mejor información y participación [...]”<sup>27</sup> En efecto, se llega a la inevitable conclusión de que, sin herramientas de educación adecuadas, la información que eventualmente se facilite para estimular la participación ciudadana carecería de sentido, pues esta no podrá constituirse realmente como la herramienta crucial que se pretende al no ser capaz de generar una verdadera comprensión que permita a los receptores de dicha información comprender verdaderamente los procesos ambientales en que se los involucre. Así, siguiendo la metodología de ejemplos de buenas prácticas ya adoptada por algunos países de la región, la CEPAL destaca la Ley General del Ambiente del Perú, que dedica todo un capítulo a la Educación Ambiental<sup>28</sup>, la cual define como un proceso integral que “otorga los conocimientos, actitudes, valores, y prácticas para desarrollar sus actividades de una forma ambientalmente adecuada.”<sup>29</sup> Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica estipula: “El Estado, las municipalidades y las demás instituciones, públicas y privadas, fomentarán la inclusión permanente de la variable ambiental en los procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles. El objeto será adoptar una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible.”<sup>30</sup>

La Comisión continuó con estudios regionales a fin de colaborar con la redacción del Acuerdo regional. En dicho sentido, el año 2018 publicó el informe “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.” A modo de situación inicial, en dicho documento se sostuvo: “Los países también han avanzado en el establecimiento de mecanismos de democracia semidirecta o directa, como la iniciativa legislativa popular, que puede utilizarse en asuntos ambientales. La mayoría han generado instancias formales y permanentes de consulta sobre asuntos ambientales, donde los representantes de diversos sectores de la sociedad pueden pronunciarse o hacer observaciones sobre los planes, políticas, normas o programas propuestos por la autoridad.”<sup>31</sup>

Cinco años después su primer informe, la Comisión seguía detectando el mismo problema, aquel que identificamos como participación pantalla. De hecho, se refiere a aquel punto de forma directa, a

---

<sup>27</sup> CEPAL (2013). Op. Cit., p. 39.

<sup>28</sup> Título III, capítulo 4 de la Ley N° 28.611.

<sup>29</sup> Artículo 27.

<sup>30</sup> Artículo 12 Ley N° 7.554.

<sup>31</sup> 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*, (Santiago: Naciones Unidas, 2018), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43301-acceso-la-informacion-la-participacion-la-justicia-asuntos-ambientales-america>

propósito de la consideración de las observaciones: “Las observaciones emitidas durante el proceso de evaluación de impacto ambiental no son vinculantes y la autoridad tiene la potestad de incorporarlas o desestimarlas. En algunos marcos legales se señala que las observaciones recibidas durante la participación ciudadana formarán parte de las informaciones a ser consideradas por la autoridad al momento de aprobar o rechazar el estudio de impacto ambiental, pero no se especifica cómo deberán ponderarse esos comentarios.”<sup>32</sup> De hecho, la que identificamos como conclusión crucial de este documento es lamentablemente igual a aquel que la CEPAL hubiera elaborado un lustro atrás: “En ocasiones, la participación se limita a cumplir con los requerimientos formales, se concreta cuando la mayoría de las decisiones ya han sido adoptadas, no se adecúa a las características sociales, económicas, geográficas ni de género de las comunidades, y no proporciona debida respuesta a los aportes entregados por las personas y organizaciones.”<sup>33</sup> En este escenario, la participación ciudadana nuevamente se encuentra relegada a una instancia de voz sin voto, una declaración de corrección política que se limita a cumplir en lo formal.

Otra importante observación de esta publicación es que “[...] no basta con ampliar la oferta de información ambiental estratégica para que esta se utilice, también es preciso construir una demanda de esa información en los distintos estamentos de la sociedad, que garantice su utilización. La educación y la construcción de capacidades cobra así un papel fundamental para desarrollar una demanda ciudadana de más y mejor información y participación.”

Esta situación, globalmente considerada, termina siendo aún más frustrante y desconsiderada para con la ciudadanía y la sociedad civil, pues quienes aportan sus valiosas perspectivas no contaban con garantía alguna de que estas fueran a ser efectivamente consideradas. De esta forma se genera el riesgo de crear el efecto opuesto al buscado: crear una participación pantalla, de instancias meramente formales que, además, hace las veces de desincentivo para que la ciudadanía desee intervenir en la toma de decisiones en materia ambiental; pues considerando los costos de tiempo, esfuerzo e incluso gastos económicos en que debe incurrir la sociedad civil realmente interesada en ser parte de la planificación ambiental para realizar su aportación a esta, ellos serán difícilmente aceptados si el único resultado es la invariable frustración de no ver sus aportes y consideraciones reflejados adecuadamente en las decisiones y políticas ambientales. Toda esta situación propicia además un clima de mayor descontento para con las autoridades, deslegitimación de las decisiones de éstas y comprensible escepticismo a las instituciones. En adición, el hecho de realizar observaciones requiere del impulso y decisión de las propias comunidades, dejando a su arbitrio -y a su capacidad de informarse y actuar- la posibilidad de recibir sus aportes, no existiendo un incentivo positivo por parte del Estado a que efectivamente se hagan parte del proceso.

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 93.

<sup>33</sup> Ibid., p. 103.

La situación anterior es desde luego lo opuesto al espíritu del Principio 10 de Río. La declaración “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” entraña de manera inequívoca la convicción de que la opinión ciudadana ostenta un valor intrínseco, y que por tanto debe ser propiciada. No es baladí recordar que las políticas ambientales afectan primeramente a quienes habitan el medio de que se trata, por lo que las experiencias y vivencias de aquellos que mejor conocen su propia situación son cruciales. Sin embargo, y en el opuesto total a lo buscado, quienes siguen tomando las decisiones en un escenario como el descrito por la CEPAL son quienes lo hacía previo a Río 92, con la única diferencia del disfraz político que alivia la conciencia ambiental.

En este complejo escenario, la publicación de 2018 tiene su mayor valor en el planteamiento claro que ofrece de las recomendaciones y directrices concretas a partir del análisis realizado sobre la situación latinoamericana. Dichos estándares pueden ser sintetizados en los siguientes:

- a) Establecer obligaciones legales precisas para la participación pública.
- b) Definición clara del alcance de la participación.
- c) Adopción de medidas para que la participación del público comience en etapas tempranas del proceso de toma de decisiones, a fin de que el público pueda participar cuando todas las opciones y soluciones aún sean posibles y cuando pueda, efectivamente, ejercer una influencia real.
- d) Disponibilidad de la información relevante, de manera oportuna, comprensible y objetiva, en formato sencillo y claro, y a través de los medios adecuados, como informar sobre el derecho a participar y su alcance.
- e) Fijación de plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este se prepare y participe efectivamente.
- f) Suministro de asistencia técnica y financiera a poblaciones directamente afectadas, para eliminar posibles asimetrías en la participación.
- g) Interpretación amplia de quiénes pueden participar, para una inclusión no solo de quienes se ven directamente afectados, sino también a todos aquellos que tengan un interés en ello.
- h) Proceso justo y no discriminatorio.
- i) Hacer público el texto de la decisión, así como las razones y consideraciones en las que se basa.
- j) El establecimiento de consejos consultivos sobre el medio ambiente con participación de actores diversos ha permitido generar espacios de diálogo en torno a la sostenibilidad ambiental del desarrollo que deben ser alentados.



En adición a las aportaciones ya mencionadas y si bien, debido a su reciente publicación, no constituyó un antecedente en el camino a un Acuerdo regional, no se puede dejar de mencionar la muy reciente publicación de la CEPAL “Participación ciudadana en los asuntos públicos. Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto.” Este documento, publicado en febrero de 2021, el organismo señala instrumentos de gestión pública “[...] posibles de utilizar en todas las escalas territoriales que pueden ser implementados en una estrategia de participación ciudadana, así como una descripción de las distintas etapas de una estrategia de participación ciudadana en asuntos de interés público.”<sup>34</sup> De esta forma, el organismo no cesa en su tarea de guiar a los países latinoamericanos a una adecuada y efectiva implementación de la participación ciudadana, identificando los principales problemas que impiden su cabal funcionamiento. En este sentido, plantea que “Esta es una época de contradicciones profundas, en la cual por un lado se identifica un vacío institucional y una falta de liderazgos públicos, que resuelvan con rapidez y eficacia los problemas que aquejan a la sociedad, y por otro emerge en paralelo, una sociedad activa, informada, con una alta propensión a la movilización colectiva y desplegando nuevos patrones de conflictividad. [...] Pareciera que se está frente a la emergencia de un colectivo de sujetos muy heterogéneos, que se manifiestan por más transparencia y rendición de cuentas, pragmatismo y sentido común al momento de entregar soluciones, indignación y denuncia frente a la cultura de los privilegios de todos los sectores que la ostentan y una propuesta finalmente de búsqueda del bien común, para que todos y todas puedan vivir en un mundo más inclusivo y amable.”<sup>35</sup> A modo de conclusión, realizan un llamado a instancias de planificación participativa y una descentralización de competencias que apunte a que la ejecución de acciones responda con celeridad a las demandas de la ciudadanía.

En consideración de lo anterior podemos afirmar que, de esta segunda etapa caracterizada por las valiosas aportaciones de la CEPAL, se extraen los primeros estándares concretos y más específicos de lo que se espera por parte de los Estados latinoamericanos en lo referente al cumplimiento del Principio 10 de Río. Estos quedaron perfectamente asentados en la publicación “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.”, y dicen relación con aspectos mayormente procedimentales del proceso participativo, tales como formatos de disponibilidad de la información, razonabilidad en los plazos, publicidad en las decisiones, entre otros.

---

<sup>34</sup> NASER, A., WILLINER, A., SANDOVAL, C. *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Santiago: CEPAL, 2021.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 9.

### 1.1.1.3. ESTÁNDARES PARTICIPATIVOS EN EL ACUERDO DE ESCAZÚ.

El análisis histórico hasta este punto realizado tuvo su hilo conductor en un objetivo común: llegar a un acuerdo regional unificado que permitiese concretizar las obligaciones que el Principio 10 de Río acarrea. No es sorpresa que una meta tan ambiciosa y trascendental como esta requiriese de esfuerzos no menores -especialmente políticos-, acuerdos y negociaciones varias. Finalmente, el largo camino llegó a puerto en marzo de 2018, mediante la adopción del tan esperado 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 (Acuerdo de Escazú)<sup>36</sup>.

A la fecha, el Acuerdo ha sido firmado por 24 países: en 2018 por Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay. En 2019 se sumaron Colombia, Granada, Jamaica, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y San Cristóbal y Nieves. Finalmente, en 2020 firmaron Belice y Dominica. Ahora bien, de acuerdo con su artículo 22, el Acuerdo de Escazú entra en vigor luego de que 11 países lo ratifiquen. Esta meta fue alcanzada en enero de 2021, mediante las ratificaciones de Argentina y México. Así, han ratificado en total 12 Estados: durante el año 2019 Bolivia, Guyana, San Vicente y Las Granadinas, San Cristóbal y Nieves y Uruguay; en 2020 Antigua y Barbuda, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Santa Lucía y de 2021 Argentina y México. De esta forma, el Acuerdo entrará en vigor el 22 de abril de 2021.<sup>37</sup>

Siguiendo a Orellana<sup>38</sup>, podemos identificar varios de los motivos por los cuales el Acuerdo tardó tanto en materializarse. En efecto, se plantearon objeciones tales como su viabilidad, oportunidad e impacto. En relación con la viabilidad se planteó, por ejemplo, que no era aconsejable elaborar otro acuerdo regional, en atención a la falta de recursos humanos y financieros. En este sentido se argüía que Río era suficiente para cumplir con el objetivo que este mismo planteaba. Aquella objeción resultaba del todo improcedente, sobretodo tomando en cuenta los antecedentes aquí recopilados, que llevan a una conclusión innegable: esa simple Declaración en abstracto no garantizaba ninguna de las instancias que pretendía defender, lo que ya había dejado en evidencia la experiencia práctica vivida desde 1992.

---

<sup>36</sup> *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*, Escazú, 4 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice/texto-acuerdo-regional>

<sup>37</sup> CEPAL. *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* [en línea]. *Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe*. [fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020]. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

<sup>38</sup> ORELLANA, M. *Democracia ambiental y desarrollo sostenible: hacia un instrumento regional sobre derechos de acceso*. *Informe Ambiental Anual 2014*. 2014.

Se planteó también que era innecesario un instrumento regional porque el Convenio de Aarhus (el Convenio europeo suscrito dos décadas antes que Escazú) se encontraba abierto a países fuera de Europa. La respuesta a esta objeción se salva con facilidad: si el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación ciudadana, es más que lógico que dicha ciudadanía aporte problemáticas y soluciones que se ajusten a las específicas características locales. Un ejemplo sumamente obvio ilustra esto: no son las mismas preocupaciones ambientales en Europa que en Latinoamérica; nuestra región enfrenta problemas característicos en temáticas como acceso al agua, participación de pueblos originarios, uso sustentable de materias primas, entre otros. De cualquier forma, no desconocemos que el mencionado instrumento tuvo influencia e indudablemente sirvió de modelo para lo que sería Escazú. Tal como explica Médici “[se buscó] reproducir el camino trazado por Aarhus, aunque adaptándolo a las necesidades y particularidades de la región, era una opción más que deseable y, por ello, es lógico que haya influido en las aspiraciones del proceso regional.”<sup>39</sup>

Se objetó asimismo que un instrumento sobre el Principio 10 solo podría ser exitoso si previamente se implementaban los derechos de acceso a nivel nacional. Orellana registra que la respuesta de quienes abogaban por Escazú a esta objeción fue que sería precisamente un instrumento con obligaciones internacionales y mecanismos de implementación lo que permitiría a los países firmantes adecuar su legislación interna a la luz de los estándares previamente adoptados por la región, con el apoyo de la cooperación de la comunidad internacional. Finalmente, en relación con los impactos, se planteó que los Estados no aceptarían un instrumento que contemplara sanciones por incumplimiento a este. Creemos que esta es la objeción más razonable, pues no faltan antecedentes para aseverar que algunos países no aceptarían fácilmente ser controlados por instancias internacionales en obligaciones tan importantes como las que entraña Escazú. Sin embargo, esta circunstancia no fue obstáculo para mermar la evidente necesidad de este instrumento regional y el trabajado camino que le precedió, uno que, a nuestro juicio, es prueba en sí mismo del nivel de compromiso que los Estados estaban dispuestos a adoptar.

Es interesante mencionar que frente a estas objeciones “Chile planteó como argumento base que siempre se debía partir del reconocimiento de que se estaba lidiando con derechos ciudadanos, además de que se trataba de honrar un compromiso ya asumido hace décadas.”<sup>40</sup> Finalmente, estos argumentos favorables al Acuerdo Regional se impusieron a los escepticismos frente a este, lo que significó su tan esperada y trabajada adopción.

---

<sup>39</sup> COLOMBO, G. M. El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de río en América Latina y el Caribe. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. 2018, 9(1), pp. 1-66.

<sup>40</sup> NALEGACH, C. Op. Cit., p. 44.

El prefacio de Escazú sirve como una herramienta interpretativa que va a trascender a cualquier análisis que sobre la materia se realice, sobretodo al explicitar el objetivo de su adopción: “Su objetivo es garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados. En el tratado se reconocen los derechos de todas las personas, se proporcionan medidas para facilitar su ejercicio y, lo que es más importante, se establecen mecanismos para llevarlos a efecto.” Cabe advertir que el presente no pretende ser un análisis arduo del Acuerdo. Simplemente apunta, tal como ya se ha señalado, a establecer los baremos latinoamericanos en torno a la participación ciudadana ambiental, a fin de utilizarlos como punto comparativo en un posterior análisis referente a los mecanismos democráticos que favorezcan su cumplimiento. Hecha esta crucial prevención, el Acuerdo puede resumirse como sigue:

En el artículo 2, correspondiente a las definiciones, podemos identificar a los sujetos pasivos del derecho a participar, un punto que resultará crucial en tanto determinará la amplitud y alcance que esta participación alcanzará. De esta forma, la letra d) señala: “Por ‘público’ se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte.”

Posteriormente, se establecen los principios que deberán guiar a los signatarios en toda la aplicación del Acuerdo. Estos se constituirán para cualquier análisis en una valiosa herramienta interpretativa, por cuanto podrán hacer las veces de parámetro para evaluar la aplicación tanto inmediata como continua en el tiempo por parte de los Estados parte. Dichos principios están enunciados en el artículo 3 y son: a) principio de igualdad y principio de no discriminación; b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas; c) principio de no regresión y principio de progresividad; d) principio de buena fe; e) principio preventivo; f) principio precautorio; g) principio de equidad intergeneracional; h) principio de máxima publicidad; i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; j) principio de igualdad soberana de los Estados y k) principio pro persona.

Ahora bien, el núcleo central de lo referido a la participación se encuentra en el artículo 7, titulado “Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales”. Un primer punto que llama positivamente la atención es la calificación de “abierto e inclusiva” que debe caracterizar a la participación ciudadana en el contexto de Escazú. El problema es que no se otorga una definición clara respecto a ambos calificativos. Consideramos razonable interpretar el concepto de “abierto” como la inexistencia de barreras que se constituyan en inhabilitantes para acceder al proceso participativo. Pensamos, por ejemplo, en la prohibición de requisitos previos con un alcance

potencial demasiado extendido, que pudieran disminuir considerablemente la cantidad de personas facultadas a participar, como podrían serlo la pertenencia formal a una organización de bases o partido político, u otras de similar índole. En cuanto al concepto de “inclusivo”, siguiendo una interpretación armónica del texto, podemos relacionarlo con su llegada a todos los sectores de la población, prestando especial atención a los pueblos indígenas.

Sobre las instancias en las cuales se posibilitará la participación ciudadana, el Acuerdo de Escazú considera un espectro amplio. Ello nos parece sumamente acertado, guiados siempre por la convicción de que, si estamos apuntando a tratar las cuestiones ambientales con participación ciudadana, es crucial que dichas cuestiones sean de la mayor variedad, a fin de la participación esté dotada de una verdadera incidencia en la amplia gama de decisiones que potencialmente conlleven un impacto ambiental. Se mencionan en el acuerdo instancias como los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud, así como en asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.

Siguiendo esa misma línea, Escazú establece que la participación debe ser posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan efectivamente en los procesos de que se trate. A tal efecto, se deberá proporcionar al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.

Sobre los plazos, se establece que estos deben resultar “adecuados”. Somos sumamente críticos de este estándar vago e indefinido, por parecernos una referencia demasiado amplia, lo que no se condice con el hecho de que los plazos son una circunstancia de la mayor importancia en este contexto. Contrario al camino seguido por Escazú, suscribimos que las referencias temporales deberían tener cuando menos un segmento dentro del cual estos se consideren como adecuado teniendo como norte la posibilidad de que las personas que potencialmente participen cuenten con tiempo suficiente de informarse y prepararse adecuada y diligentemente.

En relación con los medios por los cuales podría informarse al público, se refiere a estos como aquellos que resulten “apropiados” dando como ejemplos escritos, electrónicos, orales. Contrario a lo que ocurre con los plazos, aquí la amplitud en la redacción nos parece sumamente beneficiosa en consideración de que la tecnología avanza a velocidad vertiginosa, y esta amplitud permite incluir

los más variados medios. Se establece además que la información que debe incluirse a modo de insumo para la participación es -de forma sintetizada- el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico. Esta última nos parece una adición sumamente valiosa, por cuanto en el ámbito de lo ambiental suelen existir muchos tecnicismos cuya complejidad tiene el potencial de desincentivar a la ciudadanía a participar por falta de entendimiento. A su vez, se debe informar la autoridad responsable tanto de la toma de decisiones como a las cuales se pueda recurrir para mayor información.

Entre las disposiciones más importantes se encuentra el establecimiento del procedimiento de presentación de observaciones. Tal como hemos venido señalando, a nuestro juicio esta es la herramienta más eficiente para la participación ciudadana en materia ambiental con que contamos actualmente, por ser la forma en que la sociedad civil puede expresar su opinión libremente, desde lo cotidiano y haciendo visibles los problemas que desde su realidad pueden identificar. Ahora bien, aunque indudablemente las observaciones son un mecanismo adecuado, consideramos que el punto crítico que resume lo que en su totalidad hay que trabajar en temas de participación ciudadana es la debida consideración de estas y su obligatoriedad a la hora de tomar las decisiones ambientales. Sin estándares específicos sobre este punto permanecemos en la dimensión de la participación pantalla, sin dudas, con un procedimiento más sofisticado y detallado que el previo a Escazú, pero igualmente ineficiente para los verdaderos fines del Principio 10. Consideramos esta como la gran deuda del Acuerdo regional que, si bien establece los mecanismos de participación, falla en la forma en que estos deben verificarse en la práctica para tener una incidencia efectiva en las políticas ambientales. La única disposición relacionada a ello es la que señala “la autoridad pública que corresponda *tomará debidamente en cuenta*<sup>41</sup> el resultado del proceso de participación.” La falta de un estándar de lo que se considera “debido” mantiene la misma posición problemática ya descrita, al igual que la expresión “tomar en cuenta”, que abre un espacio de total libertad para que ocurran situaciones en que la autoridad explicita en lo formal que se consideraron las observaciones ciudadanas, pero nos deja sin ninguna garantía de que ello efectivamente se haya verificado.

Seguidamente, se estipula que debe informarse mediante medios adecuados a la ciudadanía la decisión a la que finalmente se llegue, con el objetivo principal de que puedan tomarse las acciones judiciales pertinentes.

Un aspecto central es la necesidad de que se tome en cuenta la realidad latinoamericana, lo que es recogido por Escazú al establecer que en este proceso de participación deben considerarse las características de la realidad geográfica y de idiomas, una medida que apuntan a una participación

---

<sup>41</sup> Las cursivas son nuestras.

que, además de ser efectiva y considerar varias aristas, abarque la mayor cantidad de personas posible. Se contempla además el deber de identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y la promoción de acciones específicas para facilitar la participación de estos.

Luego, y uno de los estándares más detallados del Acuerdo, se establece la determinación precisa de la información mínima que debe ser pública en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, no podemos dejar de hacer referencia al artículo 10 “Fortalecimiento de capacidades.”, punto 2 “Cada Parte, con arreglo a sus capacidades, podrá tomar, entre otras, las siguientes medidas.”, letra d) “promover la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales mediante, entre otros, la inclusión de módulos educativos básicos sobre los derechos de acceso para estudiantes en todos los niveles educativos.” Este precepto consolida la Educación Ambiental como un elemento intrínseco a las finalidades del Acuerdo y de la participación ciudadana ambiental en general.

Esta sucinta caracterización de Escazú nos permite identificar sus aciertos y novedades sumamente positivas, pero también su gran deuda. Tal y como lo señala Médici: “[En Escazú] no se establece cuáles deben ser los mecanismos de participación a implementar (*v. gr.* consultas, talleres, audiencias, etc.), entendiéndose que quedará al arbitrio de los EEPP [Estados parte], aunque sí se prevén la facultad del público de presentar observaciones (inc. 7) y el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales (inc. 13).”<sup>42</sup>

Así, el Acuerdo de Escazú se convirtió en un instrumento vinculante con obligaciones claras y estándares referentes a una participación abierta e inclusiva, con un amplio espectro de instancias en las que la participación ciudadana tendrá cabida, facilidades de acceso a la información y la transversal consideración de la realidad latinoamericana como trascendente a todo el procedimiento, pero dejando la enorme deuda de consolidar una herramienta procedimental que asegure que estas observaciones que está impulsando en lo formal, tengan una incidencia efectiva.

---

<sup>42</sup> COLOMBO, G. M. Op cit., p. 41.

### 1.1.2. IDENTIFICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES LATINOAMERICANOS PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO.

El análisis histórico desarrollado en el acápite anterior da cuenta de un avance paulatino de la agenda latinoamericana que fue evolucionado a lo largo de diversos estadios hasta alcanzar la ansiada concreción de un Acuerdo regional dotado de propósitos y obligaciones comunes. Tal como se dejó en evidencia, este no fue un proceso sencillo o rápido. De hecho, la concreción de estándares específicos tardó bastante más de lo esperado en Latinoamérica, considerando que su par europeo (el Convenio de Aarhus) fue suscrito dos décadas antes.

Innegablemente, el objetivo latinoamericano no fue empresa fácil, por ello resultaron tan útiles las guías de la CEPAL. Misma cosa con los aportes de los propios países latinoamericanos, los cuales comenzaron a dar bajada concreta al Principio 10 incluso antes de que cualquier organismo superior se diera a la tarea. Lo anterior se ve reflejado en que la misma CEPAL utilizó las experiencias y políticas de algunos de estos Estados como ejemplos de buenas prácticas en miras a que el resto de los países de la región se inspiraran en dichas vivencias cercanas, y para identificar los estándares se debe prestar atención a todo este recorrido previo.

De este proceso podemos extraer los estándares que finalmente se concretaron en Latinoamérica como definitivos para la aplicación el Principio 10 de Río, los cuales fluyen de esta evolución histórica como reflejo de un esfuerzo conjunto de los países de la región.

- a) **Consagración normativa de la participación ciudadana en materia ambiental:** La amplitud de la participación también involucra que esta tenga lugar en el marco de las más variadas aristas de la gestión medioambiental. Entre otras, debe existir participación ambiental en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, ordenamiento del territorio y elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.
- b) **Importancia de la participación ciudadana en materia ambiental:** La participación de la ciudadanía en materias ambientales profundiza y fortalece la democracia, al tiempo que contribuye al desarrollo. Por ello, el concepto de la participación ciudadana se debe definir con claridad, a fin de evitar posibles lagunas interpretativas o lenguaje abstracto que propicie el incumplimiento de las obligaciones de que se trate.
- c) **Promoción estatal de la participación ciudadana en materia ambiental:** Los Estados deben propiciar la participación ciudadana, mediante la promoción de instancias de



- información y educación. Ello con la finalidad de que todos los sectores de la sociedad estén al tanto de los derechos de participación que les asisten.
- d) **Educación Ambiental:** La Educación Ambiental constituye una herramienta sumamente valiosa, crucial para que tanto el acceso a la información como los aportes que realice la ciudadanía civil en su participación en materias ambientales sean efectuadas con conocimiento de causa, de forma que tengan la verdadera potencialidad de contribuir en los procesos de toma de decisiones.
  - e) **Sujeto activo de la participación ciudadana en materia ambiental:** La participación debe ser amplia e involucrar a todos los sectores de la sociedad. Esto incluye la consideración no sólo de los directamente afectados, sino también de todos quienes puedan presentar algún interés en el asunto ambiental respectivo.
  - f) **Etapas en que debe preverse la participación ciudadana en materia ambiental:** La intervención ciudadana debe estar prevista desde las etapas iniciales del procedimiento ambiental de que se trate, de forma que esta pueda tener una efectiva incidencia en la decisión a que se arribe, pudiendo considerar todas las opciones viables.
  - g) **Plazos para la realización de la participación ciudadana en materia ambiental:** Deben ser razonables, suficientes para procesar la información y lograr una preparación apropiada de quienes vayan a participar. Esta es una circunstancia crucial, pues para que la sociedad civil pueda aportar en condiciones adecuadas es necesario que cuente con una comprensión cabal del asunto, para lo cual requerirá un plazo suficiente tanto como para conocer la información como para preparar lo que a su respecto quiere señalar.
  - h) **Medios por los cuales puede materializarse la participación ciudadana:** Las observaciones ciudadanas deben poder realizarse por los medios más apropiados disponibles, según las circunstancias del proceso, a fin de darle el más amplio alcance a la ciudadanía para aportar sus antecedentes e ideas, acercando el procedimiento a sus propias condiciones.
  - i) **Observaciones ciudadanas y su debida consideración:** La ciudadanía debe poder realizar observaciones en el marco de los procedimientos ambientales. Estas, como hemos señalado, se han convertido en el principal instrumento para materializar la participación ciudadana desde la adopción de la Declaración de Río. La participación ciudadana no puede limitarse a instancias formales, sino que es necesario un seguimiento que asegure la consideración de manera adecuada de las mencionadas observaciones, las que deben ser tomadas en cuenta para el resultado final.
  - j) **Disponibilidad de la información en el marco de la participación ciudadana ambiental:** Debe existir disponibilidad de toda la información relevante y de las decisiones de procedimientos ambientales de que se trate. Dentro de la información relevante Escazú entrega estándares más específicos, considerando información como la descripción del área

de influencia y de las características del propuesto, la descripción de los impactos ambientales del proyecto, las medidas previstas con relación a dichos impactos informes y dictámenes públicos, descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto y las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas propuestas. En estrecha relación con lo anterior, la información que se entregue debe considerar el contexto de las personas a las que se entrega para facilitar su comprensión, atendiendo a sus específicas realidad geográfica e idiomáticas. Es necesario considerar que procedimientos como estos generalmente traen aparejadas gran cantidad de antecedentes técnicos, con lo que la entrega de estos datos en un lenguaje comprensible a la comunidad es de suma importancia para propiciar su participación efectiva.

- k) **Publicidad de la información:** Toda la información anteriormente señalada debe ser completamente pública, pues de lo contrario no cumpliría la finalidad de ser una herramienta para la participación adecuada de la ciudadanía.
- l) **Publicidad de la decisión adoptada por la autoridad:** La decisión en que desemboque todo este procedimiento, sus razones y consideraciones deben hacerse públicas.

Concordando con De Luis García<sup>43</sup>, consideramos que la finalidad de la participación en materia ambiental no es otra que garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado, para lo cual faculta al público general a adoptar una posición activa en la toma de decisiones de carácter ambiental. Este es el objetivo en relación al cual tenemos que medir la eficiencia de los estándares identificados, unos que debían tomar en consideración la realidad regional como punto de partida para ser un instrumento realmente eficiente.

Consideramos que la gran deficiencia tanto en el camino recorrido como en el resultado final es la regulación de la forma en que la participación ciudadana, canalizada a través de las observaciones ciudadanas, debe incorporarse en las decisiones ambientales. Es necesario que estas sean efectivamente consideradas y aplicadas directamente. Sostenemos que, sin la clarificación de lo anterior, no será posible cumplir del todo con una participación ciudadana adecuada.

Nos permitimos en este punto regresar a las preguntas realizadas al inicio de este subcapítulo, ello con la finalidad de dilucidar si podemos, luego de este análisis, darles respuestas: ¿Cuáles son los mencionados niveles en que corresponde la participación ciudadana?, ¿Bajo qué términos procedimentales se comprenderá la participación?, ¿En qué momento o momentos del proceso de toma de decisiones ambientales deberá poder participar la ciudadanía? Es nuestra posición que,

---

<sup>43</sup> DE LUIS GARCÍA, E. El medio ambiente sano: La consolidación de un derecho. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*. 2018, (25).

efectivamente, los estándares a los que llegó Latinoamérica permiten aterrizar y dar respuesta a las mencionadas interrogantes que la abstracta redacción del Principio 10 instalaba. En efecto, tenemos parámetros en torno a los niveles (las instancias deben ser las más variadas), los términos procedimentales (mediante observaciones), los momentos en que debe ser realizada (desde etapas tempranas) y bastantes más aristas. En ese sentido, sostenemos que el trabajo latinoamericano efectivamente logró dar bajada a lo estipulado por Río.

## **1.2. ESTÁNDARES LATINOAMERICANOS PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.**

En lo precedente, seguimos el camino latinoamericano que desembocó en la concreción del Acuerdo de Escazú. Tanto de la trayectoria recorrida como del mencionado instrumento logramos identificar los estándares que a nivel latinoamericano se establecieron para dotar de contenido a las obligaciones que el Principio 10 impone a los Estados suscriptores de la Declaración de Río. En base a lo anterior, en este subcapítulo evaluaremos para cada uno de los estándares identificados si estos se ven o no satisfechos en el ordenamiento jurídico nacional, para lo cual nos valdremos de un análisis la normativo, doctrinario y jurisprudencial.

### 1.2.1. CONSAGRACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.

Los estándares latinoamericanos señalan que se deben contemplar instancias de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.<sup>44</sup>

En el escenario nacional, este examen debe tener como primera consideración la poco común circunstancia de que Chile, pese a haber participado continuamente a lo largo de toda la fase preparatoria de Escazú y tener un rol sumamente activo en la negociación de este, no suscribió dicho instrumento. Ello nos despoja de una de las principales herramientas para definir la observancia de las exigencias de cumplimiento que nuestro país ha entendido como aplicables a al Principio de participación ciudadana en materia ambiental. Lo anteriormente mencionado no implica que Chile adolezca de una total falta de regulación en este tópico. Por el contrario, existen múltiples instancias

---

<sup>44</sup> Artículo 7.2 del 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.

de regulación a nivel legal e infra legal que se refieren específicamente a las formas y requisitos que debe cumplir la participación ciudadana en el contexto de las decisiones ambientales, considerándose para ello una variada gama de materias en que esta se ha considerado. Estas son los Estudios de Impacto Ambiental (EIA); las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA); la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y Emisión; la elaboración de los Planes de Prevención y Descontaminación; la Evaluación Ambiental Estratégica y los Consejos Consultivos de la Sociedad Civil.

#### *1.2.1.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA).*

Sobre el primero de estos, el artículo 29 de la Ley N°19.300 establece que cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental de un proyecto o actividad que haya ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) dentro de un plazo de sesenta días desde la publicación de un extracto de dicho Estudio en el Diario Oficial. Lo anterior se reitera en el artículo 90 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), añadiendo que las mencionadas consideraciones deberán ser presentadas por escrito, y conteniendo sus fundamentos. En el caso de las personas jurídicas, éstas deberán acreditar su personalidad jurídica y representación, además de la vigencia de ambas, la que no podrá exceder de seis meses. En caso de darse aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto presentado mediante DIA, se abre una nueva etapa de participación ciudadana, con un plazo de treinta días, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación del Estudio de Impacto Ambiental. Siendo obvio que la “afectación sustantiva” sería objeto de controversia, la ley deja al reglamento la tarea de precisar qué tipo de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones serán consideradas como tales, señalando este en su artículo 92 que esto se verifica cuando se pueda apreciar una alteración significativa en la ubicación de las partes, obras y/o acciones del proyecto o actividad que afecte a la comunidad o grupo humano, así como la generación de nuevos impactos significativos o aumento significativo en la extensión, magnitud o duración de los impactos ambientales generados.

El requisito de iniciar una nueva etapa de participación ciudadana en caso de modificaciones sustantivas se ha consolidado también jurisprudencialmente. Incluso se ha ido más allá, remitiéndose específicamente a los casos en que de un proyecto mayor deriven subproyectos, refiriéndose a la importancia que dicha información tiene para los procesos de participación ciudadana. Ello se discutió también en el caso EFE (R-35-2014) seguido ante el Segundo Tribunal Ambiental: “Sexagésimo octavo. (...) temas tan relevantes como las emisiones de ruido y la conectividad - importancia evidenciada por la cantidad de observaciones que se realizaron sobre dichos puntos durante el proceso de participación ciudadana - tuvieron como respuesta la remisión a subproyectos

de los que la autoridad no contaba con información suficiente. Por esta razón, es difícil sostener que el contenido de las citadas observaciones se encuentre ‘debidamente considerado’ en la RCA, sobre todo porque las remisiones a los subproyectos mencionados no están en consideraciones de aclarar las dudas de la comunidad sobre los puntos observados, lo que configuraría, en principio, un vicio asociado a la insuficiente motivación de la RCA en cuanto a la debida consideración de las observaciones ciudadanas.”<sup>45</sup>

#### *1.2.1.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LAS DECLARACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL (DIA).*

En lo que a las Declaraciones de Impacto Ambiental respecta, la posibilidad de participación ciudadana fue fruto de las modificaciones introducidas a la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente por la Ley N°20.417. Luego de estas, el artículo 30 bis de la Ley N°19.300 pasó a señalar que serán las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda las que podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días, en las DIA que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas, siempre que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas. Esta solicitud deberá hacerse por escrito y presentarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a Declaración de Impacto Ambiental de que se trate. Estamos sin duda frente a un procedimiento mucho más complejo y con considerablemente más requisitos que en el caso de los Estudios Ambientales. El mismo artículo continúa señalando que si durante el procedimiento de evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental, ésta hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por diez días. La norma contemplada a nivel legal se reitera a su vez en el artículo 93 del RSEIA.

#### *1.2.1.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DICTACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD AMBIENTAL Y EMISIÓN.*

Sobre la dictación de Normas de Calidad Ambiental y Emisión, el artículo 12 del Decreto N°38 del Ministerio de Medio Ambiente establece que en la elaboración del anteproyecto de dichas normas, cualquier persona, natural o jurídica, podrá dentro del plazo señalado por la resolución, aportar

---

<sup>45</sup> SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-35-2014 Caratulado Sánchez Pérez Sandra con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

antecedentes técnicos, científicos y sociales sobre la materia a regular, los que deberán ser fundados y entregarse por escrito en las oficinas del Ministerio o en sus Secretarías Regionales Ministeriales, o bien, en formato digital en la casilla electrónica que para tales efectos habilite el Ministerio. A su vez, el artículo 20 determina el plazo de sesenta días para formular observaciones al contenido del anteproyecto de norma.

De esta forma podemos identificar una participación ciudadana que comienza desde etapas tempranas, ampliando las posibilidades de la sociedad civil de participar en tan importante procedimiento. Sobre ello se ha pronunciado asimismo la jurisprudencia, aprovechando la ocasión para asentar directamente el rol educativo del Estado en la materia. En dicho sentido, la sentencia R-25-2016<sup>46</sup> del Tercer Tribunal Ambiental es sumamente innovadora y clara en este aspecto: “Vigésimo tercero. Que, este Tribunal además tiene presente que en el procedimiento administrativo para establecer normas de calidad ambiental, debe considerarse la estrecha relación que el análisis técnico y económico tiene en relación con la participación pública y privada. En consonancia con esto, el artículo 4 de la ley N°19.300 siempre ha considerado un deber del Estado facilitar la participación ciudadana, promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente, y tras las modificaciones de la Ley N°20.417, permitir el acceso a la información ambiental. Además, el citado artículo 32 inciso 3 de la Ley N°19300, prescribe establecer un reglamento procedimental para la dictación de normas de calidad ambiental, con etapas mínimas de "(...)análisis técnico y económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad(...)".

#### *1.2.1.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE PLANES DE PREVENCIÓN Y DESCONTAMINACIÓN.*

El Decreto N°39 del Ministerio de Medio Ambiente prevé instancias de participación ciudadana en el proceso de dictación de los Planes de Prevención y Descontaminación. En su artículo 12 señala que dentro del plazo de sesenta días cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al contenido del anteproyecto de Plan. Dichas observaciones deberán ser presentadas, por escrito, en el Ministerio del Medio Ambiente o en la Seremi del Medio Ambiente que corresponda o a través de los mecanismos que el Ministerio disponga para ello. Estas deberán ser acompañadas de los antecedentes en los que se sustentan, especialmente los de naturaleza técnica, científica, social, económica y jurídica.

---

<sup>46</sup> TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-25-2016. Caratulado Corporación para el desarrollo de la Región de Los Ríos con Ministerio del Medio Ambiente.

#### *1.2.1.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.*

Regulando la participación ciudadana en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica, el Decreto N°32 del Ministerio de Medio Ambiente, establece en su artículo 17 que dentro de un plazo de al menos treinta días a contar de la fecha de publicación en el Diario Oficial señalada en el artículo anterior, cualquier persona natural o jurídica podrá aportar antecedentes cuya consideración estime relevante para la adecuada elaboración de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial en cuestión y formular observaciones al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica desarrollado hasta ese momento. Estos deberán realizarse en forma escrita, en formato físico o electrónico según lo disponga el órgano Responsable, pudiendo este último implementar otros mecanismos destinados a profundizar la participación ciudadana en esta etapa. Asimismo, el artículo 21 señala que el Informe Ambiental (documento que da cuenta de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, explicando la manera en que se abordaron los antecedentes señalados a continuación y cómo se incorporaron las consideraciones ambientales en la toma de decisión), deberá incluir los resultados de la instancia de participación ciudadana efectuada con una síntesis de las principales observaciones realizadas y una respuesta razonada, en lo pertinente, que podrá ser común para las que planteen cuestiones similares en cuanto a su fondo.

#### *1.2.1.6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE.*

Finalmente, los artículos 76, 77 y 78 de la Ley N°19.300 contemplan la existencia de Consejos Consultivos del Ministerio de Medio Ambiente, que tendrán por objeto absolver las consultas que le formule el Ministerio del Medio Ambiente y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, emitir opiniones sobre los anteproyectos de ley y Decretos Supremos que fijen normas de calidad ambiental, de preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, planes de prevención y de descontaminación, regulaciones especiales de emisiones y normas de emisión que les sean sometidos a su conocimiento. Asimismo, podrá pronunciarse, de oficio, sobre temas ambientales de interés general y ejercer todas las demás funciones que le encomiende el Ministerio y la Ley. En estos Consejos pueden participar científicos, representantes de ONGs que tengan por finalidad la protección del medio ambiente, representantes de centros académicos independientes que estudien o se ocupen de materias ambientales, representadas de empresarios y trabajadores, y representante del Presidente de la República; todos los anteriores elegidos de acuerdo a las disposiciones legales.

De esta forma, el ordenamiento jurídico nacional ha regulado diversas instancias de participación ciudadana en materia ambiental, encargando a cada una de ellas materias e incidencias específicas

para las políticas y tomas de decisiones ambientales. Ahora bien, consideramos que los estándares impuestos a nivel latinoamericano son sólo parcialmente cumplidos: efectivamente la participación se encuentra contemplada en procesos de tomas de decisiones, y también -expresamente- en las posibles modificaciones de estas. Sin embargo, creemos que se requiere apuntar a una incidencia mucho más amplia. Sostenemos las instancias participativas contempladas en el ordenamiento jurídico chileno deberían ser extendidas a materias mucho más generales, considerándose en toda política ambiental. Sumado a lo anterior, en las instancias en que ya está considerada, no debe ser facultativo de la autoridad, como es el caso de las DIA.

Queda además la enorme inquietud de aquellos proyectos que no ingresan al SEIA, y por tanto no presentan EIA o DIA, con lo cual no existe instancia alguna de participación ciudadana en la cual la comunidad afectada pueda presentar sus opiniones e inquietudes al respecto. En estos casos no sólo se descarta esa posibilidad, sino que también al realizarse fuera del SEIA no existen obligaciones de informar a la ciudadanía sobre la naturaleza o potenciales efectos en el medio ambiente de un determinado proyecto.

### 1.2.2. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.

A nivel latinoamericano, ha quedado asentado que el ejercicio de los derechos de participación en materia de medio ambiente profundiza y fortalece la democracia<sup>47</sup>, sobre todo en su arista ambiental<sup>48</sup>. Además, se considera que la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza se encuentra precisamente en dicha participación<sup>49</sup>. De esta forma, se le atribuye una importancia crucial no solamente para aquello que dice relación directamente con las decisiones ambientales, si no para una consideración a nivel macro del funcionamiento democrático de un Estado.

En nuestro país, la importancia de la participación ciudadana ha sido reconocida tanto por la normativa como por la jurisprudencia y la doctrina chilenas. En este sentido, el artículo 4º inciso 1º de la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente establece como un deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente, prestando en ello especial atención a las comunidades indígenas.

---

<sup>47</sup> Naciones Unidas, CEPAL (2011). Op. Cit., p. 4.

<sup>48</sup> 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 Acuerdo de Escazú, p. 9.

<sup>49</sup> Íbidem, p. 13.



La jurisprudencia ha ahondado bastante más que la legislación en este tema. La que es sin lugar a dudas la sentencia crucial en este tema, es el fallo R-35-2014 del Segundo Tribunal Ambiental<sup>50</sup>. Destacable es el considerando cuadragésimo séptimo de dicho fallo, en que el Tribunal Ambiental explicita la enorme importancia que la participación de la comunidad tiene mucho más allá de considerarse simplemente un principio general. Ahora, la jurisprudencia pasa a concebirlo con un carácter incluso superior: “Cuadragésimo séptimo. [...] La participación de la comunidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los proyectos y/o actividades adquiere, de esta forma, por disposición legal expresa, el carácter no solo de un principio general sino un requerimiento sustantivo e insustituible cuya facilitación es elevada [...]”<sup>51</sup>

A la par de entenderla como una instancia de la más alta relevancia, en el considerando siguiente se menciona que dicha importancia es de nivel mundial: “Cuadragésimo octavo. Que es necesario tener presente que la participación ciudadana en materia ambiental ha devenido en todo el mundo en una institución fundamental. En este sentido, la declaración final de la conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, conocida como ‘Cumbre de la Tierra’, realizada en Rio de Janeiro en junio de 1992, en su principio 10, contempla el derecho a la información y a la participación ambiental, así como la necesidad de reconocimiento al acceso efectivo de la ciudadanía a los procedimientos judiciales y administrativos en materia ambiental. [...]”

Las consideraciones anteriores se reproducen asimismo en la sentencia R-86-2015, también fallada por el Segundo Tribunal Ambiental.<sup>52</sup>

En el mismo sentido de la amplia incidencia y funciones que puede tener la participación ciudadana en materia ambiental se pronunció el Tercer Tribunal Ambiental en la causa R-25-2016: “Vigésimo octavo. [...] el proceso de participación tiene como finalidad constituirse en un factor que permita acceder, complementar y discutir la información contenida en el expediente administrativo, mostrar que ésta puede ser inadecuada, sea porque es equivocada, incompleta o sesgada, además otorgar un componente de legitimidad y rendición de cuentas para la Administración, y además otorgar una garantía de previsibilidad y razonabilidad para todos los interesados o concernidos por los efectos directos e indirectos, sean positivos o negativos, de la norma de calidad ambiental propuesta.”<sup>53</sup>

Sumado a lo anterior, la sentencia R-173-2018 del Segundo Tribunal Ambiental: “Decimoséptimo. Las observaciones ciudadanas, como expresión del principio de participación en materia ambiental,

---

<sup>50</sup> Op. Cit.

<sup>51</sup> Op. Cit.

<sup>52</sup> SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-86-2015 Caratulado Comité Pro Defensa del Patrimonio Histórico Cultural de Viña del Mar en contra del Comité de Ministros.

<sup>53</sup> Op. Cit.

tienen por objeto que la comunidad pueda incidir de manera efectiva en el proyecto sometido a evaluación [...]

Decimoctavo. Por consiguiente, las observaciones ciudadanas pueden referirse a un amplio aspecto de materias. [...] .”<sup>54</sup>

Sobre lo mismo, Ezio Costa y Victoria Belenmi en relación a las diversas funciones que pueden atribuírsele a la participación ciudadana postulan: “[...] hay un primer grupo de funciones, al que denominaremos comunitarias, que tiene que ver con la vida en comunidad y la dimensión social de la participación, donde lo importante es el hecho de que la misma participación permita desarrollar o densificar el tejido social. Un segundo grupo de funciones, al que denominaremos privadas, está relacionado con los intereses privados, tanto de las personas que participan como eventualmente de quien se ve afectado por dicha participación. En este segundo grupo de funciones, lo relevante es que existen intereses particulares que en algunos casos serán transables y posibles de satisfacer mediante negociación u otros mecanismos del tipo. Finalmente, existe una función propiamente pública de la participación, que la Carta Iberoamericana identifica con la legitimidad y la efectividad de las decisiones.”<sup>55</sup> Esta visión de la variedad de funciones que puede cumplir la participación ciudadana nos da una interesante herramienta a fin de poder analizar sistemáticamente cómo conectar los intereses públicos, privados, y de la administración. La conjunción de estas tres aristas en el proceso de participación ambiental es un tema a tener en cuenta, pues esta visión más amplia ayuda a encontrar puntos en común, y un interés conjunto en un proceso llevado a la forma más eficiente posible.

En el mismo sentido que Costa y Belenmi se pronuncia el profesor Camilo Mirosevic, quien desarrolla una interesante visión acerca de los efectos positivos que pueden atribuírsele a la participación ciudadana en la gestión pública en general, tales como la educación política, el refuerzo a la solidaridad colectiva y sentido del bien común, la reducción de la carga del aparato público o la legitimación de las decisiones públicas: “En el procedimiento de evaluación de los impactos ambientales de los proyectos o actividades, a la participación podemos asignar dos funciones adicionales de suma trascendencia: servir como mecanismo de prevención y resolución de conflictos y como una forma de cooperación de los particulares con la Administración ambiental. Respecto de lo primero, la participación anterior a la adopción de la decisión sobre el proyecto permite la conciliación y ponderación de intereses en ocasiones divergentes, fomenta la publicidad y, por ende, facilita el entendimiento entre los interesados, pues buena parte de los conflictos ambientales pasan por problemas de información. [...] El proceso participativo bien desarrollado (es decir, con

---

<sup>54</sup> SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-173-2018. Caratulado Comunidad Agrícola La Dormida contra Director Ejecutivo Del Servicio De Evaluación Ambiental.

<sup>55</sup> COSTA, E., & Belemmi, V. ¿. Susurros al viento?: Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. *Revista de Derecho Ambiental*, 2017, (8), 7-29.

adecuada información y con mecanismos y espacios claros y suficientes) disminuye la conflictividad social. Así, aumenta el nivel de transparencia del proceso, lo que permite un conocimiento más acabado del proyecto o actividad y reduce el manto de dudas sobre su legitimidad y sobre sus efectos, permitiendo a la vez un diálogo entre las partes. De ahí que resulte esencial el rol de la autoridad como facilitadora del proceso de entendimiento entre la comunidad y el proponente. Desde esta perspectiva, la participación permite reducir las probabilidades de judicialización de los conflictos, pues propicia su solución en una fase anterior. Además, permite reforzar la confianza al interior de la comunidad afectada y contribuye a la concientización de la ciudadanía sobre las cuestiones ambientales.”<sup>56</sup> La planteada es una visión sumamente refrescante sobre los beneficios de la participación ciudadana, que puede ser considerada conjuntamente a la de Costa y Belenmi. Coincidamos con los autores, pues ninguna reflexión sobre este tópico debería llevarse a cabo sin analizar también los beneficios sociales y a largo plazo de la participación ciudadana, aquellos que van más allá de la decisión ambiental como tal. Esta arista del análisis puede resultar sumamente convincente tanto para la administración como para el titular, si llevan a cabo un análisis de costo-beneficio a largo plazo. Se trata de legitimar las decisiones ambientales, incluso de evitar judicializaciones futuras. Somos firmes creyentes de que, si tanto la administración como los titulares de proyectos de significancia ambiental tomaran este provecho en consideración, la participación ciudadana ambiental chilena sería tanto más abundante y eficiente.

Podemos concluir que en Chile se ha asignado una importancia crucial a la participación ciudadana ambiental, considerando que permite que la comunidad incida en los procesos de toma de decisión, dotar de mayor legitimidad a las decisiones administrativas en este tópico o prevenir conflictos socioambientales. Ello efectivamente se condice con la visión latinoamericana de que esta participación es de la mayor relevancia, por cuanto una buena gobernanza de características democráticas se ve profundamente beneficiada por ella.

### 1.2.3. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.

Como estándar regional, se considera el deber estatal de lograr la implementación cabal<sup>57</sup> del derecho a la participación ciudadana en materia ambiental, asegurándolo<sup>58</sup>. Sumado a ello, la promoción de la participación ciudadana debe abarcar a todos los sectores de la sociedad en la agenda ambiental<sup>59</sup>, por ello, la información relevante debe estar disponible en formato sencillo y claro, comprensible y

---

<sup>56</sup> MIROSEVIC, C. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 2011, (36), 281-323.

<sup>57</sup> Naciones Unidas, CEPAL. (2011). Op. Cit., p. 4.

<sup>58</sup> Artículo 7.1 del 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 Acuerdo de Escazú.

<sup>59</sup> CEPAL. (2012). Op. Cit., p. 2.

objetivo<sup>60</sup>, según las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público<sup>61</sup>.

En este aspecto se cuenta con muy escasa consagración en la legislación chilena. Apenas se señala de forma bastante abstracta en el artículo 4 de la Ley N°19.300 que es un deber del Estado facilitar la participación ciudadana.

Sumado a lo anterior, en el marco de los EIA y los DIA, el artículo 83 del RSEIA manda que el Servicio realice actividades de información a la comunidad, adecuando las estrategias de participación ciudadana a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto en evaluación.

Es manifiesto que en cuanto a este estándar la normativa no da muchas luces, lo que se reitera en la jurisprudencia, en que apenas se encuentran un par de referencias al tema. Por ejemplo, en la sentencia R-173-2018, el Segundo Tribunal Ambiental señala: “6° Que, como ha quedado establecido con lo dicho hasta aquí, la institucionalidad pública debe siempre promover y privilegiar la participación ciudadana formal por sobre otras formas de intervención, incluyendo los ulteriores reclamos que rigen al efecto y en la forma que la ley establece.”<sup>62</sup> De la misma forma en el fallo rol R-25-2016, el Tercer Tribunal ambiental sentenció: “Vigésimo quinto. Que, esta conclusión es consistente con el artículo 39 de la Ley N° 19880, respecto a la resolución de procedimientos que por su naturaleza requieren un período de información pública, formulación de observaciones y respuesta razonada por parte de la Administración. Es más, con la Ley N° 20500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de esclarecer que los nuevos artículos 70, 72 y 73 de la Ley N° 18575 son constitucionales ‘(...) en el entendido que las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones que establezcan los órganos de la Administración del Estado, deben tener por objeto facilitar y promover, no entorpecer, el derecho establecido en el artículo 1°, inciso final, de la Constitución Política, en relación con el artículo 5° de la misma (...) en orden a que las personas puedan participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional’ (Tribunal Constitucional, rol 1868-2010).”<sup>63</sup>

En cuanto a la doctrina, Costa y Belemmi expresan que “[...] el SEA, organismo en quien recae el deber de promover la participación ciudadana, ha optado por interpretar las normas que permiten

---

<sup>60</sup> CEPAL (2018). Op. Cit., p. 104.

<sup>61</sup> Artículo 7.10 del 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 Acuerdo de Escazú.

<sup>62</sup> Op. Cit.

<sup>63</sup> Op. Cit.

incorporar la participación ciudadana a los procesos comenzados por DIA y las que permiten realizar reclamaciones en razón de observaciones ciudadanas, de una forma que la restringe, sin constatar que la interpretación contraria ayudaría a mejorar sus decisiones y a alcanzar mayor legitimidad de las mismas.”<sup>64</sup>

Consideramos que en cuanto al deber de promoción que, según estándares regionales, debiera cumplir el Estado, estamos frente a uno de los tópicos en que más al debe se encuentra nuestro ordenamiento jurídico nacional. Si bien se establece como un deber estatal facilitar la participación, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente, prestando en ello especial atención a las comunidades indígenas, ello no tiene una bajada concreta. Las campañas educativas medioambientales suelen ser llevadas a cabo por ONGs o instancias Universitarias, más no es constante la intervención del Estado en ello, pues las disposiciones en que normativamente se contempla son escasas y completamente insuficientes. De hecho, en ningún lugar se menciona siquiera las consideraciones de género, creándose un enorme vacío en una de las consideraciones explícitamente requeridas por los estándares regionales. Sin lugar a dudas, se requiere avanzar en cuanto al establecimiento vinculante de instancias de educación y difusión de instancias participativas.

#### 1.2.4. EDUCACIÓN AMBIENTAL.

En estrecha relación con el punto anterior, no se puede obviar que la Educación Ambiental es un presupuesto fundamental y complemento necesario de la promoción de la participación ciudadana en materia ambiental. De lo contrario, dicha promoción (y la participación ciudadana misma) no podría cumplir con el verdadero espíritu de lo que mediante ella se busca. Lo anterior debido a que sin el conocimiento adecuado tanto de los aspectos procedimentales de las instancias a habilitar como, más importante aún, los riesgos y consecuencias que un proyecto o actividad podría acarrear para la comunidad, la ciudadanía no conocerá debidamente aquello sobre lo que se le insta a pronunciarse, generándose una equívoca representación de la realidad que podría distorsionar sus declaraciones.

En base a dichos elementos, no se puede perder de vista que, como señala Lucie Sauvé, la educación y el medio ambiente son asuntos públicos, lo que implica que corresponden a objetos de gestión colectiva, y por tanto está marcada por las decisiones políticas y el diseño de estas. Como consecuencia, la Educación Ambiental (como toda otra temática sujeta a la política pública) “[...] [P]uede ser apoyada o abandonada, favorecida o restringida por opciones políticas que influyen sobre

---

<sup>64</sup> COSTA, E., BELEMMI, V. Op. Cit., 24.

su integración en los currículos formales y en las iniciativas de la educación no formal.”<sup>65</sup> Como es sabido, las políticas públicas en general se materializan en el rumbo legislativo y la forma en que se norma positivamente los ámbitos de que se trate.

En nuestra legislación, el concepto en comento está recogido en el artículo 2º (definiciones a efectos de la Ley) letra h) de la Ley N°19.300: “Educación Ambiental: proceso permanente de carácter interdisciplinario, destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las habilidades y las actitudes necesarias para una convivencia armónica entre seres humanos, su cultura y su medio bio-físico circundante.” Sumado a lo anterior, se hace referencia a la Educación Ambiental en el artículo 6º del mismo cuerpo legal. La ubicación de esta última disposición dentro de la geografía de la Ley N° 19.300 es sumamente relevante: se encuentra bajo el Título II: “De los Instrumentos de Gestión Ambiental”. Por tanto, en nuestra legislación se considera a la Educación Ambiental como uno de los Instrumentos de los que se valdrá el ordenamiento jurídico ambiental para poner en marcha su normativa, potenciarla y, sobretodo, asegurar su cumplimiento. La recién mencionada norma dispone: “El proceso educativo, en sus diversos niveles, a través de la transmisión de conocimiento y de la enseñanza de conceptos modernos de protección ambiental, orientados a la comprensión y toma de conciencia de los problemas ambientales, deberá incorporar la integración de valores y el desarrollo de hábitos y conductas que tiendan a prevenirlos y resolverlos.”

De la expresión “*el proceso educativo, en sus diversos niveles*” se desprende que en los planes educativos de alcance nacional debería estar considerada obligatoriamente la enseñanza de la Educación Ambiental. Lo anterior es un mecanismo acertado: es por medio de la educación que se puede transmitir a la ciudadanía el conocimiento cabal de cualquier temática, es allí donde los individuos tienen las más de las veces sus primeras nociones de las temáticas elementales para su vida en sociedad y el desarrollo insertos en esta. Tal como señala Sauvé, “más allá de una ‘política de gestión ambiental’ de los establecimientos escolares, un proyecto educativo es un proyecto ecopol tico: no se puede ocultar el hecho de que la educación es un poderoso medio de control social.”<sup>66</sup> Conviene entonces una descripción de la situación de la Educación Ambiental en los planes y programas de educación chilenos.

Como punto inicial, en el año 2009 se publicó la Política Nacional de Educación para el Desarrollo Sustentable, cuya finalidad es garantizar un sistema que apunte a la formación de personas y ciudadanos capaces de asumir individual y colectivamente la responsabilidad de crear y disfrutar de

---

<sup>65</sup> SAUVÉ, L. Educación ambiental y ecociudadan a. Dimensiones claves de un proyecto político-pedagógico. *Revista científica*. 2014, 18, 12-23.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 16.

una sociedad sustentable. En miras a ello, el documento establece cinco objetivos: 1. Identificar y fortalecer los contenidos curriculares, pedagógicos y evaluativos que permitan formar en los contenidos y prácticas propios de la Educación para el Desarrollo Sustentable. 2. Instaurar procesos de educación permanente que promuevan una sociedad civil empoderada y comprometida con la construcción de una sociedad sustentable. 3. Articular la coordinación intersectorial e interinstitucional y el trabajo en red, maximizando el impacto de los programas de Educación para el Desarrollo Sustentable. 4. Introducir consideraciones sobre la Educación para el Desarrollo Sustentable al mundo del trabajo (empresas-trabajadores), en el ámbito de la capacitación del personal, producción y la gestión empresarial en general. 5. Fomentar y ejecutar transversalmente las temáticas Público, Privada y de la Sociedad Civil, relacionadas con la Educación para el Desarrollo Sustentable, en los planes de acción regionales.<sup>67</sup>

Durante el mismo año 2009 tiene lugar la promulgación de la Ley General de Educación (Ley N°20.370 o LGE), que rige hoy en día la totalidad del sistema educativo nacional. A través del artículo 3° letra k) de este cuerpo legal se incluye el principio de sustentabilidad: “El sistema [educativo] incluirá y fomentará el respeto al medio ambiente natural y cultural, la buena relación y el uso racional de los recursos naturales y su sostenibilidad, como expresión concreta de la solidaridad con las actuales y futuras generaciones”. A su vez, el artículo 5° estipula: “Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar la probidad, el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades y promover el estudio y conocimiento de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana; fomentar una cultura de la paz y de la no discriminación arbitraria; estimular la investigación científica, tecnológica y la innovación, la creación artística, la práctica del deporte, la protección y conservación del patrimonio cultural y medio ambiental, y la diversidad cultural de la Nación.”

A partir de la mencionada Ley, tanto los Decretos que establecen las bases curriculares del sistema educativo, como los programas de estudio correspondientes, han incorporado objetivos de aprendizaje relacionados con la sustentabilidad y la educación ambiental. Ello, tal como señala el Ministerio de Medio Ambiente “[...] significa que el trabajo que se desarrolle en las metodologías de enseñanza, debe especificar conocimientos, habilidades y actitudes favorables para la comprensión y toma de conciencia de los problemas socio-ambientales. De esta manera, la sustentabilidad y la educación ambiental quedan expresadas tanto en las dimensiones de los objetivos de aprendizaje transversales (OAT) como en los objetivos de aprendizaje de las diversas asignaturas, lo que permite la incorporación en el proceso de enseñanza y de aprendizaje en el sistema educativo

---

<sup>67</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Política Nacional de Educación para el Desarrollo Sustentable*. [en línea]. 2009 [fecha de consulta 19 de marzo de 2021]. Disponible en: <http://sustentabilidad.umce.cl/wp-content/uploads/2016/10/Política-Nacional-EA-EDS-2012-1.pdf>

chileno. [...] Si bien, la educación ambiental se ve representada en varios de los OAT tanto en educación básica como en educación media, para ambos ciclos existe un OAT que define en forma explícita la conducta moral y social que deben desarrollar los educandos en concordancia a su relación con el medio ambiente. OAT para Educación Básica: ‘Proteger el entorno natural y sus recursos como contexto de desarrollo humano.’ OAT para Educación Media: ‘Conocer el problema ambiental global, y proteger y conservar el entorno natural y sus recursos como contexto de desarrollo humano.’”<sup>68</sup>.

Sin embargo, y a pesar de dichas estipulaciones, solamente una década después de la dictación de la Ley N°20.370, en el año 2019, “Cambio climático y Sustentabilidad” se convirtió en una asignatura curricular obligatoria a nivel nacional para alumnos y alumnas de enseñanza media (esto es, de los 15 a los 18 años, en promedio, los cuales corresponden a los últimos cuatro años de escolaridad en nuestro país). A partir de lo anterior, el currículum nacional señala dentro de los objetivos para la enseñanza media, en la arista de “Conocimiento y la cultura”, letra i) “Conocer la importancia de los problemas ambientales globales y desarrollar actitudes favorables a la conservación del entorno natural.”<sup>69</sup>

En los casos de 3° y 4° medio en la asignatura de “Ciencias de la ciudadanía” se contempla el módulo semestral “Ambiente y Sostenibilidad”, que según las bases curriculares tiene por objetivos: 1. Investigar el ciclo de vida de productos de uso cotidiano y proponer, basados en evidencia, estrategias de consumo sostenible para prevenir y mitigar impactos ambientales. 2. Diseñar proyectos locales, basados en evidencia científica, para la protección y utilización sostenible de recursos naturales de Chile, considerando eficiencia energética, reducción de emisiones, tratamiento de recursos hídricos, conservación de ecosistemas o gestión de residuos, entre otros. 3. Modelar los efectos del cambio climático en diversos ecosistemas y sus componentes biológicos, físicos y químicos, y evaluar posibles soluciones para su mitigación.

Asimismo, se contempla la asignatura de profundización dentro del plan humanista-científico “Geografía, Territorio y Desafíos Socioambientales”, en que se señalan como metas: 1. Explicar el espacio geográfico como una construcción social producto de las interacciones entre los grupos humanos y el medio, que influyen en las múltiples dimensiones de la vida en sociedad. 2. Reconocer las dinámicas fisiconaturales que configuran el territorio nacional, considerando la interdependencia y fragilidad de los ambientes, y su importancia para la vida en sociedad. 3. Analizar las decisiones políticas, económicas y sociales que se toman en torno a los espacios geográficos locales y

---

<sup>68</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Educación Ambiental. Una mirada desde la institucionalidad chilena*. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente, 2018.

<sup>69</sup> Unidad de Currículum y Evaluación. Bases curriculares de 3° y 4° medio. 1ª ed. Santiago: Ministerio de Educación, 2019.



nacionales, considerando los distintos actores que participan de ellas y el impacto que tienen en el entorno natural. 4. Evaluar la organización territorial y ambiental del país y los instrumentos de planificación que la regulan, considerando criterios tales como accesibilidad, conectividad, conservación, preservación, reducción de riesgos, sustentabilidad ambiental y justicia socioespacial. 5. Reconocer el carácter social del riesgo de desastres que caracteriza a la geografía de Chile, considerando los diferentes usos del espacio y sus condiciones territoriales y ambientales. 6. Recoger, sistematizar y comunicar información sobre procesos y dinámicas espaciales mediante el uso de estrategias y metodologías propias de la geografía, como interpretación y análisis de cartografía, georreferenciación y uso de imágenes, estadísticas e información geográfica, trabajo de campo, entrevistas, encuestas, mapeos participativos y escalas de percepción, entre otros.

Más allá de los currículos escolares como tal, otro recurso importante en lo correspondiente a los establecimientos educacionales es la División Educación Ambiental y Participación Ciudadana del Ministerio del Medio Ambiente, cuyo objetivo es “[P]romover en la población de nuestro país la generación de hábitos y conductas sustentables que mejoren la calidad de vida quienes habitamos este territorio, fomentando la participación de la ciudadanía en el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo del medio ambiente.”<sup>70</sup> Se estipula asimismo que dentro la línea de trabajo de la División se encuentra la Educación Ambiental, mediante la cual se busca “Impulsar la educación para la sustentabilidad como eje articulador de la gestión administrativa y curricular de los establecimientos educacionales a través del Sistema de Certificación SNCAE; estimular la creación de clubes de Forjadores Ambientales para fomentar el liderazgo ambiental responsable, y desarrollar planes y programas de capacitación ambientales.”<sup>71</sup>

Lo anterior nos remite al Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educacionales (SNCAE). Este tiene por objetivo la “Certificación Ambiental de Establecimientos Educacionales y busca ser una estrategia integral para abordar la Educación Ambiental para la sustentabilidad en los establecimientos educacionales del país. Desde la educación parvularia hasta la educación media, de cualquier dependencia. Es un sistema de carácter voluntario que entrega una certificación pública a los establecimientos educacionales que implementan exitosamente estrategias de educación ambiental en sus comunidades escolares.”<sup>72</sup> Los objetivos de este sistema son: 1. Contribuir a una educación para la transformación y desarrollo de una ciudadanía ambiental global.

---

<sup>70</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Educación Ambiental* [en línea] [fecha de consulta: 19 de marzo 2021]. Disponible en: <https://mma.gob.cl/educacion-ambiental/>

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *¿Qué es el SNCAE?* [en línea] [fecha de consulta: 19 de marzo 2021]. Disponible en: <https://sncae.mma.gob.cl/portal>

Impulsar la educación ambiental para la sustentabilidad en todo el quehacer educativo. 2. Aportar en la creación de una cultura ambiental escolar. 3. Transformar a la comunidad educativa y las instalaciones del establecimiento en un referente ambiental para el fortalecimiento de la gestión local.

Salta a la vista como primera cosa que esta instancia es de carácter exclusivamente voluntario, por lo cual malamente podría considerarse un instrumento idóneo de política pública orientado a una adecuada y suficiente Educación Ambiental. Sin embargo, vale la pena revisar muy sucintamente los lineamientos de este sistema, los cuales pueden ser encontrados en el Manual del Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educativos<sup>73</sup>. En este se establece que el nivel de certificación ambiental que alcancen los establecimientos educativos estará dado por el cumplimiento de indicadores establecidos en el instrumento denominado Matriz Ambiental. Dichos indicadores están relacionados con tres ámbitos de acción: Curricular, Gestión y Relaciones con el Entorno. Para ello, deberán tomar medidas tales como creación o fortalecimiento del Comité Ambiental del establecimiento educativo, aplicación de la Matriz Ambiental como autodiagnóstico, incorporación o profundización de la educación ambiental en el PEI (Proyecto Educativo Institucional), desarrollo de un diagnóstico del entorno, elaboración e implementación de un proyecto de educación ambiental, entre otros.

Cabe añadir que en noviembre de 2019 los Senadores Ximena Órdenes, Yasna Provoste, José García Ruminot y Juan Ignacio Latorre presentaron un Proyecto de Ley que busca establecer la asignatura de Educación Ambiental en los niveles de educación parvularia y básica<sup>74</sup>. Señala la moción: “Más allá de la política sectorial y de la voluntariedad de los distintos actores involucrados, se requiere de su materialización [de la Educación Ambiental] a través de una ley que promueva la educación ambiental desde la primera infancia, logrando cambios significativos a nivel social, para que dichos enunciados no queden como meras expectativas, sino que sean efectivas en el tiempo, propiciando que estudiantes adquieran la mayor familiarización posible con el entorno en que habitan y del cual forman parte, logrando la incorporación de hábitos para resolver los problemas ambientales de la actualidad y del futuro.”<sup>75</sup>

Ahora bien, no puede dejar de observarse que todas las anteriores son instancias de educación formal, limitadas a la escolaridad que tiene lugar en los establecimientos educativos. Sin embargo, no se puede desconocer la brecha de la calidad educativa (que excede a los objetivos de esta tesis) que existe entre los sectores socioeconómicos de nuestro país, con lo cual resultaría utópico creer que

---

<sup>73</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Manual del Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educativos*. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente, 2017.

<sup>74</sup> Boletín 13.039.

<sup>75</sup> Texto de la Moción del Proyecto de Ley presentado al S

todos los estudiantes (dentro de sus correspondiente niveles) están instruyéndose en materia de Educación Ambiental de la manera completa en que curricularmente se la describe. Por ello, no puede ignorarse que la Educación Ambiental es una temática que necesariamente debe expandirse a los escenarios no formales de educación: juntas de vecinos, clubes sociales y de adultos mayores, jornadas municipales y, en fin, todas las instancias que logren expandirla a la cotidianeidad. En ello concuerda Muñoz-Pedrerros, quien plantea: “En Chile las experiencias en EA provienen, principalmente, de ONGs ambientalistas que conocen, practican y desarrollan la educación ambiental no formal desde fines de la década del setenta, con experiencias intensas y marcada por el altruismo y el entusiasmo del voluntariado, que se apaciguan con la edad, la incorporación al mundo laboral, y la falta de apoyo y valoración del aparato del estado y las universidades.”<sup>76</sup>

Considerando lo anterior, es correcto concluir que en el aspecto de la Educación Ambiental Chile ha avanzado significativamente en los últimos años. Sin embargo, el gran problema es que se aborda la situación sólo desde la arista de la educación escolar-formal. La Educación Ambiental es crucial para que la participación ciudadana pueda ser eficaz y cumplir realmente con su fin, pues dota a la ciudadanía de herramientas concretas y útiles para tomar su trascendental lugar en las decisiones con consecuencias ambientales. Por ello, debe ser extendida a todas las aristas de la cotidianeidad. En ello -como en muchas otras aristas de la participación y difusión ambiental-, las ONGs han mostrado ser bastante más activas que el propio Estado que, las más de las veces, ha tardado más de lo aceptable en aterrizar los principios generales que consagra en su legislación ambiental.

#### 1.2.5. SUJETO ACTIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.

En el estándar latinoamericano identificado, se exige una interpretación amplia de quiénes pueden participar, incluyendo a todos aquellos que tengan interés<sup>77</sup>. Sumado a lo anterior, resulta crucial que la participación ciudadana sea abierta e inclusiva<sup>78</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico, “*Cualquier persona, natural o jurídica*” es la referencia en los casos de los EIA (artículo 29 Ley N°19.300 Y 90 del RSEIA). Misma calificación aplica en los casos de la dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión (artículo 12 D.S N°38 MMA), de Planes de Prevención y Descontaminación (artículo 12 del Decreto N°39 MMA) y en la Evaluación Ambiental Estratégica (artículos 17 y 24 del Decreto N°32 MMA). La referencia a cualquier persona,

---

<sup>76</sup> MUÑOZ-PEDREROS, A. (2014). La educación ambiental en Chile, una tarea aún pendiente. *Ambiente & Sociedade*, 17(3), 177-198.

<sup>77</sup> CEPAL (2018). Op. Cit., p. 105.

<sup>78</sup> Artículo 7.1 del 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 Acuerdo de Escazú.

natural o jurídica, da cuenta de que efectivamente existe la posibilidad de un amplio espectro de la ciudadanía habilitado para participar, no existiendo hasta este punto del análisis barreras formales de entrada que reduzcan considerablemente la cantidad de participantes potenciales.

Sin embargo, en el caso de las DIA sí existen mayores requisitos, pues para iniciar un proceso de participación en el marco de una Declaración ello deberá generar cargas ambientales a las comunidades próximas y ser solicitado por a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o mínimo diez personas naturales directamente afectadas, de acuerdo con el artículo 30 bis de la Ley N°19.300. La misma disposición se hace cargo de lo que deberá entenderse por “proyecto provoque cargas ambientales”, considerando bajo esta categoría a aquellos que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación.

Estimamos que esta exigencia extra en el caso de las DIAs no está justificada. Si bien se trata de proyectos menos complejos que en el caso de los EIA, es de esperar que precisamente al no considerarse la participación ciudadana, los titulares intenten ingresar al Sistema de Evaluación Ambiental por esta vía para evitar los costos de una intervención ciudadana. Consideramos que, si bien inicialmente no existía chance alguna de participación ciudadana en las DIA y su posibilidad desde la reforma de la ley 19.300 es un gran avance, esta debería ser obligatoriamente parte del procedimiento de Evaluación, con lo que incluso se podrían evitar riesgos propios de la elusión mediante observaciones ciudadanas que aporten antecedentes y den cuenta de los verdaderos efectos del proyecto o actividad de que se trate.

Sin perjuicio del anterior reparo, consideramos que de todas formas la referencia de “cualquier persona” es lo suficientemente amplia como para considerar este estándar latinoamericano satisfecho.

#### 1.2.6. ETAPAS EN QUE COMIENZA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El estándar regional estipula que se deben adoptar medidas para que la participación del público comience en etapas tempranas del proceso de toma de decisiones<sup>79</sup>, de manera que las observaciones contribuyan efectivamente en los procedimientos ambientales<sup>80</sup>. Se trata por tanto de un estándar que basa su consideración principal en una incidencia efectiva de los aportes ciudadanos en la toma de decisiones ambientales, lo que no es posible si esta se lleva a cabo cuando ya existe una base

---

<sup>79</sup> CEPAL (2018). Op. Cit., p. 104.

<sup>80</sup> Artículo 7.4 del 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 Acuerdo de Escazú.

preestablecida, no teniendo la ciudadanía otra opción que pronunciarse con ello como punto de partida y respecto a circunstancias predeterminadas.

En el caso nacional, en los EIA, de acuerdo a los artículos 88 y 90 del RSEIA, las observaciones pueden tener lugar sólo luego de que el proyecto ya ha sido presentado por el titular. Lo mismo ocurre en el caso de las DIA -cuando estas tengan lugar-, según lo preceptuado por los artículos 93 y 94 del mismo cuerpo normativo. Ello implica que la comunidad no tiene ni voz ni voto en el diseño del proyecto o actividad en cuestión, instancia que podría evitar conflictos posteriores al dejar en evidencia potenciales efectos adversos que sin duda pueden ser más factiblemente solapados en una instancia de preparación del proyecto, y no cuando este ya tiene todas las aristas cubiertas y zanjadas. Ello acarrearía beneficios tanto para el titular -que podría evaluar con anticipación formas de resolver las deficiencias de su proyecto para evitar una posterior judicialización, realizando un análisis costo-beneficio,- como para la comunidad -que podría presentar sus inquietudes en un estadio en que estas puedan cambiar significativamente el rumbo del proyecto- y la administración -que contaría con una legitimación mayor de su decisión final, al esgrimir que se consideraron las apreciaciones ciudadanas habiéndose dado espacio a estas durante todo el proceso-. Esta aproximación al problema coincide con lo que postulaban Costa, Belemmi y Mirosevic sobre los beneficios sociales y de legitimación que supone expandir la participación ciudadana.

Por otra parte, en el marco de las Normas de Calidad y Emisión, las observaciones ciudadanas pueden realizarse desde la elaboración del anteproyecto, según el artículo 12 del Decreto N°38. Mismo criterio se toma en la dictación de los Planes de Prevención y Descontaminación, según el artículo 12 del D.S N°39. Finalmente, en las Evaluaciones Ambientales Estratégicas, la posibilidad de observaciones ciudadanas se contempla desde la etapa de diseño de la política, plan, o instrumento de planificación territorial, de acuerdo al artículo 17 del Decreto N°32.

En consideración de lo anterior, es necesario dividir la evaluación del cumplimiento de los estándares latinoamericanos: en el caso de los EIA y DIA, dichos estándares no se satisfacen, por cuanto la ciudadanía no tiene participación alguna de la elaboración del proyecto, etapa en la cual podría aportar observaciones de gran relevancia para evitar conflictos socio ambientales futuros. Por el contrario, se ve obligada a poder hacer valer su derecho a participar en el marco de condiciones y propuestas ya realizadas por los titulares del proyecto o actividad de que se trate.

Distinto es el escenario de las Normas de Calidad y Emisión, los Planes de Prevención y Descontaminación y la Evaluación Ambiental Estratégica, en que se puede participar desde la elaboración de los anteproyectos, con lo cual existe la posibilidad de que la opinión ciudadana efectivamente pueda ser considerada desde las primeras etapas del procedimiento ambiental.

### 1.2.7. PLAZOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.

En lo concerniente a la participación ciudadana los plazos dentro de los cuales esta puede tener lugar son cruciales, por tanto su suficiencia -o la falta de esta- determina en gran medida la eficiencia y completitud de las que podrán estar dotadas las potenciales observaciones ciudadanas. Lo anterior se debe a que quienes quieran participar requieren plazos adecuados que les permitan internalizar la información de que disponen y sólo con verdadero conocimiento de causa poder avocarse a participar en el proceso de toma de decisiones con incidencia ambiental.

En los estándares latinoamericanos, se considera la necesidad de establecer plazos razonables para la participación ciudadana<sup>81</sup>, que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva<sup>82</sup>.

En Chile, para los EIA, los observantes cuentan con un plazo de 60 días para realizar su intervención una vez que se publique en el Diario Oficial extracto visado del EIA (lo que debe ocurrir dentro de los diez días siguientes a la presentación de este), según lo preceptuado por el artículo 29 de la Ley N°19.300. El extracto deberá contener información relacionada a la identidad de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad, la ubicación en la que el proyecto o actividad se ejecutará, la inversión estimada en el proyecto y, por supuesto, los efectos ambientales y medidas mitigadoras que se proponen. Asimismo, se contempla que en caso de darse aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, se abre una nueva etapa de participación ciudadana, con un plazo de treinta días, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación del Estudio de Impacto Ambiental.

En los casos en que se abra un periodo de participación ciudadana en el contexto de una DIA, el artículo 30 bis de la Ley N°19.300 señala que existirá un plazo de 20 días para formular observaciones. Al igual que en el caso de los EIA, de experimentar el proyecto aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por diez días. Tal como nos pronunciamos en contra de que la participación ciudadana no sea la opción por defecto en el caso de las DIA, somos igualmente críticos ante el sumamente corto plazo que se tiene para participar en el contexto de estas. Desde luego, sabemos que se trata de proyectos con antecedentes en teoría de menor complejidad que cuando estamos frente a Estudios, sin embargo,

---

<sup>81</sup> CEPAL (2018). Op. Cit., p. 104.

<sup>82</sup> Artículo 7.5 del 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 Acuerdo de Escazú.

nos parece un periodo excesivamente reducido considerando que los tecnicismos no están ausentes en las Declaraciones.

Por otra parte, para formular observaciones a un anteproyecto de Norma de Calidad Ambiental y Emisión, se cuenta con un plazo de 60 días, según el artículo 20 del D.S N°28 MMA. Mismo plazo establece el artículo 12 del Decreto N°39 MMA para el caso de la dictación de Planes de Prevención y Descontaminación.

Finalmente, en el caso de la Evaluación Ambiental Estratégica, el Decreto N°32 MMA establece en sus artículos 17 y 24 un plazo no inferior a 30 días para aportar antecedentes o realizar observaciones. La referencia “no menor a” permite extender el plazo a discreción de la autoridad.

Como ya mencionamos, el hecho de que la participación ciudadana se lleve a cabo oportunamente tiene una relevancia decisiva para que las observaciones sean verdaderamente parte del proceso. Debido a esta relevancia, no falta jurisprudencia relacionada a este tópico. Encontramos un ejemplo de lo anterior en la sentencia rol R-3-2019 del Tercer Tribunal Ambiental: “Cuadragésimo Sexto. [...] en materia ambiental hay dos casos en que el legislador interviene directamente permitiendo la participación de la ciudadanía sin que sea relevante la titularidad y afectación de derechos o intereses legítimos: [...] ii) los observantes en un procedimiento de participación ciudadana, quienes por el sólo hecho de hacer una observación, independiente si están afectados por el proyecto, se encuentran habilitados para deducir la reclamación administrativa [...] En estos dos casos el ordenamiento prescinde de cualquier consideración de titularidad o afectación, por lo que puede entenderse que el solo interés en el cumplimiento de la ley es suficiente para justificar la participación del denunciante y observante. [...]”<sup>83</sup>

Sobre este ítem, si bien es cierto que las referencias en los estándares latinoamericanos son poco claras, la normativa nacional tuvo la oportunidad de consolidar plazos efectivamente adecuados. A nuestro parecer estos resultan extremadamente acotados en consideración de la cantidad de información técnica que existe en estos proyectos. Dos meses no parecen suficientes para analizar -y, eventualmente, investigar acerca de- toda la información técnica que los Estudios y Declaraciones suelen contener. Asimismo, consideramos que el periodo de participación en caso de modificaciones debería ser igual al original, a fin de poder sopesar y comparar realmente el cambio que estas pudiesen producir. En el caso de las otras instancias de participación, consideramos que no se justifica la considerable diferencia de plazos con respecto a los procedimientos de Evaluación de

---

<sup>83</sup> TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-3-2019. Cecilia Aguero Ramírez y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Ríos.

Impacto Ambiental, por tanto, pueden ser igualmente complejas y, es más, usualmente producen efecto a nivel mucho más macro y general (como en el caso de las Normas de Calidad o los Planes de Prevención y Descontaminación).

#### 1.2.8. MEDIOS DE PRESENTACIÓN DE OBSERVACIONES CIUDADANAS.

Tan importante como los plazos son los canales mediante los cuales la ciudadanía puede hacer efectiva su participación. En este sentido, sería lo óptimo considerar todos los medios plausibles por los que se pueda hacer llegar una observación. Por ello, resulta crucial adaptarse a la evolución de las tecnologías y la posibilidad de medios cada vez más innovadores de comunicación.

En Latinoamérica, los estándares nos indican que las observaciones ciudadanas realizadas en el marco de un procedimiento ambiental deben poder realizarse por los medios más apropiados disponibles, según las circunstancias del proceso<sup>84</sup>.

En cuanto a la normativa chilena, en el caso de los EIA, el artículo 90 del RSEIA señala que las observaciones deberán formularse por escrito, contener sus fundamentos y referirse a la evaluación ambiental del proyecto o actividad, señalando al menos el nombre del proyecto o actividad de que se trata, el nombre completo de la persona natural o de la persona jurídica y de su representante que las hubiere formulado, y los respectivos domicilios. En caso que las observaciones se expresen a través de medios electrónicos, se deberá suplir la indicación del domicilio por el señalamiento de una dirección de correo electrónico. En el caso de las personas jurídicas, éstas deberán acreditar su personalidad jurídica y representación, además de la vigencia de ambas, la que no podrá exceder de seis meses. En las DIA, el artículo 94 del mismo Reglamento estipula que la solicitud de apertura de proceso de participación deberá presentarse por escrito.

En lo que a la participación ciudadana en dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión respecta, el artículo 12 del D.S N°38 MMA establece que los antecedentes que se quieran aportar podrán ser entregados por escrito o por medios digitales.

Por el contrario, los medios en el caso de observaciones en el proceso de Planes de Prevención y Descontaminación son consideradas solo mediante medios escritos de acuerdo con el artículo 12 del Decreto N°39. Sin embargo, el artículo contempla la posibilidad de “mecanismos que el Ministerio disponga para ello.” De esta forma, se abre la opción de medios más amplios. Sin embargo, es

---

<sup>84</sup> Artículo 7.9 del 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 Acuerdo de Escazú.



criticable que aquello quede a completo arbitrio de la autoridad, no entregando seguridad alguna de esta flexibilidad.

Finalmente, en el contexto de la Evaluación Ambiental Estratégica, el artículo 17 del Decreto N°32 del Ministerio de Medio Ambiente establece que las observaciones deberán realizarse en forma escrita, en formato físico o electrónico según lo disponga el órgano Responsable, pudiendo este último implementar otros mecanismos destinados a profundizar la participación ciudadana en esta etapa.

En cuanto a la jurisprudencia, la sentencia R-2-2019 del Tercer Tribunal Ambiental señala: “Vigésimo Séptimo. Que, por su parte, el proceso de participación ciudadana debe incorporar facilidades para que la comunidad presente sus observaciones por todos los medios lícitos posibles, respetando que en el expediente administrativo conste el registro de las mismas. Esta facilitación es deber del SEA, en virtud de lo dispuesto en los arts. 4° y 26 de la Ley N° 19.300 y art. 83 del RSEIA. [...]

Vigésimo Noveno. Que, el art. 90 del RSEIA establece como requisitos para ejercer el derecho a formular observaciones [...] en ningún momento, el citado obliga al observante a presentar por escrito su observación, sino que solo se formule por escrito. Este registro escrito puede ser realizado tanto por el observante como por el mismo SEA. Esta última posibilidad facilita las observaciones en beneficio de aquellos grupos vulnerables que no tienen ni la preparación ni la habilidad para cumplir con eficacia la redacción de un texto, que dicho sea de paso, corresponde a contenidos que puede resolver un individuo medio, pudiendo haber casos que se ubiquen bajo ese umbral. [...] [L]a observación podría ser recogida por escrito no solo mediante un formulario a completar por la parte interesada, sino que también mediante acta que levante un ministro de fe. Tampoco resulta obstáculo que la recepción de observaciones por escrito o el levantamiento de acta, se realice en dependencias diversas del domicilio del SEA, pues el art. 90 RSEIA no lo exige. Por de pronto, esto último fue lo que sucedió en la presente causa, donde funcionarias del SEA recibieron en terreno las observaciones ciudadanas, para posteriormente ingresarlas en la Oficina de Partes del domicilio del SEA.”<sup>85</sup>

A pesar de que en la sentencia sí se considera poder ampliar a diversos medios la formulación de observaciones y con gran flexibilidad en cuanto el lugar físico en que estas pueden ser presentadas, persiste el requerimiento de que aquello se haga por escrito. Mantener este requisito de forma tan estricta se torna insostenible si consideramos el estado actual de avances tecnológicos, existiendo numerosas posibilidades para que una persona se comunique de forma completamente fidedigna. Así, no existe razón alguna para que estas observaciones no puedan ser presentadas, por ejemplo,

---

<sup>85</sup> TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-2-2019. Caratulado Agrupación mapuche williche Mapunewenche con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

mediante registros de audio o video. Continuar con este requerimiento aparece como un despropósito y contraviene lo dispuesto por los estándares latinoamericanos, pues impone una barrera al objetivo de permitir la participación a cuantos miembros de la comunidad sea posible, lo que evidentemente se hace más fácil si se aprovechan de forma útil las tecnologías actuales.

#### 1.2.9. OBSERVACIONES CIUDADANAS EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL Y SU DEBIDA CONSIDERACIÓN.

La posibilidad de realizar observaciones ciudadanas en los procesos de toma de decisiones con influencia ambiental se ha convertido en la más eficiente herramienta para la participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, el establecimiento de estas no resulta en absoluto suficiente para asegurar que de hecho existe una participación de la sociedad civil en el sentido buscado por el Principio 10 de Río, vale decir, una que tenga verdadera incidencia en la toma de decisiones con consecuencias ambientales. En este sentido, los estándares regionales han establecido que la participación ciudadana en materia ambiental no puede limitarse a aspectos formales, sino que es menesteroso el seguimiento de su incorporación integral en la toma de decisiones. A ese fin, el resultado de la participación deberá ser tomado en cuenta en las determinaciones finales de la autoridad<sup>86</sup>.

Para lograr dicho objetivo, el concepto de “**debida consideración de las observaciones**” ha resultado trascendental a la normativa y desarrollo tanto jurisprudencial como doctrinario en este tópico a nivel nacional. Esta ha sido la responsable de determinar el verdadero grado de relevancia de la mencionada participación. En este sentido, en el presente acápite abordaremos el alcance que se ha dado en Chile al concepto de “debida consideración” y las instancias normativas en que esta se encuentra considerada en nuestro ordenamiento jurídico nacional.

##### *1.2.9.1 EL CONCEPTO DE DEBIDA CONSIDERACIÓN DE LAS OBSERVACIONES CIUDADANAS EN CHILE.*

Este concepto no ha sido siempre parte de nuestro ordenamiento jurídico. De hecho, como señala Ezio Costa<sup>87</sup>, la disposición de la consideración de las observaciones sufrió un importante cambio con la Ley N°20.417, cuando se modificó el verbo rector, ya no siendo lo necesario “ponderar” (como era originalmente) las observaciones ciudadanas, sino que “considerarlas”. Para Costa, esas diferencias daría cuenta de la evolución del concepto de participación ciudadana y su rol deliberativo.

---

<sup>86</sup> Artículo 7.7 del 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 Acuerdo de Escazú.

<sup>87</sup> COSTA, E. *La participación ciudadana en materia ambiental: Un modelo deliberativo*. Tesis doctoral. Universidad de Chile, Facultad de Derecho Santiago, 2020.

En el mismo sentido, Moraga señala que el mencionado cambio de verbo rector resultó sustancial, por cuanto las observaciones formuladas por los ciudadanos son parte del proceso de calificación y en ese contexto, la autoridad ambiental (el Servicio de Evaluación Ambiental) debe hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución.<sup>88</sup> La misma autora recalca que esta reforma significó “[un cambio] fundamental en el modo de comprender la participación ciudadana del sistema de evaluación de impacto ambiental, por parte del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago.” Ello, debido a que desde este cambio “[...] no parecería suficiente abrir una instancia de observaciones con el objeto de satisfacer un requisito procedimental. Al contrario, la actividad o proyecto de inversión que se somete al sistema de evaluación de impacto ambiental debería responder de manera concreta a las necesidades y preocupaciones de la población cercana, manifestadas a través de las observaciones que esta formula en el procedimiento de evaluación ambiental.”<sup>89</sup>

Así, es evidente que esta consideración es de la mayor importancia. Sin embargo, normativamente no existe una definición de la debida consideración de las observaciones a nivel legal. En este sentido, el documento que ha resultado crucial para nuestro ordenamiento jurídico ha sido el Oficio N°130.528 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, que imparte instrucciones sobre la consideración de las observaciones ciudadanas en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En este, se establece que: “La participación de la comunidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental comprende el derecho de la ciudadanía a ser informada, a acceder a los expedientes de evaluación, a formular observaciones, a recibir respuesta fundada de las mismas y a reclamar si sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de Calificación Ambiental (RCA).”

Asimismo, define observación ciudadana como toda opinión, comentario, pregunta, preocupación y/o solicitud de una persona natural o jurídica que busca conocer, advertir o reparar acerca de un proyecto o actividad ingresado al SEIA y su proceso de impacto ambiental, definición que no existe a nivel legal. Más importante aún, este Oficio dota de contenido y una definición clara al concepto de “debida consideración de las observaciones”: “De la lectura conjunta de las normas sobre la materia es posible entender que ‘considerar’ corresponde, primeramente, a hacerse cargo de la materia observada durante el proceso de evaluación ambiental o, en otras palabras, incorporar al proceso respectivo la preocupación ambiental levantada por el observante, para luego, a la luz de lo

---

<sup>88</sup> MORAGA, P. Principio 10 y desarrollo eléctrico: participación y acceso a la justicia en miras a la implementación de tribunales especializados. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, 2012, (39), 291-317.

<sup>89</sup> MORAGA, P. (2017). La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Revista Derecho del Estado*, 2017, 38(38), 183-184.

anterior dar respuesta a los requerimientos presentados por la ciudadanía durante el proceso formal de participación.” (El subrayado es nuestro).

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que el principal aporte del mencionado instructivo dice relación con el establecimiento claro de criterios para la debida consideración de las observaciones. Estos son: a) **Complejidad y precisión:** se debe identificar cada uno de los temas planteados en la observación y así abordarlos en conformidad a los antecedentes del proceso de evaluación de impacto ambiental; b) **Autosuficiencia:** Se debe dar una respuesta completa, evitando hacer referencias genéricas al EIA, DIA y/o Adendas. En los casos en que por la naturaleza o extensión de la respuesta sea necesario hacer referencia a un documento presentado durante el proceso de evaluación, este debe ser citado con precisión.; c) **Claridad:** tanto desde el punto de vista de la redacción como desde el punto de vista del lenguaje, de manera y que sea entendible por una persona lega. D) **Sistematización y edición:** Evitar alterar las observaciones presentadas. Sin perjuicio de lo anterior, atendido el gran número de observaciones, su extensión o su reiteración, en ocasiones será necesario sistematizar o editar observaciones, teniendo cuidado de no modificar el sentido de estas, así como de abordar cada una de ellas a fin de dar adecuada respuesta a las mismas; e) **Independencia:** La respuesta entregada por el titular en la Adenda respectiva servirá sólo de referencia para elaborar la consideración, ya que ésta se debe fundamentar en el marco de todo el expediente de evaluación de impacto ambiental. En este sentido, se debe evitar reproducir o basarse únicamente en la respuesta dada por el titular a las observaciones de la comunidad; f) **Autoría impersonal:** Se recomienda responder de manera impersonal, evitando la referencia un sujeto; y g) **Actualización de la consideración:** La consideración de las observaciones en la RCA pueden diferir de aquellas efectuadas en el ICE, conforme a lo que se resuelva en definitiva por la Comisión de Evaluación o por el Director Ejecutivo, según corresponda.

Consideramos que estos criterios son la bajada más concreta con que contamos en todo nuestro ordenamiento jurídico chileno en materia de participación ciudadano, pues entrega estándares claros de manera sistematizada, los que permitan evaluar el cumplimiento de la debida consideración del instrumento más fuerte con que cuenta la ciudadanía para incidir efectivamente en la toma de decisiones en materia ambiental: sus observaciones.

Al ser este Oficio el instrumento más útil a la hora de determinar si existió o no debida consideración no es de extrañar que haya suscitado ciertas disputas, las que se centran principalmente en el hecho de que estamos frente a un oficio de carácter administrativo y no de una norma de carácter legal. Sin embargo, en el marco del caso R-30-2016 del Tercer Tribunal Ambiental da una interesante interpretación y novedosos argumentos para sostener la fuerza vinculante de este Oficio para los procesos de evaluación ambiental, basándose en los principios de igualdad y seguridad jurídica,

consistencia y coherencia de la administración, así como en las legítimas expectativas de los administrados de que los órganos administrativos mantengan un lineamiento constante en sus decisiones. Expresa: “Quincuagésimo Quinto. Que el principio de igualdad y de seguridad jurídica imponen a la Administración el deber de consistencia y coherencia en su actuación, y de no comportarse de manera veleidosa cambiando su forma de actuar o sus criterios inesperadamente ante los ciudadanos. De otra forma se genera incertidumbre en los administrados. En observancia a estos principios, este Tribunal rechazará la alegación de M. y su intento por morigerar la fuerza del Of. 130.528 del Director Ejecutivo del SEA. Puesto que al ser éste el instructivo que se refiere a la consideración de las observaciones ciudadanas en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, no puede sino generar la expectativa legítima que las respuestas a esas observaciones cumplan el estándar que la misma Administración se ha dado. con ello al sistema de coherencia y previsibilidad en conformidad a los principios señalados. El sostener lo contrario sería amparar la arbitrariedad. Con todo, la Administración puede cambiar de opinión y modificar sus actos y criterios, siempre que esto sea advertido a los ciudadanos con la debida antelación, de modo que sus expectativas legítimas se ajusten a estos cambios. Nuevamente, este cambio no puede ser intempestivo y no informado previamente a la ciudadanía. Lo anterior se ve reforzado en el presente caso, puesto que el SEIA es administrado por el SEA (arts. 8 y 81 letra a LBGMA). Por lo que los ciudadanos involucrados con el sistema, pueden guardar la legítima expectativa de que el sistema es consistente en sus actos y criterios. En consecuencia, se desechará esta alegación de M., y procederá a controlarla.”<sup>90</sup>

Este considerando es crucial para asentar un precedente de necesaria vinculación entre el actuar administrativo y lo establecido por este Oficio. Consideramos que el Tribunal es completamente acertado al señalar que interpretar cosa contraria sería amparar un actuar arbitrario de la Administración. Así, esta decisión tiene por efecto generar una mayor cuota de seguridad y un puerto claro al que anclarse para alegar si existe o no debida consideración de una observación determinada. Asimismo, esta sentencia entrega parámetros a la administración que evitarán que esta se excuse en la gran cantidad de observaciones que pueda recibir para no dar una respuesta adecuada y fundada a estas estas.

Siguiendo en la construcción de un concepto de debida consideración, Costa<sup>91</sup> se refiere también a la normativa del SEA: “Nos parece que, del análisis de todos ellos, es posible señalar que, en conjunto, la intención del legislador, e incluso de la mayoría de las normas reglamentarias que se han producido al efecto, tiene como fin permitir que las observaciones de los ciudadanos sean tomadas

---

<sup>90</sup> TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-30-2016. Caratulado José Horacio Cayún Quiroz con Comité de Ministros.

<sup>91</sup> COSTA, E., Op. Cit., 235.

en consideración por el tomador de decisiones, cuestión que significa que formen parte de la gama de conceptos y argumentos que el ente debe sopesar a la hora de usar su discrecionalidad y, por lo tanto, que deben ser incluidas en las motivaciones de sus actos administrativos, como ha señalado la jurisprudencia.” Añade: “En ese sentido, es posible expresar que la consideración debida de las observaciones ciudadanas importa de alguna manera el hecho de que el tomador de decisiones debe dialogar, en su decisión, con las observaciones. Considerarlas implica sopesarlas y también hacerlas parte del proceso y de la decisión; implica razonar sobre ellas y en ese sentido resuena en la lógica de la debida consideración un matiz de deliberación, al menos en la idea de una racionalidad compartida, que bien podría ser identificada con un principio de razón.<sup>92</sup>

Consideramos que el análisis anterior es, además de acertado según el criterio que en este análisis sostenemos, sumamente clarificador para aterrizar la tan nombrada “consideración” de las observaciones ciudadanas. Coincidimos totalmente con el profesor Costa en que ella supone que estas sean efectivamente parte del argumento sustento de la decisión final, y tengan un peso preponderante en la motivación de las resoluciones adoptadas en materia ambiental. Si esto no fuese así en la práctica, volveríamos al ya mencionado problema de la participación pantalla. Nos parece que su referencia a “hacerlas parte del proceso” es crucial, y se alinea completamente con lo que la jurisprudencia -como mostraremos- ha venido sosteniendo.

Sin perjuicio del importante aporte doctrinario que las apreciaciones del profesor Costa significan, consideramos, como ya se ha mencionado, que ha sido la jurisprudencia la que en la práctica ha dotado de contenido a la noción de “debida consideración de las observaciones”. En este sentido, prácticamente la totalidad de las decisiones jurisprudenciales referidas a este tópico nacen en consideración de los artículos 29 de Ley N°19.300 y 17 N°6 de la Ley N°20.600. El primero de estos establece que cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20 de la misma Ley, el que no suspenderá los efectos de la resolución. Por su parte, el artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600 establece la competencia de los Tribunales Ambientales para conocer las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental.

---

<sup>92</sup> Ibid., 227.

A partir de los mencionados artículos se ha ido generando progresivamente la jurisprudencia nacional en torno a la definición de la debida consideración. Por ejemplo, señala la sentencia R-86-2015<sup>93</sup> del Segundo Tribunal Ambiental: “Vigésimo Tercero: [...] En un sentido negativo, es evidente que ‘debida consideración’ de la observación no es sinónimo de adoptar una posición favorable a lo observado, pero sí obliga a la autoridad a motivar adecuadamente su respuesta, no siendo suficiente una mera descripción que se limite únicamente a la reproducción de las opiniones del titular o de los organismos sectoriales, sino que deberá contener una revisión acuciosa de todos los elementos tenidos en cuenta en la evaluación.”<sup>94</sup> Este mismo considerando se reproduce en la sentencia R-9-2019<sup>95</sup> del Tercer Tribunal Ambiental.

Clave ha sido también el pronunciamiento jurisprudencial para asentar que la participación ciudadana y la debida consideración de las observaciones no puede limitarse sólo a la RCA, sino que debe considerarse a lo largo de todo el procedimiento. Ello constituye un estándar sumamente útil para una participación ciudadana ambiental que realmente tenga incidencia en las decisiones finales, al tener que cruzar sus apreciaciones todo el camino que guía hasta la decisión final. Dicho criterio se ha sostenido en diversas sentencias. La más representativa es la ya mencionada R-35-2014 del Segundo Tribunal Ambiental: “Quincuagésimo noveno. [...] para determinar si las observaciones ciudadanas fueron debidamente consideradas, el análisis debe extender[se] a todo el procedimiento de evaluación ambiental y no debe quedar circunscrito únicamente a la respuesta que de ella se haga en la RCA respectiva. Tan importante como la respuesta a las observaciones, es el tratamiento que la autoridad les haya dado durante todo el proceso de evaluación antes de dar respuesta formal, donde la autoridad tiene el deber de incorporar a dicha evaluación, con la mayor antelación posible, las observaciones de la ciudadanía, lo que permitirá adoptar, si corresponde, decisiones oportunas que también constituyen una expresión de una debida consideración de ellas.

Sexagésimo primero. Que, lo señalado precedentemente, es coherente con una interpretación amplia y no meramente formal de lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 29 y el inciso 5° del artículo 30 bis, ambos de la Ley N° 19.300, cuando se refieren a las observaciones que ‘no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24’. Derivado de lo anterior, el Tribunal entiende por ‘fundamento’, no solo los argumentos contenidos específicamente en la RCA que explican o motivan la respuesta a la observación, sino que lo realizado en relación a las observaciones ciudadanas durante todo el proceso de evaluación ambiental, que en rigor, es el fundamento material para la dictación de la respectiva RCA.”<sup>96</sup> Ambas apreciaciones se reiteran también en los considerandos quinto y séptimo de la

---

<sup>93</sup> Op. Cit.

<sup>94</sup> Op. Cit.

<sup>95</sup> TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-9-2019. Caratulado Marcela Caro Loncuante con Director Ejecutivo de Servicio de Evaluación Ambiental.

<sup>96</sup> Op. Cit.

sentencia R-142-2017<sup>97</sup> del Segundo Tribunal Ambiental, solidificando de esta forma el criterio de extensión de las consideraciones a todo el procedimiento de que se trate.

Sumado a todo lo anterior, otro interesante criterio que ha asentado la jurisprudencia ambiental se refiere a la relación existente entre la no aceptación de las observaciones realizadas por un observante y el incumplimiento del deber de considerarlas debidamente. A este respecto, se ha indicado que una constituye vulneración de la otra, otorgándose así una gran importancia al tratamiento procedimental que debe darse a las observaciones presentadas por la ciudadanía. En este sentido, establece la sentencia R-2-2019 del Tercer Tribunal Ambiental: “Vigésimo Primero. [...] se debe tener presente que el derecho a obtener una respuesta fundada del SEA no tiene una existencia autónoma, pues deriva del ejercicio del derecho a formular observaciones al proyecto o actividad. De ello se sigue que, cuando la Administración no reconoce que un ciudadano formuló una observación en tiempo y forma, implícitamente lo priva del derecho a obtener una respuesta fundada de esa observación. Esto implica que, tan relevante como la respuesta que realice la administración es el tratamiento procedimental que la autoridad haya dado a la observación formulada por el ciudadano. Por ello es posible afirmar que el desconocimiento de la calidad de observante que la comunidad Agrupación M.H.M. alegó en esta reclamación, produce efectos definitivos en su posición jurídica e intereses vinculados al proyecto o actividad. De esta manera, resulta evidente que la decisión administrativa de declarar inadmisibile el reclamo por no constar la calidad de observante, tiene la misma fuerza y produce el mismo efecto que una decisión que no haya considerado adecuadamente la observación.”<sup>98</sup> Esta posición del Tribunal constituye un gran avance, por cuanto extiende el alcance gravitacional de lo que debe ser una observación debidamente considerada y hace su campo extensivo al hecho mismo de que se admitan las observaciones, dotando así de mayor fuerza a la obligación de la Administración de recoger todas las observaciones de la ciudadanía -siempre que cumplan con la totalidad de los requisitos legales-.

Otro punto no menos importante sobre el que se ha pronunciado la jurisprudencia es la inaceptabilidad de que la administración se escude en la gran cantidad de observaciones recibidas para no considerarlas. Ello resulta de la mayor relevancia si se considera que un gran volumen de observaciones podría llevar aparejado que, a la hora de darles respuesta, estas simplemente se sistematicen por criterios de aparente similitud y se resuelvan de manera estandarizada, sin considerar las particularidades de cada una. Si bien se reconoce que no es posible extenderse sobre cada observación, sí se exige un estándar mínimo de detención en cada una de ellas. De acuerdo con el fallo rol R-30-2016 Tercer Tribunal Ambiental: “Exagésimo. [...] La excusa de realidad y extensión de la labor de responder varios cientos de observaciones alegada por el Comité de

---

<sup>97</sup> SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-142-2017. Caratulado Asociación Indígena Agrícola San Isidro de Quípisca con Servicio de Evaluación Ambiental.

<sup>98</sup> Op. Cit.



Ministros resulta atendible. De esta forma, no puede ser exigible que la Administración se extienda latamente sobre cada una de las observaciones en la RCA; pero tampoco es aceptable que se responda ambigua e insuficientemente, máxime cuando se trata de la contestación de la Autoridad explicando el por qué no se consideró someter el Proyecto a consulta indígena.”<sup>99</sup>

En consideración de todo lo expuesto, es posible concluir que en nuestro ordenamiento jurídico la debida consideración de las observaciones ciudadanas se entiende como un deber de análisis de las observaciones recibidas, que comprende hacerse efectivamente cargo de estas y responderlas fundadamente, no bastando para ello un examen superficial. Tampoco resulta suficiente para dicho fin una simple reproducción de las observaciones, sino que se debe identificar la completitud de los temas abarcados en estas. Asimismo, tan importante como la respuesta a la observación en sí, resulta el tratamiento que se les haya dado a lo largo de todo el procedimiento de que se trate.

*1.2.9.2. INSTANCIAS EN QUE SE PREVÉ LA DEBIDA CONSIDERACIÓN DE LAS OBSERVACIONES.*

La debida consideración de las observaciones ciudadanas está expresamente considerada en diversas instancias previstas por nuestro ordenamiento jurídico. Entre ellas, hemos identificado los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental en los casos de EIA y DIA, la dictación de Normas de Calidad y Emisión, la dictación de Planes de Prevención y de Descontaminación y la Evaluación Ambiental Estratégica.

Así, el artículo 9ºbis de la Ley N°19.300 preceptúa que el Informe Consolidado de Evaluación en el contexto de la Evaluación de Impacto Ambiental de un proyecto deberá contener la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados. El artículo 29 de la misma Ley, en relación a los EIA, establece que el Servicio de Evaluación Ambiental considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución.

Al igual que en el caso de los EIA, de acuerdo con el artículo 30 del ya mencionado cuerpo normativo, en las DIA el Servicio de Evaluación Ambiental deberá considerar las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución, con los mismos requisitos de publicidad que en los Estudios.

---

<sup>99</sup> Op. Cit.

Ambas consideraciones se reiteran en el RSEIA, que en su artículo 83 establece que todas las observaciones ciudadanas admitidas deberán ser consideradas como parte del proceso de calificación ambiental y el Servicio deberá hacerse cargo de ellas, pronunciándose fundadamente en su resolución. A su vez, el artículo 91 del mismo Reglamento, señala que las observaciones serán evaluadas técnicamente y consideradas en el Informe Consolidado de Evaluación y, más importante, en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental, la que deberá ser notificada a quienes hubieren formulado dichas observaciones.

La debida consideración de observaciones se contempla también en la dictación de Normas de Calidad y Emisión. El artículo 21 del Decreto N°38 establece que se debe considerar el análisis de las observaciones formuladas en la etapa de consulta en la elaboración del proyecto.

En el mismo sentido, el artículo 3° del Decreto 39 del Ministerio de Medio Ambiente, que establece el Reglamento para la dictación de Planes de Prevención y de Descontaminación, consigna en su artículo 3° que la elaboración de los mencionados planes deberá contemplar un análisis de las observaciones dentro de la tercera etapa de elaboración del Plan de que se trate.

Finalmente, en el caso de la Evaluación Ambiental Estratégica, el artículo 21 de la Ley N°19.300 indica que el Informe Ambiental (documento que da cuenta de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, explicando la manera en que se abordaron los antecedentes señalados a continuación y cómo se incorporaron las consideraciones ambientales en la toma de decisión), deberá incluir los resultados de la instancia de participación ciudadana efectuada con una síntesis de las principales observaciones realizadas y una respuesta razonada, en lo pertinente, que podrá ser común para las que planteen cuestiones similares en cuanto a su fondo.

Tras un análisis el escenario chileno actual, sostenemos que la debida consideración de las observaciones a priori permite considerar los estándares latinoamericanos como cumplidos, ello si tomamos en cuenta que a nivel regional tampoco se contempla específicamente la obligatoria vinculación de estos para la toma de decisiones finales de la autoridad (recordemos que en el estándar de Latinoamérica, se utiliza el vocablo “ser tomadas en cuenta”). Sin perjuicio de lo anterior, estimamos que esta arista podría ser reforzada estableciendo un estándar de “debida consideración” a nivel legal, que siguiera la dirección que la jurisprudencia y la doctrina han desarrollado tan acertadamente.

#### 1.2.10. DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.

Para que un procedimiento de participación ciudadana pueda tener verdadera incidencia en la toma de decisiones de índole ambiental, es menester que los potenciales observantes tengan acceso a información clara y precisa sobre el tema a tratar, a fin de que dichos antecedentes les permitan evaluar todos los posibles efectos y manifestar todas sus inquietudes, conscientes del verdadero alcance de la decisión de que se trate.

A nivel latinoamericano, este estándar es bastante específico en cuanto a la determinación de los temas que deben informarse. Así, debe informarse sobre: a) la descripción del área de influencia y las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; d) un resumen de los puntos a), b) y c) en lenguaje no técnico y comprensible; e) informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; f) descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible y g) acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

En nuestro país, el artículo 28 de la Ley N°19.300 entrega los lineamientos para la información a la que será necesario acceder a fin de poder concretar una participación informada en el ámbito de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) presentados por los proponentes del proyecto de que se trate. Así, se prevé la publicación de un extracto visado del EIA en cuestión dentro de los diez días siguientes a la presentación. El extracto deberá contener información relacionada a la identidad de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad, la ubicación en la que el proyecto o actividad se ejecutará, la inversión estimada en el proyecto y, por supuesto, los efectos ambientales y medidas mitigadoras que se proponen. Mismo procedimiento deberá repetirse en caso de que el Estudio de Impacto Ambiental sea objeto de aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto de acuerdo a lo señalado en el artículo 29.

En el caso de las DIA, el artículo 30 de la misma Ley establece la obligación de publicaciones mensuales en el Diario Oficial con información concerniente a los tipos de proyectos sujetos a este procedimiento, con el objeto de mantener debidamente informada a la ciudadanía, mismo procedimiento por el que se deberá pasar en caso de que la Declaración sea objeto de aclaraciones,

Una disposición que destacamos es la del artículo 83 del RSEIA, que señala que el Servicio deberá realizar actividades de información a la comunidad adecuadas a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población de que se trate, para que esta conozca el procedimiento, los derechos que le asisten, el tipo de proyecto o actividad en evaluación, y sus principales efectos, todo lo anterior en lenguaje no técnico, lo que sin lugar a dudas facilita e impulsa la participación ciudadana. Lo anterior puede relacionarse con lo señalado por Ezio Costa, quien postula que la única forma en que verdaderamente se podrá avanzar en temas de participación ciudadana será mediante asesoría técnica adecuada para la comunidad para generar instancias más propicias para lograr acuerdos con ella.<sup>100</sup>

En el caso de la dictación de Normas de Calidad y Emisión, el artículo 8º del Decreto N°38 del MMA establece que existirá un expediente público, escrito o electrónico, que contendrá las resoluciones que se dicten, las consultas evacuadas, las observaciones que se formulen, todos los antecedentes, datos y documentos relativos a la dictación de la norma, así como los documentos presentados por las personas interesadas en la elaboración de la norma o por los órganos públicos. Misma publicidad se requiere en el caso de los Planes de Prevención y Descontaminación, de acuerdo al artículo 8 del Decreto N° 39 MMA.

Sobre este tópico, nuestros Tribunales Ambientales han señalado en más de una oportunidad que es necesaria una información precisa, en lenguaje comprensible y entregada a tiempo para que los observantes puedan realizar sus apreciaciones en forma oportuna y concreta, relacionándola además con la debida consideración de las observaciones. Así, la sentencia R-35-2014 del Segundo Tribunal Ambiental se pronuncia sobre la enorme importancia que tendrá el acceso a una adecuada información: “Quincuagésimo segundo. Que, de acuerdo a lo señalado en las consideraciones precedentes, se puede concluir que, en un Proceso de evaluación ambiental, la existencia, completitud y disponibilidad de la información, al alcance de la comunidad, es de suma importancia, por cuanto quienes hagan sus observaciones como participantes en dicho procedimiento, sólo podrán pronunciarse respecto de lo que conozcan conforme a la información que se encuentra a su alcance. Por tanto, si se constata, de acuerdo a los antecedentes del proceso, que la información o su disponibilidad fue insuficiente y que ello no se encuentra plenamente justificado, será imposible asegurar que hubo debida consideración de las observaciones ciudadanas, lo que constituirá un vicio de tal entidad, que solo es corregible con la correspondiente declaración de nulidad.”<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> COSTA, E., & Belemmi, V. Op. cit, p. 26.

<sup>101</sup> Op. Cit.

Otro punto sumamente importante, es la relación que nuestro ordenamiento jurídico hace entre la información con que cuentan los titulares -y el rol de estos- con la participación ciudadana. Sobre ello, el artículo 84 del RSEIA señala que para asegurar la participación informada de la comunidad en el proceso de evaluación ambiental, la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo, en su caso podrá solicitar al titular informar a la comunidad sobre características e impactos asociados al proyecto o actividad, así como las medidas propuestas para mitigarlos, repararlos y compensarlos, considerando las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto en evaluación. En la misma línea, el artículo 88 del Reglamento establece que dentro de los diez días siguientes a la presentación del Estudio de Impacto Ambiental, el titular del proyecto o actividad deberá publicar a su costa en el Diario Oficial y en un diario o periódico de la capital de la región o de circulación nacional, según sea el caso, un extracto visado por el Servicio que contendrá antecedentes relacionados a la identidad de quienes realizan el proyecto, una descripción de este, su ubicación, la inversión realizada, los principales efectos ambientales, las medidas de mitigación, compensación y reparación que se proponen, entre otras. De todo lo anterior quedará un registro en expediente público, que según el artículo 89 podrán acceder las personas.

Siguiendo el lineamiento del rol de los titulares en la participación ambiental, el “Caso EFE” (R-35-2014) se pronunció sobre la información clave y concreta que el titular tiene en su poder, requisito sin el cual una debida consideración de observaciones no será posible: “Centésimo sexto [...] el contenido de las observaciones dice relación con la conectividad asociada a las obras de cierre y a los pasos a desnivel, peatonales y vehicular es, vinculados con el proyecto. Frente a todas ellas, el titular sólo se limitó a hacer alusión, cómo se ha citado textual y extensamente, a que se trataba de materias contenidas en el ya mencionado subproyecto ‘seguridad y confinamiento’, que no formaba parte de la evaluación. En consecuencia, al no estar disponible la información antes mencionada, no pudo haber una debida consideración de las observaciones ciudadanas relativas a los impactos asociados a la conectividad.”<sup>102</sup> Por tanto, mediante esta sentencia se establece la insoslayable relación entre los datos que debe aportar el titular y la completitud de la información con que deben poder contar los participantes y la administración, sin lo cual no se podrán considerar debidamente las observaciones por faltar aristas a tomar en cuenta de las que no se tendría conocimiento.

En el mismo sentido encontramos de la sentencia anterior, el fallo R-141-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, declara la necesidad de que los titulares se pronuncien oportunamente sobre las observaciones ciudadanas en el proceso de evaluación, dado que ello tendrá también peso en el hecho de que la autoridad cuente con toda la información necesaria como para pronunciarse fundadamente:

---

<sup>102</sup> Op. Cit.

“Sexto. Que, si bien la obligación de considerar debidamente las observaciones recae en la autoridad que evalúa, es indispensable que el titular se haya pronunciado oportunamente respecto de ellas durante el proceso de evaluación. En este contexto, será fundamental que la autoridad ponga a disposición del titular, con la mayor prontitud, las observaciones correspondientes y que este último se haga cargo oportunamente de cada una de ellas. Lo mismo debe hacer la autoridad para asegurarse que los órganos con competencia ambiental puedan contar en su debido tiempo con las observaciones ciudadanas, como un insumo necesario al momento de emitir sus propios informes. Todo ello, permitirá a la autoridad contar con los antecedentes suficientes para realizar la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados, y darles respuesta en el Informe Consolidado de Evaluación (en adelante "ICE"), para posteriormente considerarlas debidamente en la RCA.”<sup>103</sup> Este mismo criterio se repite en el considerando sexagésimo de la sentencia R-35-2014<sup>104</sup>.

Podemos dar cuenta entonces de que los titulares de proyectos o actividades con impacto ambiental no son simples entes pasivos frente a la ciudadanía cuyas obligaciones se den únicamente con la administración, sino que juegan un papel determinado en las instancias de participación de la sociedad civil.

Existe también pronunciamiento jurisprudencial referido a la cantidad mínima de información que el observante debiera aportar a la hora de realizar una observación ciudadana. La sentencia R-9-2019 del Tercer Tribunal Ambiental señala: “Cuadragésimo Noveno. Que, a juicio de este Tribunal, el análisis y ponderación que realizó el SEA a la observación es el correcto atendido los antecedentes proporcionadas por la Observante. En efecto, la señora M.C.L. se limitó a indicar que el proyecto afectaría a la comunidad Aswaal Lajep dado que el predio del señor C.P. es un sitio de reunión, sin hacer ninguna precisión adicional. En este sentido, siendo la observación la preocupación que realiza una persona acerca de los impactos o riesgos de un proyecto, no requiere que sea formulada por un afectado, lo que no excluye que la observación indique, al menos en términos aproximados, en qué medida o forma el proyecto sometido a evaluación causa un impacto a una actividad en particular. [...]

Quincuagésimo Cuarto. Que, en virtud de lo anterior, el Tribunal estima que el tratamiento y consideración de la observación en el contexto de la RCA del proyecto y la Resolución 0681/2019 del Director Ejecutivo es la adecuada y correcta atendida la información y preocupación proporcionada por la observante en relación a las reuniones que se hacen en el predio.”

---

103 SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-141-2017 Caratulado Jara Alarcon Luis con Servicio de Evaluación Ambiental.

<sup>104</sup> Op. Cit.

Consideramos que en esta sentencia el Tribunal se alejó completamente de lo buscado por el legislador en la materia. En efecto, esta interpretación resulta crítica para uno de los problemas de la participación ciudadana, esto es, la asimetría de información entre la ciudadanía potencialmente afectada y el proponente del proyecto. Si bien la sentencia utiliza la palabra “aproximada” para caracterizar la información que consideran necesaria a ser aportada por el observante, esto puede ser tomado en términos sumamente arbitrarios. Nos parece absurdo requerir aquello para establecer una especie de estándar de la consideración de observaciones, pues ello puede llevar a escenarios tan peligrosos como que la administración se escude en una presunta vaguedad de la información presentada por el ciudadano para no prestar la suficiente consideración y atención a la observación realizada por este. Es nuestra posición que debería tratarse más bien un estándar de debida diligencia y consideración de la administración -cuyo organismo sí cuenta con antecedentes técnicos- que de la ciudadanía.

Sin perjuicio de lo anterior, existen fallos más inclinados a la apreciación que proponemos, en el sentido de sostener que, dentro de sus potestades, el SEA debería requerir de oficio más información que pueda ser útil a los observantes a efecto de su participación si la que estos presentan lo es suficiente. En este sentido, señala la sentencia R-30-2016 del Tercer Tribunal Ambiental: “Sexagésimo Octavo. [...] [E]s el Estado el encargado de proteger el medio ambiente, y sobre él recae adoptar todas las medidas para evitar cualquier tipo de efecto significativo adverso, máxime si se ven involucradas comunidades vulnerables. [...] Si hubiese sido el caso que la observación del Sr. C.Q. era imprecisa, la Autoridad debió haber solicitado antecedentes adicionales, tal como lo dispone el art. 31 LBPA, o pudo haberle solicitado prueba (art. 35 LBPA). En ambos casos el SEA contaba con las atribuciones y, además, en él recaía el impulso de oficio de la evaluación ambiental en virtud del principio de celeridad (art. 7 LBPA). Sin embargo, el SEA no recurrió a ninguna de las herramientas con las que contaba para aclarar la observación del Sr. C.Q., que solo hoy le resulta imprecisa, por lo que se debe entender que al momento de recibir la observación el SEA entendía que era precisa. [...]”<sup>105</sup>

Podemos concluir sobre este tema que en nuestro ordenamiento jurídico se tiene correctamente determinada la información a que los potenciales observantes deben tener acceso previo a la participación ciudadana. Como es de esperarse, esta dice relación principalmente con el titular del proyecto, las principales características de este, y la determinación de los efectos que causará sobre el medio. Al mismo tiempo, la jurisprudencia ha jugado un rol crucial para asentar una interpretación pro-observante respecto de la información que estos deberían reportar aparejado a su observación, dejando claro que no existe para ellos obligación alguna de todos los antecedentes que respalden o

---

<sup>105</sup> Op. Cit.

justifiquen su intervención, lo que es más bien tarea del organismo correspondiente. Esto último es especialmente relevante, pues dicha consideración permite ampliar el espectro de ciudadanos que potencialmente participen pero que podrían verse refrenados a ello si se vieran en la obligación de recolectar antecedentes de muy difícil acceso técnico y logístico para ellos. Tomando en consideración la anterior reflexión, consideramos que este estándar latinoamericano se cumple a nivel nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, creemos que existe un considerable vacío en torno al lenguaje claro en que, según los estándares latinoamericanos, debe entregarse la información, así como la necesidad de que esta se ajuste a las condiciones de participación a las condiciones específicas de la comunidad. Al respecto, no existen obligaciones en los procesos de participación, lo que es enormemente perjudicial por la complejidad que muy posiblemente entrañe para la sociedad civil comprender las consecuencias prácticas de las decisiones ambientales en las que pueden intervenir. No mejorar en este aspecto equivale a una barrera para la participación, por cuanto la ciudadanía no podrá realizar aportes si no comprende a qué se enfrenta. Es sumamente necesario cerrar las brechas de asimetría de información y comprensión de estas, lo cual debería ser elevado a una obligación estatal.

#### 1.2.11. PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.

Por supuesto, no basta con la disponibilidad de la información necesaria para asegurar una adecuada y eficiente participación ciudadana en materia ambiental. Esta no cumpliría con su finalidad si no se le dotara de la adecuada publicidad para que los interesados puedan efectivamente acceder a ella.

A este respecto, el artículo 26 de la Ley N°19.300 aclara que cualquier persona podrá tener acceso al contenido del proyecto, pudiendo mantenerse a discreción del SEA la reserva de ciertos antecedentes a fin de mantener la confidencialidad comercial e industrial, o proteger las invenciones o procedimientos patentables del proyecto o actividad presentado. En idéntico contexto, el artículo 30 ter de la misma Ley establece que los medios por los cuales podrán difundirse los EIA o DIA serán aquellos de radiodifusión, pudiendo estos últimos solicitar reemplazar el proceso de radiodifusión por otro de similar alcance, en aquellos casos en que éste resulte en extremo oneroso, o bien, cuando no sea posible realizarlo por razones técnicas, ante lo cual la autoridad deberá responder mediante resolución fundada. Apuntando a la misma finalidad, se prevé mediante el artículo 31 la remisión a las municipalidades en cuyo ámbito comunal se realizarán las obras o actividades que contemple el proyecto bajo evaluación una copia del extracto o de la lista de proyectos o actividades correspondientes.



En el específico caso de los EIA, señala además el artículo 89 del RSEIA que las personas podrán conocer el contenido del Estudio y los documentos acompañados (sin perjuicio de los documentos o piezas que contengan los antecedentes técnicos, financieros y otros que, a petición del interesado, se estimare necesario sustraer del conocimiento público) en cualquier etapa de tramitación del procedimiento. Los interesados también podrán solicitar, a su costa, reproducciones parciales o totales del ejemplar que se encuentra a disposición de la comunidad en los lugares que indica la publicación. Para su adecuada publicidad, una copia del extracto a que se refiere el artículo anterior, se exhibirá en un lugar de acceso público en las oficinas de la municipalidad respectiva y del Director Regional o del Director Ejecutivo del Servicio, según sea el caso.

En el caso de las DIA el artículo 93 del RSEIA señala que el primer día hábil de cada mes se publicará en el Diario Oficial con la información ya individualizada en el acápite anterior.

Sumado a lo anterior, el Decreto N°38 del Ministerio del Medio Ambiente establece Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión señala en su artículo 6° que este procedimiento deberá tener una etapa de análisis de las observaciones formuladas, con adecuada publicidad. A su vez, el artículo 8 establece que existirá un expediente público dentro del cual se registrarán las observaciones formuladas.

Siguiendo dicha línea, el artículo 5° del Decreto 39 del Ministerio de Medio Ambiente contempla la existencia de un expediente público electrónico que contendrá las observaciones que se formulen en el contexto de la dictación de los Planes de Prevención y Descontaminación, y el artículo 6° añade que dicho expediente y su archivo serán públicos.

En el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica, el artículo 24 del Decreto N°32 del Ministerio del Medio Ambiente ordena que concluida la etapa de observaciones por parte del Ministerio del Medio Ambiente, el órgano de la Administración del Estado respectivo deberá publicar en su sitio electrónico institucional y en un periódico de circulación nacional, regional o local, según corresponda, un aviso en el que se indique el lugar en el que estará expuesto el anteproyecto y su respectivo informe ambiental, por un plazo no inferior a treinta días

Tomando en cuenta el desarrollo previo, afirmamos que existe una robusta regulación tanto de la información que debe entregarse a fines de una efectiva participación ciudadana, como de la publicidad de esta para que llegue a sus destinatarios. Valoramos esta circunstancia, en el convencimiento de que sin el elemento de acceso a la información, la participación ciudadana nunca estará completa ni tendrá las bases suficientes como para tener una verdadera repercusión en las decisiones ambientales que la involcren.

De esta forma, y tal como lo exigen los estándares latinoamericanos, en todas las instancias en que se considera participación ciudadana, la información es debidamente publicitada.

#### 1.2.12. PUBLICIDAD DE LAS DECISIONES TOMADAS EN MATERIA AMBIENTAL.

En los estándares regionales que se identificaron, queda establecido que el texto de la decisión a que se llegue, sus razones y sus consideraciones deben hacerse públicos<sup>49</sup>, a fin de que luego pueda activarse un eventual sistema recursivo de considerarse ello necesario<sup>50</sup>.

En nuestra legislación, el artículo 61 del RSEIA señala que la Resolución de Calificación Ambiental en que se determina si un proyecto o actividad se declara o no ambientalmente favorable, debe notificarse tanto al titular del proyecto o actividad como a las personas que hubieren presentado observaciones en los casos de EIA y DIA.

Tanto las normas primarias como secundarias de calidad ambiental, así como las normas de emisión, serán publicadas en el Diario Oficial, de acuerdo con los artículos 2º, 3º y 4º - respectivamente- del Decreto N°38. De la misma forma, deben ser públicos los Planes de Prevención y Descontaminación, según el Decreto N°39. Por su parte, el artículo 28 del Decreto N°32 señala que en la EAE, las políticas, planes o instrumentos de ordenamiento territorial aprobados serán públicos y comunicados por el órgano Responsable.

De esta forma, y tal como lo exigen los estándares latinoamericanos, en todas las instancias en que se considera participación ciudadana, las decisiones son luego publicadas.

## 2.- EL PRINCIPIO 10 DE RÍO Y LA DEMOCRACIA.

Del análisis hasta aquí efectuado, resulta la identificación de los estándares bajo los que comprenderemos la participación ciudadana y a partir de los cuales evaluaremos la cabalidad de su cumplimiento -o la falta de esta-. Ahora bien, la aplicación del Principio 10 en dichos términos no puede aspirar a un desarrollo pleno en el contexto de una organización política sin adjetivo pues, si entendemos la democracia como “un régimen político donde la titularidad del poder la ejerce el pueblo a través de mecanismos institucionales”<sup>106</sup>, la relación necesaria entre esta y la participación ciudadana se nos presenta como evidente: para que la participación ciudadana tenga verdadera incidencia en la toma de decisiones es necesario que las condiciones institucionales referidas a los procesos decisorios dentro de un país se encuentren indisolublemente unidas a dicha participación en estos, lo que es posible sólo mediante la fuerza vinculante que la titularidad del poder político puede proveer: si es el pueblo el titular del poder, entonces este debe poder ser partícipe y, más aún, gestor, de las decisiones que tengan incidencia en su destino, una condición que sólo la democracia permite.

En consideración de lo anterior, en este capítulo nos proponemos establecer la intrínseca relación entre el Principio 10 y el sistema político democrático, para desde esa base asentar que esta es la única alternativa política que permite la aplicación eficaz del mencionado Principio. Ahora bien, también proponemos que el sólo establecimiento de una democracia no basta, pues esta presenta variantes y distintas concepciones que se han ido desarrollando a través del tiempo. En consideración de lo anterior, en lo que sigue también defenderemos la tesis de que la adecuada participación ciudadana se ve especialmente beneficiada por el establecimiento de un paradigma deliberativo de la democracia.

---

<sup>106</sup> Equipo Biblioteca del Congreso Nacional. *Guía de Formación Cívica* [en línea]. 3º edición. Santiago, 2018 [fecha de consulta 5 de agosto 2020]. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/45658/2/Guia%20de%20Formacion%20Civica%20Web%20v3.pdf>

## 2.1. EL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO COMO ELEMENTO INTRÍNSECO DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO.

En el presente acápite, nos planteamos establecer indubitadamente que la democracia es un elemento indispensable para la satisfacción efectiva de la participación ciudadana en la forma en que se la ha entendido en Latinoamérica. En este sentido, los estándares ya asentados en el desarrollo del Capítulo I de este análisis nos indican que el Principio 10 supone una participación real y efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones en materia ambiental, lo que conlleva, entre otras cosas, que dicha intervención tenga una efectiva incidencia en el resultado final de estos procesos de decisión. Ello, sin embargo, no es posible sin instituciones y en general, sin una orgánica Estatal, que propicie las condiciones adecuadas para esta participación significativa. Tal como señala Sierra Irribarren “La democracia es una forma de tomar decisiones políticas [...] permite que estas decisiones sean tomadas por quienes van a experimentar las consecuencias de ellas. De este modo, las personas convertidas en ciudadanos se auto-regulan”.<sup>107</sup> En este sentido es que la democracia se erige única alternativa política posible, como un elemento intrínseco e ineludible para una aplicación efectiva de este Principio.

### 2.1.1 LAS IMPLICANCIAS DE UN SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO.

Un punto de partida ineludible es identificar cuál es el contenido de fondo de la democracia, qué es lo que define a este modelo político, para a partir de allí conectar dichas características con la necesidad ineludible de que el Principio 10 se desarrolle al alero de ésta. No pretendemos aquí realizar un análisis exhaustivo respecto a la idea de la democracia -de lo cual mucho se ha escrito por grandes teóricos-, sino únicamente asentar sus principales cualidades a fin de ilustrar nuestro punto.

Norberto Bobbio es sin duda uno de los teóricos de la democracia y el gobierno más importantes de la historia. Este precisaba que “La única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno auto-crítico, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*.”<sup>108</sup> En este sentido, el mencionado autor comprendía este sistema de gobierno en un sentido procedimental, que sin lugar a dudas tiene mucha relación con aquello que planteamos en nuestro análisis. Conocido es también que una de las principales características de la democracia es que, independiente del mecanismo específico que se utilice, las decisiones son tomadas por una mayoría dentro de aquel grupo humano a que afectarán

---

<sup>107</sup> SIERRA, L. Democracia y dos sentidos de libertad. Estudios públicos. 2014, **134**, 147-153.

<sup>108</sup> Bobbio, N. Op cit., p. 14.

dichas decisiones. En este sentido, Bobbio postulaba que incluso dentro de estas decisiones mayoritarias las decisiones grupales son finalmente tomadas por individuos, dado que sería inviable que todo el grupo involucrado decidiera. “Así pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos.”<sup>109</sup> En este sentido, Bobbio se está refiriendo a buscar la forma de que estas decisiones sean efectivamente legitimadas, lo que resulta central para una democracia, e intenta encontrar una solución cuantitativa a lo anterior, vale decir, una legitimación en base a la cantidad de miembros del grupo afectado que tome la decisión: “un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder a un número muy elevado de miembros del grupo. Me doy cuenta de que un ‘número muy elevado’ es una expresión vaga. Pero por encima del hecho de que los discursos políticos se inscriben en el universo del ‘más o menos’ o del ‘por lo demás’, no se puede decir ‘todos’, porque aun en el más perfecto de los regímenes democráticos no votan los individuos que no han alcanzado una cierta edad. [...] Por lo que respecta a la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.”<sup>110</sup>

Ferrajoli, por su parte, considera que la concepción dominante de democracia es aquella que la entiende como un método de formación de las decisiones públicas, el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, o mejor, a la mayoría de sus miembros, el poder, directo o mediante representantes, de asumir tales decisiones, siendo la fuente de la legitimación del poder la autonomía, adoptándose las decisiones, directa o indirectamente, por sus mismos destinatarios, o, más exactamente, por su mayoría.<sup>111</sup> Nótese que el autor esboza una concepción procedimental idéntica a la de Bobbio, con lo que queda en evidencia la existencia de un considerable consenso acerca de las características -al menos procedimentales- del sistema político democrático. Sin embargo, el mismo Ferrajoli critica que mayoritariamente se sostenga esta concepción puramente procedimental de la democracia, afirmando que necesita dotarse a esta de un contenido más sustancial. Coincidimos en ese punto, pues de lo contrario dichas decisiones democráticas podrían referirse a absolutamente cualquier regla -incluyendo aquellas contrarias a la dignidad humana- y considerarse legítimas. De cualquier manera, esta crítica latamente tratada -a la que no quitamos razón- no resta que esta visión “procedimental” de la democracia aporte significativamente a lo que buscamos en este estudio, por

---

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> FERRAJOLI, L. *Principia Iuris: Teoría del derecho y la democracia*. Traducción de Ibáñez, P., et al. Madrid: Editorial Trotta, 2013. ISBN 978-84-9879-416-8.

cuanto consideramos que, de hecho, el principal interés del Principio 10 es que exista participación en las políticas ambientales. Se trata, a fin de cuentas, de un principio procedimental, centrado en la posibilidad de que la ciudadanía participe de formas adecuadas, dentro de plazos específicos y al alero de requisitos determinados.

Ferrajoli indica también: “Las condiciones de la democracia -sean simples o complejas, formales o sustanciales- están evidentemente preestablecidas por reglas, en el sentido de que concurren si y sólo si están estipuladas por normas de derecho positivo. Se trata, explícita o implícitamente, de normas sobre la producción [...] de las decisiones válidamente producidas, idóneas para garantizar que éstas sean expresión, directa o indirecta, de las opiniones de sus destinatarios.”<sup>112</sup>

En otra definición de la democracia, Dewey afirma que se trata de la regla de los muchos, de la masa. Ese es para él el punto esencial. “La Democracia no es nada más que un agregado numérico, un conglomerado de unidades.”<sup>113</sup> Se refiere además a las aportaciones de Maine a la teoría democrática, aludiendo que este último sostenía que los ciudadanos en una democracia son “fragmentos de poder político”; y el crecimiento de la democracia consiste para este en “[...] el proceso por medio del cual se reparte el poder político en fragmentos menores”. Por ello, Maine sostenía que un agregado numérico, la multitud, aunque sea gobernante y maestro, al ser una multitud, no puede ejercer el poder por sí mismo. Maine escribía que la Democracia está obligada a delegar el poder en alguien a quien llama el gobernante.<sup>114</sup> A pesar de que en ello podría verse algo simplemente numérico, Dewey parece dar la vuelta a la situación y encontrar una nueva acepción de la democracia: “[...] el núcleo del asunto no se encuentra ni en el voto ni en el conteo de los votos que permite ver dónde radica la mayoría. Está en el proceso por el cual se forma la mayoría. Las minorías están representadas en la política cuando estas fuerzan a la mayoría a aceptar algo en orden a ser mayoría; la mayoría tiene el derecho a ‘gobernar’ porque dicha mayoría no es un mero signo de una superioridad en términos numéricos, sino que es la manifestación del propósito del organismo social”.<sup>115</sup>

Otra teoría que nos parece bastante novedosa y a la que vale la pena prestar atención es la expresada por Karl Popper. El autor justifica la democracia desde un nuevo punto de vista en que el problema ya no se formularía preguntando “¿quién debe gobernar?”, sino mediante una pregunta muy diferente: “¿cómo debe estar constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y sin derramamiento de sangre?” Explica su planteamiento señalando que las llamadas

---

<sup>112</sup> Ibid., p. 16

<sup>113</sup> DEWEY, J. La ética de la democracia. En: La democracia como forma de vida [en línea]. Traducción y selección de textos de Diego PINEDA. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javierana, 2017 [fecha de consulta: 28 de noviembre 2020]. ISBN: 978-958-781-159-9. Disponible en: <https://www-digitaliapublishing-com.uchile.idm.oclc.org/visorepub/56158>

<sup>114</sup> Ibid., p.4

<sup>115</sup> Ibid., p.9

democracias modernas son todas excelentes ejemplos de soluciones prácticas al nuevo problema, aun cuando no hayan sido diseñadas con la conciencia de que había que tomarlo en cuenta: en efecto, todas ellas adoptan la que podríamos ver como su solución más sencilla. Y esa solución es la siguiente: un gobierno puede ser destituido por el voto de una mayoría que lo reprueba, residiendo allí el verdadero beneficio de la democracia. “Lo cierto, y en ello se funda mi teoría entera, es que sólo conocemos dos alternativas: la dictadura, o alguna forma de la democracia. Y lo que nos decide a escoger entre ellas no es la excelencia de la democracia, que podría ponerse en duda, sino únicamente los males de la dictadura, que son indiscutibles [...] Esta es una razón suficiente para decidirmos por la democracia - vale decir, por un gobierno cuyas leyes nos permiten incluso destituirlo-. Ninguna mayoría, por amplia que sea, puede sentirse calificada para deshacerse de esas leyes.”<sup>116</sup>

Para este punto, parece sensato concluir que la democracia ha sido principalmente entendida como un método procedimental, que en términos de Bobbio se concibe como un conjunto de reglas sobre quién y cómo se deben tomar las decisiones que afectan a los gobernados. Mediante este sistema político, se busca legitimar las decisiones que afecten a un grupo humano sobre la base de que sea este mismo quien las tome. Por supuesto, este modelo de apariencia sumamente sencilla encuentra problemas en el contexto de las naciones, las que tienen millones y millones de habitantes. Allí es donde las reglas procedimentales validarán las decisiones en tanto las tomen la mayoría de este grupo humano o, alternativamente, representantes escogidos por estos. No falta tampoco doctrina relacionada al hecho de que la democracia está lejos de ser un sistema político perfecto, sin embargo, nos alineamos también con la solución que se ha dado a ello: es, sin lugar a dudas, la mejor de las opciones desarrolladas por la teoría política.

### 2.1.2. LA VOCACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TÉRMINOS DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO.

Identificadas estas condiciones formales sin las cuales no puede concebirse la democracia, resulta autoevidente la razón por la cual este sistema de gobierno es inherente al cumplimiento del Principio 10 de Río en su arista de participación ciudadana. Ello, como se explicará, viene principalmente dado por el carácter procedimental de dicho Principio, el cual, según los estándares ya identificados en la primera parte de esta investigación, establece la eficacia de la participación ciudadana en materia ambiental en ámbitos tales como los métodos mediante los cuales las observaciones podrán ser presentadas, los plazos óptimos para que esta participación sea considerada eficiente, entre otros.

---

<sup>116</sup> POPPER, K. Un repaso de mi teoría de la democracia. *Política. Revista de Ciencia Política*, 1988, (18), 43-53.

Podemos iniciar el presente acápite haciendo referencia a un aporte a la democracia realizado por Dewey que reafirma nuestra tesis: “La democracia es la creencia en que, incluso cuando las necesidades y los fines, o las consecuencias, son diferentes para cada individuo, el hábito de la cooperación amigable [...] es una colaboración en sí misma inestimable para la vida. En tanto sea posible, enfrentar cualquier conflicto que surja —y estos seguirán surgiendo— en una atmósfera y un medio libres de la presión de medios como la fuerza y la violencia, y situarlo en una atmósfera de discusión y de juicio inteligente, es tratar a aquellos con quienes estamos en desacuerdo —incluso cuando discrepamos profundamente— como personas de quienes podemos aprender y, en esa misma medida, como amigos. Una fe en la paz genuinamente democrática implica que confiamos en la posibilidad de manejar las disputas, controversias y conflictos como empresas cooperativas en las cuales cada una de las partes aprende de la otra al darle la posibilidad de que se exprese por sí misma.”<sup>117</sup> Esta concepción colaborativa de la democracia resulta especialmente pertinente para lo que en este acápite planteamos. La gestión pública en el sentido buscado por el Principio 10 de Río habla precisamente de esa colaboración, en que la ciudadanía es capaz de tener una visión de conflictos e intereses que los guiará hacia una decisión orientada al bien común, y esa es la esperanza -en el sentido de “fe” utilizado por Dewey- en la que descansa el Principio 10: la ciudadanía es capaz de distinguir sus propios problemas y vislumbrar una solución.

Llevando esta concepción a una bajada concretamente ambiental, especial atención amerita lo apuntado por Gonzalo Aguilar Cavallo, quien señala que “En el corazón de la noción de democracia ambiental se encuentra, por cierto, el derecho a la participación, elemento esencial del derecho a la democracia. [...] La participación de los individuos de una comunidad, entendida como el ejercicio permanente de un derecho a un gobierno democrático, es consubstancial a la democracia, es lo que la explica, es lo que la mantiene y es su fin continuado.”<sup>118</sup> Ya desde esta cita tenemos un sólido pilar para comprender el por qué de la importancia de esta forma de gobierno para los fines propuestos por el Principio 10 de Río: la democracia no puede ser concebida sin la condición inherente de la participación ciudadana que este último exige. Continúa Aguilar: “La participación pública tiene la ventaja de dotar al proceso de toma de decisiones de transparencia, equidad y legitimidad, permitiendo el fortalecimiento de vínculos al interior de la comunidad, precisamente porque encuentra su justificación en el ejercicio mismo del derecho a la participación democrática, del gobierno por propio consentimiento y del principio de soberanía popular.” En este sentido, el autor acertadamente clarifica una vez más la inseparabilidad de la participación ciudadana y la democracia, una característica sin la cual esta última no se sostiene ni se concibe. “La participación social, entonces, es un requisito sine qua non de la toma de decisiones ambientales, sin cuya presencia la

---

<sup>117</sup> DEWEY, J. Op. Cit., p. 6

<sup>118</sup> Aguilar Cavallo, G. (2019). El derecho humano a un medio ambiente sano, la participación pública y el ius commune. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, 16(36), 44-49.



decisión carece de validez [...] esta participación tiene la virtud de ser un medio concreto de ejercer la democracia y reviste tanto el proceso como la decisión final de un aurea [*sic*] de legitimidad, no sólo jurídica sino sobre todo democrática.”<sup>119</sup>

El mismo autor en otro texto agrega: “La participación ambiental es una manifestación específica de la democracia ambiental. En este sentido, si la democracia puede resumirse en gobierno por propio consentimiento, la democracia ambiental implicaría una especie de gobierno y gobernanza ambiental por propio consentimiento. El gobierno ambiental aludiría al proceso de toma de decisiones políticas y administrativas en la esfera ambiental y con incidencia ambiental. La gobernanza ambiental involucraría todas aquellas condiciones y supuestos previos, coetáneos y posteriores a la decisión, que deben ser reunidos para que el proceso de toma de decisiones ambientales tenga juridicidad y legitimidad. La participación, entre otros elementos, forma un componente esencial del gobierno y de la buena gobernanza.”<sup>120</sup> Los sistemas de participación ciudadana en términos del Principio 10 de Río se pueden identificar precisamente con un concepto de este tipo de la gobernanza ambiental, uno que establece las condiciones bajo las cuales un proceso de toma de decisiones ambientales -y, por supuesto, la decisión misma- encuentran su legitimación en los mecanismos que posibilitaron dicha participación, siendo su óptimo una en que la ciudadanía tenga verdadera incidencia y sus aportes sean vinculantes para la autoridad, lo que a su vez es sólo posible en la democracia. Esta cadena lógica de razonamiento, nuevamente deja en evidencia la validez de nuestro planteamiento.

Zamora Saenz realiza también una interesante aportación a la relación entre democracia y medio ambiente en su sentido participativo sosteniendo que “La democracia ambiental es aquella que subraya un conjunto de derechos de acceso (información, participación y justicia) para la inclusión de cualquier persona potencialmente afectada por una decisión ambiental que altere el medio biofísico del territorio, ya sea por la contaminación, el aprovechamiento de recursos naturales, el peligro en el que se ponga la pervivencia de ecosistemas y otras especies, por mencionar algunos posibles efectos.”<sup>121</sup> Son precisamente esos derechos de acceso y participación a los que Río 10 se refiere y que, una vez más, aparecen como intrínsecamente unidos a la concepción de la democracia en los términos que hasta aquí hemos venido señalando.

Por su parte Alfonso Henríquez, reflexionando acerca de una concepción de la democracia desarrollado también por la ONU, escribía: “Pensar que la democracia se reduce al voto emitido en elecciones regulares sería un error, pues si bien esta práctica es una condición necesaria, no es

---

<sup>119</sup> Ibid., pp. 49-50.

<sup>120</sup> Aguilar Cavallo, G. (2020). El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental. *Ius et Praxis*, 26(2), 78-103.

<sup>121</sup> Zamora Saenz, I. (2019). El Acuerdo de Escazú, una herramienta para la democracia ambiental.

condición suficiente de la misma. En este sentido se requiere que junto a un funcionamiento adecuado de las instituciones, exista una ‘sociedad civil vibrante, que pueda ejercer un control del gobierno y de los grupos de intereses y proporcionar formas alternativas de participación política’. Lo anterior permite instalar a la participación pública como un componente que es necesario fortalecer para avanzar en la consolidación de la democracia. En este contexto, los procesos de participación sobre los asuntos que afectarán a una parte de la población deberán estar abiertos al escrutinio público, a los argumentos e intereses de los directamente afectados y a la información relevante que puede ser recabada.”<sup>122</sup> En este autor encontramos una vez más la reiterada idea sobre la necesidad de que los asuntos públicos que afectarán a la ciudadanía -lo que ocurre frecuentemente en materia ambiental- tengan su fundamento en las reflexiones de esta sobre el asunto de que se trate.

De la bibliografía analizada y las reflexiones en base a esta alcanzadas, concluimos que sin lugar a dudas la democracia -sobretudo en su arista procedimental- es condición sumamente necesaria para la participación ciudadana en materia ambiental en el sentido que la Declaración de Río plantea. Lo anterior debido a que la concepción democrática conlleva características cruciales para la mencionada participación: se trata, intrínsecamente, de la intervención del pueblo en la toma de decisiones que le afecten, de legitimar estas mediante la garantía de que dichas resoluciones fueron aprobadas por la mayoría de los miembros de la sociedad, y de que -al menos en teoría- ello es garantía de que sus necesidades y aprehensiones fueron consideradas, siendo lo anterior el núcleo mismo del Principio 10, pues el principal mecanismo por el cual esto se materializa es precisamente la intervención civil en la gestión de iniciativas cuyos resultados tendrán consecuencias ambientales directas en la vida cotidiana de aquellos que fueron parte de su gestación.

---

<sup>122</sup> Henríquez Ramírez, A. (2013). Participación indígena: Desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental. *Ius et Praxis*, 19(2), 251-300.

## **2.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DELIBERATIVA: LÍMITES Y BENEFICIOS FRENTE A LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES LATINOAMERICANOS.**

Tal como hemos afirmado en lo precedente, es nuestro firme convencimiento que el sistema democrático de gobierno es un requisito necesario para el cumplimiento del Principio 10. Sin embargo, dicha afirmación no resulta suficiente si tenemos en consideración que la democracia no es un modelo estático, sino que evoluciona, característica que ha resultado en el surgimiento de diversas vertientes de este sistema político. Estas variantes tienen importancia pues, aunque todas conservan la esencia de depositar en el pueblo tanto el poder soberano de la nación como la toma de decisiones, se materializan en distintas formas de ejercerlo.

Tomando en cuenta lo anterior, lo que en esta sección buscamos es identificar con la mayor precisión posible el sistema político que cumpla más eficazmente con los estándares del Principio 10, pues consideramos que limitar la referencia a “un sistema político democrático” es aún impreciso. Para ello, en los párrafos que siguen llevaremos a cabo una comparación entre dos alternativas de democracia: la representativa y la deliberativa, ello en consideración de que la primera es la más extendida en la región latinoamericana, y la segunda es la que nos parece la mejor alternativa para dar cabal cumplimiento a los estándares impuestos por el Principio 10 de Río en los términos ya desarrollados en el Capítulo I.

### 2.2.1. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

El modelo de la democracia representativa es el más ampliamente consolidado en la región latinoamericana. Por lo anterior, en este acápite pretendemos esbozar sus principales características a partir de la doctrina más clásica de esta. Lo anterior nos permitirá identificar las falencias que esta representa para una adecuada aplicación del Principio 10, para asentar así nuestro punto sobre su insuficiencia para el cumplimiento más cabal posible de dicho Principio.

En 2017, algunos catedráticos chilenos unieron esfuerzos para publicar “Imaginar la República”, un libro dedicado a reflexiones sobre “El federalista”, las famosas publicaciones realizadas Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. En su artículo contenido en este libro, Daniel Mansuy señala que “En términos muy esquemáticos, puede decirse que el propósito principal de El Federalista consiste en fundar un régimen alejado de la ‘democracia pura’, pero cuyo fundamento último siga siendo democrático. En dicho régimen, las autoridades deben contar con el indispensable respaldo popular, pero sin que eso implique aplicar mecanismos de democracia directa. Así, la voluntad del

pueblo debe expresarse a través de una serie de mediaciones [...]”<sup>123</sup> Podemos observar que el origen de este concepto de democracia representativa está en la desconfianza por parte de la élite política de que el pueblo sepa gobernarse a sí mismo sin caer en una suerte de anarquía de excesos y desastres. “En El Federalista, la democracia pura aparece constantemente asociada a fenómenos negativos, como las facciones, la violencia y la inestabilidad [...] Más allá de sus eventuales virtudes, la democracia pura no es capaz de producir estabilidad y, por tanto, se ve expuesta a movimientos violentos que no puede controlar, y cuyos costos son muy elevados [...] La tesis subyacente es que la masa, en cuanto tal, carece de racionalidad política. Los impulsos populares son violentos e irreflexivos y, por tanto, no es deseable que el pueblo ejerza directamente atribuciones gubernativas.”<sup>124</sup> Queda en evidencia que la idea misma de la democracia representativa tiene sus raíces en la desconfianza de que pueda ser el pueblo en su condición de tal el que pueda ejercer el poder de manera racional. Consideramos que la génesis misma de esta modalidad de democracia atenta contra los objetivos de una institución como la Declaración de Río, cuyo Principio 10 descansa precisamente en la idea de la ciudadanía intervenga de forma directa en la toma de decisiones con repercusiones ambientales, pues el mejor modo de manejar estas es considerando las apreciaciones de aquellos que se verán directamente afectados por ellas.

Dentro del mismo libro, Arturo Fontaine esboza la idea de la democracia que era contenida en las publicaciones de Madison, Hamilton y Jay: “El término que ahí se usa, en rigor, no es ‘democracia’, sino ‘república’, y apunta a un sistema de gobierno en el que las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado emanan, en última instancia, del voto del pueblo.”<sup>125</sup> El autor nos señala asimismo los motivos que fueron impulso y uno de los principales motivos de los fundadores norteamericanos para concebir una noción representativa de la democracia: “[Planteaban los fundadores que] lo que ha fracasado son las democracias puras, es decir, gobiernos de asamblea en los que el pueblo toma directamente las decisiones. Se trata de democracias plebiscitarias [...] ha sido un error de los teóricos de la democracia creer que ‘reduciendo los derechos políticos del género humano a una absoluta igualdad, podrán al mismo tiempo igualar e identificar por completo sus posesiones, posiciones u opiniones’”<sup>126</sup> Sumado a lo anterior, Fontaine recoge como por la misma época y en el génesis de la democracia representativa los grandes teóricos políticos de la historia se pronunciaban respecto a este tópico: “Montesquieu ve que la virtud de la democracia representativa es que favorece el proceso deliberativo que requiere la toma de decisiones complejas. Para Madison, la voz de la ciudadanía debe ser intermediada por sus representantes.”<sup>127</sup> En lo recogido por este

---

<sup>123</sup> MANSUY, D. 2017. Apuntes sobre política y representación en El federalista. En: E. Alvarado, ed. *Imaginar la República: reflexiones sobre El federalista*. Santiago de Chile: Instituto de estudios de la sociedad, pp. 47-71.

<sup>124</sup> *Ibid.*, pp. 53-54

<sup>125</sup> FONTAINE, A. 2017. Apuntes sobre política y representación en El federalista. En: E. Alvarado, ed. *Imaginar la República: reflexiones sobre El federalista*. Santiago de Chile: Instituto de estudios de la sociedad, pp. 19-46.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p.27

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 29.

autor podemos entonces identificar otra pista de lo que se constituyó en el objetivo central al momento de comenzar a formar la idea de la democracia representativa como tal, estando esta intrínsecamente vinculada a la idea de que el pueblo por sí sólo no podía, no tenía la capacidad, de ser gestor de sus propias decisiones -o al menos no directamente-.

En otra aproximación al concepto, Robert Dahl en su texto “La democracia”, recoge las apreciaciones de Tocqueville cuando éste viajó a Estados Unidos en 1831, habiendo concluido que lo que observó en Norteamérica era una democracia, la primera democracia representativa del mundo, donde el principio fundamental de gobierno era la soberanía del pueblo. Dahl, a partir de ello señala que “para fines del siglo XVIII [...] los teóricos políticos y los estadistas ahora reconocían lo que los partidarios de la igualdad habían visto antes: podía recurrirse a la práctica no democrática de la representación para tornar practicable la democracia en los grandes Estados-nación de la era moderna. En otras palabras, la representación constituía la solución al antiguo dilema entre acrecentar la capacidad de las asociaciones políticas para lidiar con problemas a gran escala y preservar la oportunidad de los ciudadanos de participar en el gobierno.”<sup>128</sup> Podemos distinguir con total claridad en este planteamiento que, a pesar de que, tal como recoge Dahl -a partir del pensamiento de James Mill- la representación habría sido “el gran descubrimiento de los tiempos modernos”, ni siquiera para aquellos que en esa época encontraban en ella la solución definitiva a la forma de gobiernos para los Estados modernos crecientes, daban esta alternativa por evidente: la relación democracia-representación era percibida casi como una contradicción, y sus partidarios tenían que salir a defender sus ideas y las bondades que esta posibilidad ofrecía según su apreciación. En corto: la democracia representativa nunca -ni siquiera en su estadio más inicial- estuvo exenta de la objeción que en este análisis realizamos, y que dice relación con criticarla como un mecanismo que no satisface completamente las necesidades participativas reales del pueblo. Ni siquiera en ese entonces existía seguridad de que las satisficiera. De hecho, y tal como señala Dahl, “el temor a la ‘tiranía de la mayoría’ era algo habitual en el siglo XVII y también después, incluso entre quienes simpatizaban con la democracia.”<sup>129</sup> Una postura incluso más radical al respecto es la desarrollada por Rosseau en su célebre contrato social. Según recoge Dahl, para este autor: “La idea de los representantes es moderna [...] en las repúblicas antiguas. [...] En el instante en que un pueblo consiente en ser representado, ya no es libre, ya no existe.”<sup>130</sup>

En el mismo sentido, el doctor en ciencias Políticas y de la administración, Andrés Hernández, recoge este origen casi anti-participativo de la democracia representativa, a partir de lo escrito por Hamilton, Madison y Jay: “La democracia representativa no fue diseñada para que la ciudadanía gobernara ni

---

<sup>128</sup> DAHL, R. La Democracia. Traducción de S. Floria. *PostData*. 2004, pp. 11-55.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 29

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 40.

como una forma indirecta de gobierno del pueblo, por el contrario, fue creada para separar a la ciudadanía de las decisiones públicas y evitar que las facciones que ésta conformaba influyeran en las mismas. Los gobiernos representativos no sólo no se concibieron como una modalidad de democracia directa, sino que fueron diseñados como una forma de gobierno esencialmente diferente, preferible y superior [...] la democracia representativa se diseñó para evitar que las instituciones y las decisiones públicas cayeran presa de las pasiones y/o ambiciones de las facciones formadas por la ciudadanía que estuvieran al servicio de la tiranía de la mayoría. Los fundadores del sistema representativo consideraron que las mayorías tendían a actuar apresurada y apasionadamente”<sup>131</sup>

Ahora bien, no se puede tampoco sostener que en la visión de quienes abogaban por la democracia representativa se pretendiese una especie de tiranía elitista, por el contrario: “Madison y los padres fundadores de la democracia representativa no se conformaron con la selección de los más virtuosos e inteligentes; no tenían fe ciega en el comportamiento virtuoso de dichas elites ante todas las situaciones; por ello, junto con la autonomía de los representantes se enfatizó en la necesidad de exigirles responsabilidad y receptividad frente al público. La idea de representación que se defendió fue la representación elitista que, por un lado, establecía la discrecionalidad del representante (no sometido a mandato alguno), pero, por otro lado, exigía receptividad de los mismos ante las voces y demandas ciudadanas, y responsabilidad. El mecanismo propuesto para exigir responsabilidad y compromiso con el interés público y el bien común, fue el de las elecciones periódicas.”<sup>132</sup> Con ello, la representatividad salva una previsible objeción de legitimidad.

En suma, la democracia representativa se erige como una forma de gobierno que tuvo su origen en la más absoluta desconfianza hacia la capacidad del pueblo de tomar decisiones por sí mismo de forma pacífica y, sobretudo, racional. Es basado en esa premisa que estamos frente a una variante de la democracia en el marco de la cual el poder sigue estando teóricamente en manos del pueblo, pero requiere que este manifiesta su voluntad a través de intermediarios. Es patente que la principal herramienta para ello es la institución del sufragio, lo que a su vez deja en evidencia que esta forma de democracia es la que impera en la actualidad a nivel regional y, por supuesto, en nuestro país.

#### 2.2.1.1. CRÍTICAS A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Como resulta esperable a partir de lo que hasta aquí se ha comentado, la idea y los postulados de la democracia representativa no han estado exentos de críticas; las que, de hecho, se han exaltado en la época más reciente. En consideración de lo anterior, en lo que sigue nos proponemos identificar los

---

<sup>131</sup> HERNÁNDEZ, A. Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas. *Co-herencia*. 2006, 3(4), 37-75.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 46

principales reparos que se han formulado a este modelo, a fin de poder identificar cómo estas afectan a lo buscado por el Principio 10 de Río.

Andrea Sanhueza deja en evidencia esta crisis: “En el sistema democrático, la forma tradicional de participación ha sido la electoral, en la cual la ciudadanía concurre periódicamente a las urnas para votar por aquellos candidatos que los representarán la vida pública. Esta participación electoral ha dejado de ser suficiente en las democracias representativas. Por una parte, la ciudadanía ha ido perdiendo la confianza en quienes ocupan cargo de representación popular, lo cual ha significado un golpe fuerte en términos de credibilidad y legitimidad. Por otra parte, las personas progresivamente quieren tener mayor participación en las decisiones que les afectan, en especial aquellas que tienen impacto en los territorios donde vive.”<sup>133</sup> La autora señala así el que es el principal motivo de la innegable crisis del modelo representativo de la democracia, siendo este el hecho de que ciudadanía está cada vez más informada acerca de la forma en que las decisiones de la autoridad las afectan, lo que deriva en que participar de una forma caracterizada por la intermediación les genere desconfianza. Al ser conscientes de los considerables impactos que las determinaciones de la autoridad pueden tener en su diario vivir, es lógico que comiencen a sentir mayor seguridad si son ellos quienes toman parte directamente en dichas decisiones. Continúa Sanhueza: “La democracia y sus instituciones deben asumir que la inclusión de la ciudadanía en la vida pública ya no se logra sólo a través del voto. Se requiere complementar el derecho a votar con instancias de participación permanentes, transparentes e inclusivas para los asuntos de interés público.”<sup>134</sup>

Son numerosos los autores que han realizado las mencionadas críticas, desde los más diversos frentes y siempre haciéndose cargo de las bondades que los defensores del modelo representativo le atribuyen a este. Así, Jaime Cárdenas cuestiona este sistema rebatiendo los beneficios que le atribuye Sartori en específico: “Sartori sostiene que la democracia representativa es suficiente porque trae consigo: a) Receptividad de los parlamentarios a su electorado y a sus demandas; b) Rendición de cuentas, pues los parlamentarios responden difusamente de sus actos; y c) Posibilidad de destitución mediante el castigo electoral. Estas notas, sin embargo, sabemos que difícilmente se cumplen en los llamados países democráticos. No es totalmente cierto que los legisladores y gobiernos cedan siempre a las demandas del electorado —para algunos ceder o admitir reivindicaciones del electorado constituye un signo de irresponsabilidad— además de que una característica de la representación consiste en no ceder ante nadie, salvo al mandato de la propia opinión del legislador. La rendición de cuentas también se complica, pues para hacer las cuentas de la calidad de una gestión hay que

---

<sup>133</sup> SANHUEZA, A. Introducción general. La participación es clave para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, pp. 25-30.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 26.

conocer no sólo qué se ha hecho, sino también cómo se hizo, y qué es lo que se pudo hacer. [...] En cuanto a la posibilidad de destitución del gobernante, ésta queda confinada casi siempre al momento electoral y muy poco a momentos interelectorales, salvo que se permita la revocación del mandato.”<sup>135</sup> Encontramos en Cárdenas a un detractor sólido y racional de la democracia representativa, pues sus objeciones son completamente pertinentes a los principales motivos que explican la crisis de desconfianza actual a la que se enfrentan la gran mayoría de las democracias representativas y entrega motivos sólidos para rebatir sus presuntos beneficios. Concluye el autor que, en razón de todas sus limitaciones, “Es imprescindible corregir las deformaciones del modelo representativo y apostar por un modelo participativo-deliberativo que vincule a los ciudadanos con la cosa pública.”<sup>136</sup>

En otras críticas, el ya citado Hernández sintetiza los principales problemas de este sistema democrático destacando entre ellos: las desigualdades de clases e ingresos, las desigualdades en el ejercicio del poder político entre ciudadanos y gobernantes, y las desigualdades por razones de género, raza y etnia.<sup>137</sup> Consideramos que el principal problema de la democracia representativa está dado por la lejanía cada vez más latente entre la ciudadanía y sus representantes. Ello es también recogido por el autor al señalar que fenómenos como la oligarquización, estatización, clientelización y fragmentación de los partidos políticos; la creciente corporativización de los intereses privados y el enorme poder del patrimonialismo han significado una distorsión entre la relación sociedad-política<sup>138</sup>, sumado a lo anterior aborda los problemas de agencia que se presentan cuando los representantes políticos persiguen sus propias metas, benefician intereses económicos y políticos de corporaciones y grupos particulares, responden a imperativos económicos de la dinámica de globalización y no a los intereses públicos ni a la agenda programática con la que obtuvieron el apoyo de los electores, siendo una de las manifestaciones de lo anterior el que “los gobiernos no sean receptivos a pesar de ser responsables, es decir, no acojan las propuestas de ciudadanos y acepten que sus decisiones sean disputadas en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.”<sup>139</sup>

Con problemas como los identificados por Hernández no es sorpresa que la democracia representativa sea foco de críticas y exigencias de reforma. Para estas alturas, ni siquiera existe seguridad de que haya forma alguna de que mediante este modelo se logre una efectiva representación de la ciudadanía en la práctica, pues los medios tradicionales esgrimidos para controlar esta sumisión a los intereses de los representados son también foco de duda: “En teoría, las

---

<sup>135</sup> CÁRDENAS, J., Op. Cit., p. p. 71.

<sup>136</sup> Ibid., p. 89

<sup>137</sup> HERNÁNDEZ, A. Op. cit., p. 59.

<sup>138</sup> Ibid., p. 65.

<sup>139</sup> Ibid., p. 69.



elecciones en las democracias representativas aseguran la *accountability* electoral a través de la competencia viva entre candidatos y de cuidadosas e informadas decisiones de los electores [...] Sin embargo, las condiciones de funcionamiento de las democracias representativas de mercado (asimetrías informativas, ausencia de mandato, vaguedad de los programas políticos, manipulación de los medios, predominio de una cultura pública caracterizada por el desconocimiento de los ciudadanos de los temas públicos y desconfianza frente a la política) debilitan en la práctica la efectividad de la *accountability* electoral y dejan a los ciudadanos con débiles herramientas y mecanismos para exigir receptividad a los representantes. [...] De esta forma, un rasgo de las democracias representativas contemporáneas, en particular las que tienen una democracia poco desarrollada, es la escasa efectividad de la *accountability* electoral.”<sup>140</sup>

A esta misma crítica se refiere también Enrique Cebrián, quien tras una extensa reflexión sobre la representación y lo que esta conlleva, arriba a una conclusión sumamente clarificadora: “No hemos hallado razones suficientes para defender que la reunión de representantes sea, por sí misma, preferible a la reunión de ciudadanos. No compartimos los argumentos de cierto liberalismo no democrático que parten bien de considerar incapaces a los ciudadanos de hacerse cargo de los asuntos públicos, más allá del ejercicio de un mecánico acto de votar; bien de la creencia en que la ciudadanía de las modernas sociedades no debe malgastar su tiempo en la gestión de lo público, sino en sus intereses privados. [...] Una comunidad de cien habitantes no tiene por qué organizarse mejor a partir, pongamos por caso, de veinticinco ciudadanos representantes de la totalidad que de una reunión directa de los cien. Este ejemplo tan evidente sirve para conceder un valor a la habitual crítica que se hace a la representación política y que afirma que esta existe debido a la gran extensión de los modernos Estados y al elevado número de habitantes con los que cuentan.”<sup>141</sup>

Considerado todo lo anterior, es completamente justificado sostener que en los últimos años la democracia representativa ha experimentado una insoslayable crisis, existiendo numerosos estudios de opinión pública que sitúan a la política y los políticos como uno de los grandes problemas de los ciudadanos, comprendiendo que los políticos son los mediadores de los que tanto se habla en un modelo de democracia representativa. Dicha crisis se debe en gran medida a que en la práctica y con las herramientas que el modelo representativo pone a disposición de los gobernados, tales como el sufragio o las cuentas públicas no se logra una intervención ciudadana que en efecto tenga incidencia en la gestión pública, quedando esta completamente limitada a la elección de representantes, debiendo confiar en que estos se entregarán con integridad y de buena fe a las inquietudes que sus representados les planteen, a pesar de que ni siquiera existen instancias periódicas en que estos y

---

<sup>140</sup> Ibid., p. 68-70

<sup>141</sup> CEBRIÁN, E. *Sobre la democracia representativa: un análisis de sus capacidades e insuficiencias*. 1º ed. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2013.

aquellos se reúnan para que están expuestos a fenómenos como el clientelismo o la captura del regulador. Debido a lo anterior, han surgido sucesivos movimientos ciudadanos que reclaman mediante movilizaciones en las calles cambios en el modelo democrático en una petición general de regeneración y profundización en la democracia.<sup>142</sup> Sumado a ello, no se han esbozado argumentos lo suficientemente fuertes como para sostener las grandes objeciones a la participación ciudadana más directa que los defensores de la democracia representativa tan frecuentemente esgrimen. Estamos, por tanto, indudablemente en un momento de alto cuestionamiento a este modelo, coyuntura que abre las puertas a considerar otras alternativas, sin dudas muchísimo más útiles a nuestro propósito.

### 2.2.1.2 LÍMITES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA AL PRINCIPIO 10 DE RÍO.

Como podrá imaginarse, las críticas formuladas a la democracia representativa son completamente atingentes al Principio 10 de Río. En este sentido, los estándares que lo concretizan -analizados en el capítulo anterior- no se ven satisfechos completamente en el marco de dicho modelo. De hecho, para poder concebir una participación ciudadana ambiental con verdadera incidencia ciudadana en las decisiones ambientales a que se arribe, aparece como urgente virar hacia un paradigma democrático en que la sociedad civil intervenga de una forma más directa, con lo cual la democracia representativa limita tremendamente la participación ciudadana en los términos buscados por Río.

Lo anterior es recogido por Raúl Villarroel: “[...] [E]s necesario pensar (así como lo han hecho de diverso modo autores como Crawford Macpherson, Jürgen Habermas, John Rawls, Carlos S. Nino, Jon Elster, Seyla Benhabib y otros) en el establecimiento de una estructura democrática mayormente participativa, que, estimulando socialmente la preocupación por los problemas colectivos, aumente la eficacia política y contribuya a formar una ciudadanía capaz de interesarse de manera continuada por el proceso del gobierno. Vale decir, es necesario pensar más allá de la línea de pensamiento de cuño liberal, que ha defendido la necesidad de restringir la participación política de los ciudadanos y que ha querido remitir la gestión de los asuntos públicos a la gestión de unas élites elegidas en elecciones libres por los ciudadanos.”<sup>143</sup> Este autor se está refiriendo concretamente a la necesidad de reformar el sistema democrático en el ámbito medioambiental, diagnosticando acertadamente el hecho de que la ciudadanía no puede involucrarse de forma verdaderamente eficiente si su incidencia se basa únicamente en las elecciones periódicas de los representantes que tomarán dichas decisiones. Para solucionar aquello, Villarroel propone un nuevo tipo de subjetividad que responda a la creciente

---

<sup>142</sup> Nárdiz, A. R. (2014). La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa. *Revista de derecho político*, 1(90), 177-210.

<sup>143</sup> VILLARROEL, R. Ética del desarrollo, democracia deliberativa y ciudadanía ambiental: El desafío global de la sustentabilidad. *Acta bioethica*. 2013, 19(2), 162-163.

demanda de participación ciudadana en la gestión pública, renovando la política en un sentido que cambia el paradigma completamente y en el cual “[...] la experiencia individual no acontece a partir de la atomización y el aislamiento sino en la plena integración ciudadana; entendiendo la ciudadanía no como la mera pertenencia a la sociedad o al colectivo nacional sino como la vinculación organizada al tejido social y al medioambiente natural.”<sup>144</sup> Lo anterior es sumamente pertinente de mencionar en relación a la finalidad del Principio 10 de Río, pues al plantear este un tratamiento de las materias ambientales con la participación de ella, es lógico que esta debe relacionarse entre sí, creando un espacio de diálogo e interrelación.

Ezio Costa y Francisco Soto Barrientos también se refieren a las insoslayables limitaciones que la democracia representativa como se la ha caracterizado presenta para la participación ciudadana en materia ambiental, señalando que resulta menesterosa la formulación nuevas formas de participación que vayan más allá de la representación mediante la mera elección de autoridades por parte de los gobernados.<sup>145</sup> Añaden los autores que “[...] mientras la democracia promete que las decisiones obedecerán a un sentir mayoritario, la realidad es que una parte importante de las decisiones se han vuelto más bien técnicas y no recogen efectivamente los resultados de los procesos de participación.”<sup>146</sup> Y, en ese sentido, llaman a considerar que en materia ambiental, la participación ciudadana tiene especial importancia, siendo uno de los pilares fundamentales de esta rama del Derecho, pues dicha participación ha sido elevada a un principio y a la vez a un concepto base en la disciplina.<sup>147</sup>

Este análisis nos permite apreciar que las críticas generalizadas de las cuales la democracia representativa es objeto, resultan especialmente atingentes a la participación ciudadana en materia ambiental en los términos en que el Principio 10 de Río la concibe, por cuanto el cabal cumplimiento de este requiere que la intervención de la ciudadanía repercuta efectivamente en las decisiones ambientales. Por lo demás, el hecho de que *el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales sea con la participación de todos los ciudadanos interesados* evidentemente conlleva que dichos ciudadanos puedan aportar directamente sus apreciaciones y que estas sean consideradas e incorporadas en las decisiones ambientales, lo que muy difícilmente será posible al alero de un modelo que limita la intervención de la ciudadanía a la elección de sus representantes, sin que siquiera se contemple obligatoriamente instancia alguna para que dichos representantes escuchen las apreciaciones, ideas o problemáticas de sus representados.

---

<sup>144</sup> *Ibid.* P 171.

<sup>145</sup> SOTO, F., COSTA, E. Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia Ambiental. *Rev. Derecho del Estado*. 2019, 44, 227-255.

<sup>146</sup> *Ibid.*, 232.

<sup>147</sup> *Ibid.*, 236.

### 2.2.2. DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

La insuficiencia de la democracia representativa, que queda en evidencia tras un análisis de las críticas más frecuentes que a esta se efectúan, deja en claro que definitivamente no estamos frente a un modelo que permita la satisfacción de los estándares de participación ciudadana (en todo ámbito y, desde luego, en la problemática ambiental) y las nuevas exigencias participativas de la sociedad civil. Esta situación cada vez más compleja ha traído como consecuencia la necesidad de evaluar otras variantes democráticas en la búsqueda de encontrar alternativas a un sistema que colapsa. Siendo nuestro convencimiento que es necesario situarnos en un paradigma deliberativo de la democracia para posibilitar una participación ciudadana en los términos en que los tiempos actuales lo exige, en el presente acápite describiremos las características de dicho modelo, que a nuestro parecer se constituye en una opción mucho más útil y atingente a lo propuesto por el Principio 10 de Río.

Sobre la democracia deliberativa, indudablemente Jürgen Habermas es el autor más autorizado y consultado. Su visión sobre este modelo de la democracia se basa, esencialmente, en llegar a consensos ciudadanos previo a tomar decisiones, consensos a los cuales se arribará mediante un proceso de diálogo y deliberación ciudadana. En sus palabras: “El concepto de política deliberativa sólo cobra una referencia empírica cuando tenemos en cuenta toda esta pluralidad de formas de comunicación en las que puede formarse una voluntad común, no sólo por la vía del autoentendimiento ético, sino también mediante la ponderación y el equilibrio de intereses y mediante transacciones y compromisos, mediante elección racional de los medios con vistas a un fin, mediante justificaciones morales y mediante comprobaciones de que se es jurídicamente coherente.”<sup>148</sup> En este sentido, el autor propone una concepción de democracia basada en la comunicación entre ciudadanos, los que mediante procedimientos razonables llegarán a una decisión justificada en su deliberación racional previa, alcanzada mediante diálogo. Para Habermas la funcionalidad de la democracia deliberativa se reduce a las condiciones de comunicación y a los procedimientos que otorgan a la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad política su fuerza legitimadora.<sup>149</sup>

Esta teoría sintetizada a grandes rasgos, ha sido latamente comentada por diversa doctrina, a la que acudiremos para lograr un entendimiento más acabado sobre la visión habermasiana de la democracia. El cientista político Ángel Sermeño se refiere a la democracia deliberativa habermasiana en términos de que esta busca “[...] explicar cómo se produce una voluntad pública que es, además,

---

<sup>148</sup> HABERMAS, J. Tres modelos de Democracias: Sobre el concepto de una política deliberativa. Traducción por JIMÉNEZ, M. *Polis: Revista Latinoamericana*. 2005, (43)10, 1-16.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p.5.

racionalmente formulada y que otorga un claro fundamento de legitimidad a los procesos y procedimientos institucionalizados de toma de decisión de los ordenamientos democráticos. [...] Habermas concibe este esfuerzo como una manera de ‘racionalizar’ el uso del poder. Y, por ‘racionalizar’, Habermas entiende imponer al poder restricciones normativas a su ejercicio. [...] Es decir, consiste en el ejercicio sin trabas de las capacidades racionales de los ciudadanos y sociedad civil.”<sup>150</sup> Por su parte, Héctor Domínguez se refiere a la idea habermasiana de la deliberación como “[...] una cierta actitud hacia la cooperación social, a saber, la actitud que consiste en la apertura a dejarse persuadir por razones relacionadas con los derechos de los otros al igual que a los derechos de uno mismo. [...] De este modo, el espacio público es el mundo de la vida donde los ciudadanos interactúan constantemente, a partir de prácticas discursivas [...] La intuición inicial de Habermas es que la legitimidad de un poder está indisolublemente ligada a un proceso de comunicación.”<sup>151</sup>

Sumado a lo anterior, Sermeño se refiere a la importancia que tiene el concepto de “espacio público” en la teoría de Habermas: “[este es] concebido a semejanza de una ‘red’ metalocal en donde se producen procesos de comunicación y deliberación pública. Es, pues, el ámbito en que se elaboran opiniones públicas y juicios colectivos como resultado de las interacciones entre los ciudadanos y entre éstos y el sistema político.”<sup>152</sup>, y en ese contexto “El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados.”<sup>153</sup> Del análisis de este autor se vuelve notorio que, si las decisiones son alcanzadas por un diálogo ciudadano, este debe llevarse a cabo en un lugar de encuentro, que es aquello a lo que Habermas denomina “espacio público”. Del mismo modo, rescatamos la crucial idea de la institucionalización de los procedimientos exigidos por Habermas: la racionalidad dialógica de las decisiones ciudadanas está en gran medida garantizada por el hecho de que el procedimiento de diálogo es realizado en el marco de normativas institucionalizadas.

En relación a esto último, Castillo recoge los tres principios por los cuales debe regirse una dinámica argumentativa de procedimientos institucionalizado: “El *principio discursivo*, [...] que tiene como finalidad, por un lado, garantizar a la totalidad de perspectivas representativas de la sociedad expresarse autónomamente y sin coacciones externas en estos espacios institucionalizados, y por otro lado, asegurar la *simetría discursiva* entre los participantes, quienes partirán del consenso mínimo normativo antes explicado. El *principio de democracia*, el cual se fundamenta en la *regla de la mayoría*, que a su vez establece el predominio del mejor argumento sobre los demás, pero partiendo

---

<sup>150</sup> SERMEÑO, Á. Razón y espacio público en la democracia deliberativa: Una perspectiva habermasiana. *Andamios*. 2013, 10(23), 205-231.

<sup>151</sup> DOMÍNGUEZ, H. (2013). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas. *Analecta política*. 2013, 4(5), 301-326.

<sup>152</sup> Ibid., p.

<sup>153</sup> Ibid., p.

siempre, de igual forma, de la totalidad de discursos públicos y del consenso mínimo normativo al que se haya podido llegar. Finalmente, el *principio de legitimidad*, según el cual todos procedimientos, contenidos y productos jurídicos son legítimos solo si se derivan de un *acuerdo participativo justo y abierto*, donde todos los ciudadanos consientan cada ley y en donde la deliberación pública sea la fuente de su soberanía.<sup>154</sup> En el mismo sentido se expresan Pineda<sup>155</sup> y Cárdenas<sup>156</sup>.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, el ideal habermasiano de la democracia deliberativa parte de la suposición de la racionalidad de los individuos, y su capacidad de alcanzar consensos a través de oponiones razonables. Así, Habermas menciona tres tipos de racionalidad que van a permitir ese entendimiento: “1) Racionalidad discursiva, pretende que los participantes tengan la responsabilidad o capacidad para dar cuenta de los propios actos; 2) Racionalidad teleológica, considera que toda acción es intencional [...] y 3) Racionalidad comunicativa, busca que todo acto de habla esté orientado al entendimiento. Siguiendo el discurso habermasiano, por un lado, se llama racional a una persona que en el ámbito de lo cognitivo-instrumental expresa opiniones fundadas y actúa con eficiencia. Solo que esa racionalidad permanece contingente si no está conectada con la capacidad de aprender de los desaciertos, de la refutación de hipótesis y del fracaso de las intervenciones en el mundo. Por otro lado, se denomina racional a una persona que puede justificar sus acciones recurriendo a las órdenes normativas vigentes. Pero, sobre todo, es racional aquel que en un conflicto normativo actúa con lucidez, que no se deja llevar por sus pasiones ni se entrega a sus intereses inmediatos, sino que se esfuerza por juzgar de forma imparcial la cuestión desde un punto de vista moral-normativo.”<sup>157</sup> Cuchumbé y Giraldo abordan a partir de esto la concepción que Jürgen Habermas tiene de la política, la que se traduce en esa racionalidad a través del diálogo, lográndose una legitimidad política sólo a partir de la deliberación pública; entendida como procedimiento conducente a la decisión incluyente del otro y construcción de Estado a partir del control del sistema de poder político por parte de la sociedad civil.<sup>158</sup>

Considerando el anterior desarrollo doctrinal, podemos entender el modelo deliberativo habermasiano como aquel en que las decisiones son tomadas en base a un proceso racional e institucionalizado de diálogo entre individuos racionales en un espacio público, basados en principios que garantizan que el diálogo esté orientado al entendimiento y a la búsqueda de consensos.

---

<sup>154</sup> CASTILLO, M. El rol de la democracia deliberativa y su ejercicio legítimo. *El Ágora USB*. 2014, 14(2), 473-486.

<sup>155</sup> PINEDA, R. La democracia deliberativa. *Ius et praxis*. 2002. 8(2), 605-637.

<sup>156</sup> CÁRDENAS, J. Op. Cit., p. 56.

<sup>157</sup> *Ibid.*, pp. 312-313.

<sup>158</sup> CUCHUMBÉ, N., GIRALDO, J. Aproximación a la democracia deliberativa de Habermas. *Discusiones filosóficas*. 2015, (22), 141-159.

Para Ezio Costa (en su tesis doctoral), en “[...] la democracia deliberativa, la pregunta sobre cuáles son los fines de la democracia se responde señalando que esta es un fin en sí misma. Esto, en cuanto la democracia y los discursos que se generan en la democracia son los que permiten la reflexión sobre los temas que interesan al colectivo. Vale decir que, en el modelo de la deliberación, la manera en que se llega a fijar cuáles son efectivamente los temas que interesan al colectivo es mediante el intercambio que se produce entre los individuos [...] la democracia deliberativa es el hecho de vincular la legitimidad de las decisiones de la democracia al hecho de que ellas se tomen en razón de la argumentación y razonamiento de las personas que componen una comunidad o sociedad y que son vistas y tratadas como iguales.”<sup>159</sup> El autor sintetiza el asunto refiriéndose a que este modelo de democracia descansa en la idea de que la persuasión, que a su vez es la forma más justificable de poder político, en el sentido de que responde a la autonomía de las personas en un proceso de ideas compartidas. Son necesarias asimismo como características mínimas “La existencia de un procedimiento de discusión pública que importe un intercambio libre e igualitario de opiniones informadas y razonables, a la vez que la posibilidad de todos los interesados de incidir en la decisión. En efecto, en esta visión, la legitimidad democrática solo podría ser alcanzable en los casos en que existan los mecanismos suficientes para que la toma de la decisión en cuestión sea el resultado de una deliberación colectiva llevada a cabo entre sujetos iguales y libres.”<sup>160</sup>

Finalmente, encontramos un aporte crucial a la teoría y definición de la democracia deliberativa en las palabras de Jaime Cárdenas. El autor entrega luces sumamente útiles sobre las condiciones prácticas que se requieren para poner en marcha este modelo: “Como la regla de la mayoría y la regla de la unanimidad no son por sí mismas suficientes, debe recurrirse a otros elementos como: 1) El conocimiento de los intereses y necesidades de otros, lo que implica la inclusión de todos los sectores de la sociedad en la deliberación pública con el propósito que los individuos tengan oportunidad de tomar decisiones que les ayuden a dar un orden de preferencias a sus intereses; 2) La necesidad de no presentar ante los demás exclusivamente desnudos intereses egoístas —así nunca se adoptarían decisiones colectivas— sino de presentar intereses, necesidades, y preferencias en un marco argumentativo, de justificación permanente de cada punto de vista; 3) La discusión con otros contribuye a detectar errores fácticos y lógicos, pues no es común que la mayoría de la gente cometa el mismo error; 4) La exigencia de ponernos ‘en los zapatos de los demás’ conociendo no sólo sus intereses sino sus emociones, lo que supone poseer la facultad intelectual de la imaginación y el atributo de la empatía; 5) El atributo del consenso —por encima de la mera negociación que se lleva a cabo sobre la base de puros intereses—, dado que cuando los individuos y facciones compiten apoyados en sus respectivas fuerzas, valores tales como la igualdad son puestos en peligro, los derechos no son asegurados, surgen problemas de acción colectiva y, lo que es peor aún, no existe ningún sustento

---

<sup>159</sup> COSTA, E. 2020. Op. Cit., p. 46.

<sup>160</sup> Ibid., pp. 47-48.

para presumir que el resultado del proceso será justo; y ; y 6) La tendencia colectiva hacia la imparcialidad derivada de la co- gación de las decisiones en un proceso de participación incluyente y de deliberación.”<sup>161</sup> Agrega que “La democracia exige que todas las partes participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; que no haya ninguna minoría aislada, pero que la composición de las mayorías y minorías cambie con las diferentes materias; que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias, etcétera.”<sup>162</sup>

Ahora bien, consideramos que el mayor aporte de Cárdenas es que se hace cargo de la objeción más reiterada hacia el modelo democrático deliberativo: la supuesta imposibilidad de materializarlo institucionalmente. Al respecto, él propone medidas concretas para posibilitarla: “1. Inclusión de mecanismos de democracia semi-directa. 2. Reforma al marco jurídico de acceso a la información. 3. Incremento de poderes de control del Legislativo al Ejecutivo, y mayor transparencia en el procesamiento de las decisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión. 4. Reforma a los medios de comunicación electrónica. 5. Juridificación de la objeción de conciencia y aceptación política de la desobediencia civil. 6. Democracia interna de partidos.”<sup>163</sup>

En estricta relación con el punto levantado por Cárdenas, debe hacerse la precisión de que dentro de la gran mayoría de mecanismos que se planteen para concretar la democracia deliberativa, existirá cierto resabio de los mecanismos representativos. Al respecto, Eberhardt señala que “La democracia continúa siendo fundamentalmente vertical en su organización de gobierno, donde las instituciones electorales y representativas, a pesar de su crisis, permanecen como elementos indispensables del funcionamiento político de los Estados contemporáneos. [...] Asimismo, se ha señalado como conveniente emprender ‘un doble proceso de fortalecimiento de la representación política’. Por un lado, ‘adecuando las viejas instituciones de la democracia representativa de masas al contexto actual, lo que significa concretamente ciudadanizar y personalizar aspectos y ámbitos importantes de los ordenamientos políticos’. Y, por el otro, el fomento de la participación ciudadana activa. Junto con la adecuación o mejora de los canales representativos tradicionales, la reconstrucción de la legitimidad política también implica una transformación más audaz e importante que consiste en volver a mirar las instituciones clásicas de la democracia entendida como autogobierno.”<sup>164</sup> El planteamiento es, en suma, que los mecanismos deliberativos son a su vez un mejoramiento de las

---

<sup>161</sup> CÁRDENAS, J., Op. Cit., pp. 58-59.

<sup>162</sup> Ibid., p. 63.

<sup>163</sup> Ibid., pp. 73-74.

<sup>164</sup> EBERHARDT, M. Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. 2015, 17(33,) 83-106.



instituciones representativas que, sería ingenuo obviar, se encuentran profundamente arraigadas en la gran mayoría de las democracias modernas -e, indudablemente, en la nacional-.

Sin perjuicio de lo anterior, sería absurdo pretender que un modelo deliberativo de democracia no soluciona los graves problemas representativos sólo porque exhibe una cuota de estos. En realidad, se trata de los componentes más intrínsecos, de un aspecto incluso cuantitativo, si se quiere: en los mecanismos deliberativos se parte desde la base de la ciudadanía. En los cabildos, reuniones, y, en general, todas las instancias propuestas, siempre será la sociedad civil la que se representará los potenciales riesgos y consecuencias ambientales de ciertas actividades, y quienes harán las aportaciones de sus conocimientos. La representación concebida dentro del modelo descrito será considerablemente reducida, pudiendo estar presente en, por ejemplo, la cantidad de vecinos a nivel de vecindario o comuna que gestarán una decisión, o en los profesionales y técnicos que los orientarán, pero ya no se tratará de un representante (organismo técnico) del representante (presidente, congresistas) por el que el ciudadano sufragó en la expresión de su limitada alternativa de pronunciamiento.

En razón de lo hasta aquí discutido, podemos señalar que nos encontramos frente a un modelo concebido como respuesta a las razonables objeciones realizadas a la democracia representativa, especialmente en lo que dice relación con los métodos y herramientas de participación que esta ofrece, los que son a menudo juzgados como insuficientes. Como contraparte, la democracia deliberativa considera que los consensos y acuerdos deben provenir de las diversas formas de comunicación entre los involucrados a fin de alcanzar una voluntad común que considere compromisos, equilibrio en los intereses y autoentendimiento, todo ello mediante procedimientos razonables institucionalizados, alcanzados en el espacio público, que legitimen los procesos que deriven en decisiones. Sólo en bajo dichas condiciones las decisiones que se alcancen serán democráticas. Es en consideración de ello que un modelo deliberativo de la democracia permite que “las decisiones sobre los asuntos públicos que la autoridad realice tendrán legitimidad cuando exista un consenso social por aceptarlas, el cual se dará en la medida en que las decisiones hayan sido el resultado de un diálogo sustantivo entre la autoridad y los grupos ciudadanos.”<sup>165</sup>

#### *2.2.2.1. BENEFICIOS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA PARA EL PRINCIPIO 10 DE RÍO A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES LATINOAMERICANOS.*

A partir lo desarrollado en lo precedente se hace evidente que el caracterizado modelo de democracia deliberativa es mucho más eficiente para el cumplimiento de los fines buscados por el Principio 10

---

<sup>165</sup> SANHUEZA, A. Op. Cit., p. 27.

de Río que la idea de la democracia representativa. En este sentido, “[...] bajo el entendido de que la participación ciudadana se refiere a la posibilidad de influir en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, muchas de las decisiones tomadas que tienen impactos ambientales no cumplen con este objetivo fundamental y, por tanto, son cuestionadas por los grupos que participan y que se verán afectados por ellas.”<sup>166</sup> Se vuelve evidente que esta objeción es completamente salvable si nos ubicamos en la concepción deliberativa de la democracia.

Convencidos de lo anterior, en este acápite retomaremos los estándares latinoamericanos asentados en el capítulo I de este trabajo para mostrar que estos se ven tremendamente beneficiados por la instauración de un sistema democrático deliberativo:

- a) **Consagración normativa de la participación ciudadana:** En este sentido, los estándares latinoamericanos buscan que la participación ciudadana se establezca en la mayor cantidad de instancias posibles. La democracia deliberativa juega un importante papel en ello, dado que al ser los propios ciudadanos quienes toman las decisiones mediante su comunicación y diálogo, estos deberán llevar a cabo dichos procesos deliberativos en todas las temáticas que los afecten y que requieran decisiones, lo que no ocurre en la democracia representativa, en que los representantes electos son los que discuten los temas a tratar por la facultad que el mandato les otorga, sin embargo no deben consultar sobre dichas decisiones en cada instante a los ciudadanos que se ven efectivamente perjudicados o beneficiados por estas -de hecho, rara vez existen instancias obligatorias de encuentro entre representantes y representados-. La democracia deliberativa, por el contrario, permite que la ciudadanía adopte decisiones basadas en el diálogo respecto a todas las circunstancias que puedan incidir en sus vidas.
- b) **Importancia de la participación ciudadana en materia ambiental:** En los estándares regionales, se entiende que la participación profundiza y fortalece la democracia. Así, entendemos según la doctrina analizada a lo largo de este estudio que la democracia buscada en el contexto del Principio 10 dice relación con una participación ciudadana que esté en la base de las decisiones alcanzadas en sociedad, y esto es precisamente lo que permite la democracia deliberativa a partir de la formación de una voluntad que viene desde el consenso de la propia ciudadanía, lo que resulta especialmente atingente en materia ambiental, en que la totalidad de los proyectos, planes y decisiones que se toman requieren la participación involucrada de los afectados.
- c) **Promoción de la participación ciudadana:** En los estándares latinoamericanos, es crucial que el Estado promueva efectivamente la participación ciudadana en los procesos que involucran decisiones ambientales. En este sentido, una democracia representativa aparece

---

<sup>166</sup> Ibid.

como insuficiente pues, en la práctica, se trata de un sistema en que se participa sólo mediante representantes electos, lo que no promueve una involucración efectiva de la ciudadanía, la que se ve completamente desplazada en las decisiones que les afectarán directamente, obligados a confiar ciegamente en que aquellos a quienes dieron su voto velarán por sus intereses. Es cierto que ello podría mejorarse mediante mecanismos en que los representantes se vieran obligados a escuchar a sus electores, pero la mayoría de las veces estas decisiones son adoptadas por organismos técnicos y administrativos que no se relacionan en absoluto con una representación de la ciudadanía. Así, la democracia deliberativa, al basarse precisamente en los diálogos y decisiones tomadas por los ciudadanos, requiere como condición que esta participación sea efectivamente realizada, por lo que obviamente debe ser constantemente promocionada.

- d) **Educación Ambiental:** A nivel regional, se entiende que la Educación Ambiental constituye una herramienta sumamente valiosa, crucial para que tanto el acceso a la información como los aportes que realice la ciudadanía civil en su participación en materias ambientales, sean efectuados con conocimiento de causa. En un paradigma representativo de la democracia ello pierde toda relevancia, pues son los entes técnicos quienes deben ser educados y habilitados para tomar estas decisiones. En la concepción deliberativa, por el contrario, siendo la ciudadanía la base y fundamento de toda decisión, es lógico que se la eduque adecuadamente en la temática ambiental.
- e) **Sujeto activo de la participación ciudadana:** El Principio 10 tal como se ha entendido en Latinoamérica requiere que el sujeto activo -vale decir, la ciudadanía facultada para participar- sea entendido en el sentido más amplio posible, de modo de generar una participación que efectivamente considere la opinión de la ciudadanía entendida como una globalidad. Nuevamente, dado que la democracia deliberativa supone intrínsecamente la opinión de los ciudadanos involucrados, y que las decisiones se acuerdan basadas en el diálogo entre estos, lógicamente permitirá el espectro más amplio de aquellos habilitados para involucrarse.
- f) **Etapas en que comienza la participación ciudadana:** En nuestra región acertadamente se ha entendido que para que la participación ciudadana pueda tener efectiva incidencia en materia medioambiental esta debe comenzar en las etapas iniciales del proceso de que se trate. En este sentido, una democracia representativa no asegura ello de ninguna manera, en tanto el único momento en que se manifiesta la participación de la ciudadanía con mayor fuerza es a la hora del sufragio. La democracia deliberativa, por el contrario, al basarse en un proceso de diálogo, comunicación y consensos, requiere de un inicio temprano de estos, que permita alcanzar puntos comunes lo más pronto posible.
- g) **Plazos:** En cuanto a los plazos adecuados para la participación, se esgrimen las mismas razones de la letra anterior, en tanto un proceso efectivo de diálogo ciudadano que conduzca

- a la formación de una voluntad común requiere estos plazos razonables para plantear opiniones, alcanzar acuerdos y tomar determinaciones.
- h) **Medios de participación ciudadana:** Para este aspecto, una democracia deliberativa considera instancias de reunión y diálogo. Ello resulta sumamente adecuado en materia ambiental, instancias en las cuales cada participante podría expresar sus preocupaciones, contraponiéndolas a las opiniones de otros a fin de llegar a consenso.
  - i) **Observaciones ciudadanas:** Hemos dejado asentado en nuestro análisis que las observaciones ciudadanas son la principal y más eficaz herramienta para la participación ciudadana en el modelo actualmente concebido. Sin embargo, en el contexto de una democracia deliberativa, ello se vería exponencialmente impulsado, por cuanto esas observaciones no sólo serían una parte de la decisión ambiental que debería considerarse - salvando de paso la complejidad de determinar adecuadamente cuándo hay una consideración adecuada-, sino que serían el motivo y fundamento mismo de la decisión. Es evidente que ello legitima en su totalidad las políticas que se adopten, dado que tendrán su base y sustento en los acuerdos alcanzados mediante la deliberación racional a la que Habermas se refería.
  - j) **Consideración de las observaciones ciudadanas:** De acuerdo a las consideraciones los estándares latinoamericanos, las opiniones de la ciudadanía no pueden limitarse a una evaluación formal, sino que deben ser consideradas como base trascendental a todo el proceso. En la democracia deliberativa, la participación de la sociedad civil sería sin lugar muchísimo más amplia que las observaciones ciudadanas, en tanto los aportes de la ciudadanía ya no estarían marginados a un proceso tan limitante como aquel. Por el contrario, se posibilitaría un amplio campo de incidencia, de medios de discusión y acuerdos vecinales. Es imposible que sus aportes no sean considerados si ellos son la base misma de las decisiones.
  - k) **Disponibilidad y publicidad de la información:** En el contexto de una democracia deliberativa el cumplimiento de este estándar resulta fundamental. Para que los ciudadanos que deliberarán puedan hacerlo de forma eficiente, es crucial que estén pertinentemente informados. Para ello, es necesario mantener estándares de simplificación de la información que entregan los titulares, así como asesoría técnica que apoye a la ciudadanía a modo de incentivar su participación, acompañando su proceso de deliberación en los aspectos técnicos oportunamente puestos a su disposición.
  - l) **Publicidad de la decisión alcanzada:** Siendo el estándar regional que siempre debe publicitarse la decisión tomada, ello sería indudablemente satisfecho en el contexto de un proceso democrático deliberativo, pues dichas determinaciones serían alcanzadas por la ciudadanía y, lógicamente, conocidas por esta.

En el mismo sentido, han sido numerosos los autores que se han pronunciado respecto a la necesidad de una democracia deliberativa en la arista ambiental. El ya citado Aguilar Cavallo sostiene: “El derecho humano a disfrutar de un medio ambiente sano, o bien, sin riesgos, limpio, saludable y sostenible se encuentra vinculado con el derecho de acceso a la participación ambiental. La participación pública es un medio para alcanzar el derecho a un medio ambiente sano, pero también forma parte de su contenido.”<sup>167</sup> Ello deja en evidencia que no se puede acceder a un derecho como el mencionado si se prescinde de un modelo democrático que posibilite una participación ciudadana eficiente. Añade que “la satisfacción plena de los derechos de consulta, participación y consentimiento en el ámbito ambiental, son supuestos necesarios para la realización de una democracia real, participativa y deliberativa.”<sup>168</sup>

Iván Lanegra también presenta un diagnóstico sumamente acertado: “[...] la gestión ambiental no requiere solo de información técnica precisa, también necesita de espacios democráticos de participación y de discusión pública sobre los fines ambientales y sobre las prioridades de la sociedad respecto de los distintos bienes públicos y de los propios intereses particulares[...].”<sup>169</sup> En el mismo sentido se expresa Villarroel: “Extender las fronteras del diálogo ciudadano para debatir sobre el problema de una mejor gobernanza ambiental constituye un camino de acción colectiva en procura del establecimiento de una ciudadanía ambiental global. Pero es necesario poner atención al hecho de que el problema se hace particularmente problemático en América Latina, sobre todo debido a las limitaciones institucionales existentes, que hasta la fecha no han conseguido incorporar de manera satisfactoria la dimensión ecológica de las relaciones sociales en la vida política [...]”<sup>170</sup> Ambos autores dejan en evidencia la necesidad de repensar las formas de diálogo y toma de decisión en materia ambiental, algo a lo que el modelo aquí defendido da respuesta.

Refiriéndose a lo mismo Costa y Soto sostienen que a partir de una teoría de la democracia deliberativa y de argumentación, existen evidentes beneficios participativos en el ámbito de los conflictos ambientales. “En definitiva, la relación entre la protección ambiental y la deliberación vendrá dada por la pretensión que existe en la regulación y la política ambiental de incorporar de mayor y mejor manera a las personas. Esa pretensión provendrá de las propias características de la regulación ambiental, incluyendo la estrecha relación de las personas con el territorio y la presión

---

<sup>167</sup> AGUILAR Cavallo, G., Op. Cit., p. 41.

<sup>168</sup> Ibid., p. 61.

<sup>169</sup> LANEGRA, I. El principio de equidad en la Ley General del Ambiente: ética y justicia ambiental. *Derecho PUCP*. 2009, 62, 272-273.

<sup>170</sup> VILLARROEL, R. Op. Cit., p. 172.

por incorporar nuevos valores en la definición de políticas públicas, de modo que ellas tiendan a la conservación y protección del medio ambiente.”<sup>171</sup>

En consideración de todo lo anterior, es claro que si examinamos tanto los estándares latinoamericanos sobre el Principio 10 en su arista de participación ciudadana como los aportes de destacados autores, no podemos obviar la tremenda conveniencia de implementar el modelo deliberativo de la democracia, pues este por su propia esencia y características se ajusta muchísimo mejor que el representativo a los tan deseados objetivos de Río, al propiciar una participación con incidencia tal que justifica las decisiones en el invaluable diálogo y consenso ciudadano.

### **2.3. BLOQUE CONSTITUCIONAL PARTICIPATIVO EN CHILE: SITUACIÓN ACTUAL Y LÍMITES A LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO.**

Del análisis realizado en el acápite previo, podemos concluir que el sistema democrático deliberativo presenta considerables ventajas para el cumplimiento de los estándares latinoamericanos establecidos para dar por satisfecha la participación ciudadana en términos del Principio 10, sobretudo si la comparamos con su variante representativa. Manteniendo lo anterior en mente, en lo siguiente realizaremos un estudio de las disposiciones constitucionales en las cuales nuestro texto fundamental prevé participación ciudadana. Este análisis debe ser realizado pues es en el texto constitucional es que se toma lo que Loewenstein denomina “La decisión política fundamental”, con ello se refiere a que “La decisión conformadora más importante con la que se enfrenta una nación es la elección de su sistema político y, dentro de ese sistema, de la forma específica de gobierno bajo la cual desea vivir [...]”<sup>172</sup> De la misma forma expresa el constitucionalista español Antonio Pereira: “En sentido formal se entiende usualmente por Constitución un documento local, escrito, en el que se recoge, sistematiza y organiza el sistema político de un país, siendo su ley fundamental.”<sup>173</sup> En consideración de lo anterior, podemos afirmar que la forma de gobierno y de sistema político de una nación se determina en su texto constitucional, por lo que en el presente subcapítulo realizaremos un análisis normativo constitucional a fin de identificar la situación actual de la participación ciudadana en el bloque constitucional chileno. Del resultado de dicho proceso analítico, nos proponemos determinar los límites que nuestro ordenamiento jurídico constitucional supone para el cumplimiento de los estándares del Principio 10 de la Declaración de Río.

---

<sup>171</sup> COSTA, E., SOTO, F. Op. Cit., p. 245-246.

<sup>172</sup> LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Traducción por Gallego, A. Barcelona: Editorial Ariel Barcelona, 1970.

<sup>173</sup> PEREIRA Menaut, A., & MARTÍNEZ, J. *Teoría Constitucional*. Santiago de Chile: Editorial jurídica ConoSur, 1998.

### 2.3.1 BREVE ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN CHILENA DE 1980.

Un muy interesante punto de partida para el análisis que nos proponemos en este acápite es la reflexión realizada por Andrea Sanhueza: “[...] [A]l revisar los ciento veinte artículos de la actual Constitución de Chile, el concepto de ‘participación’ aparece en una sola oportunidad, en su artículo 1, el que establece que es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. En atención a lo anterior es pertinente sostener la necesidad de incorporar el principio 10 a nuestro debate constitucional, ya que Chile necesita profundizar sus marcos jurídicos, la solidez de sus instituciones, sus procedimientos y la calidad de su gestión pública para así fortalecer el desarrollo de este principio y los tres derechos que de él derivan.”<sup>174</sup> Este simple ejercicio de revisión cuantitativa de nuestra actual Constitución, devela que la participación ciudadana en nuestro bloque constitucional es sumamente débil, si no prácticamente inexistente. No debe resultar entonces sorpresivo que la participación de la sociedad en materia ambiental diste mucho de los estándares que en este trabajo hemos consignado, por lo que coincidimos completamente con Sanhueza sobre la necesidad de reestructurar la Constitución a fin de poder incorporar sustantivamente la posibilidad de ejercer efectivamente los derechos derivados del Principio 10 de Río. Para demostrar nuestra afirmación, realizaremos una breve descripción de los artículos 1º inciso final; 4º; 5º; 15; 18; 19 nsº13, 14 y 15; 113 inciso 1º; 118 incisos 2º, 4º, 5º y 7º; 119 inciso 2º; 128 y 129.

#### *a) Artículo 1º, inciso final.*

Tal como rescata Sanhueza, este inciso establece como deber estatal asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Esta disposición abre la posibilidad de una participación de carácter ambiental a la ciudadanía, sin embargo, dicha oportunidad pierde su potencialidad al no decirse nada sobre la incidencia que dicha participación debe tener en la “vida nacional”. El deber es, en realidad, asegurar que la participación *se lleve a cabo* y, como tantas veces hemos reiterado en este análisis, en materia ambiental la participación sin una incidencia clara en las decisiones de gestión pública no puede cumplir los estándares a que apuntamos.

#### *b) Artículo 4º.*

---

<sup>174</sup> SANHUEZA, A., Op. Cit, p. 25.

Establece el carácter democrático de la República de Chile. Como salta a la vista, no realiza ninguna precisión acerca de las características de esta democracia, lo que sin embargo se identifica posteriormente de la lectura sistemática de la Constitución y su descripción del funcionamiento del aparato estatal mediante representantes elegidos por la ciudadanía.

*c) Artículo 5°.*

La soberanía, que reside esencialmente en la nación, se ejerce mediante plebiscitos, elecciones periódicas y las autoridades que la misma Constitución establece. Es en esta disposición normativa que termina de anclarse el carácter de la democracia chilena, al señalar con toda claridad que la soberanía se ejerce mediante las elecciones y las autoridades que de estas resulten elegidas, lo que es inherente a la democracia representativa. Ahora bien, existe un nivel de mayor incidencia ciudadana en la posibilidad de realizar plebiscitos, los que sin embargo tienen lugar en materias sumamente acotadas.

Este artículo es además crucial por disponer que el ejercicio de la soberanía tiene su límite en los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, sumado a la obligación de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos garantizados por tratados internacionales -ratificados por Chile y que se encuentren vigentes-. Aquí tenemos un motivo crucial para sostener la necesidad de que en Chile entre en vigencia cuanto antes el Acuerdo de Escazú, en tanto ello resultaría la instancia perfecta para que la participación ciudadana en materia ambiental encontrara una protección más efectiva, pues en virtud del artículo 5° quedaría anclada en un nivel constitucional. De cualquier forma, esta disposición es útil para defender la participación ciudadana en relación a otros Tratados Internacionales que la protegen, tales como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos<sup>175</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>176</sup> o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>177</sup>.

*d) Artículo 15.*

---

<sup>175</sup> “Artículo 23.- Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.”

<sup>176</sup> “Artículo 25.- 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 elegidos.”

<sup>177</sup> “Artículo 12.- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.”



Se trata de un artículo sumamente restrictivo, que deja entrever los principales problemas que nuestra actual Constitución presenta para el ejercicio de una participación ciudadana ambiental en el sentido de los estándares que exige el Principio 10. Este artículo regula las votaciones populares, y establece expresamente que estas sólo podrán convocarse para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en la misma Constitución. Mediante esta fórmula, se cierra completamente la puerta a cualquier forma de participación que no sean las específicamente mencionadas, con la exigencia y limitación adicional de que estas se circunscriben únicamente a las contempladas constitucionalmente. Y, más claro aún: ninguna de estas instancias involucra al medio ambiente, por cuanto los plebiscitos están reservados para materias sumamente restringidas y las elecciones populares se limitan a escoger representantes.

*e) Artículo 18.*

Regula el sistema electoral público y la igualdad entre partidos políticos, así como el sistema de registro electoral, materias que entrega a una Ley Orgánica Constitucional, lo que afianza aún más el carácter inminentemente representativo de nuestra democracia constitucional.

*f) Artículo 19 n° 13, 14 y 15.*

Dentro del capítulo dedicado a los derechos y deberes constitucionales, el numeral 13° consagra el derecho a reunirse pacíficamente, sin previo aviso y sin armas; el 14° a presentar peticiones a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado y el 15° a asociarse sin permiso previo. En estas disposiciones, podemos identificar un espacio para la participación en general que resulta perfectamente aplicable en materia ambiental, pues se posibilita la configuración de asociaciones que propendan a una organización ciudadana, lo que potencialmente podría permitir articular la participación en materia ambiental. Además, estas organizaciones ciudadanas podrían formular solicitudes a la autoridad, las que podrían alcanzarse a partir de procesos de diálogo y asociación, dirigiendo dichas peticiones a resguardar su interés en alguna problemática ambiental específica. El problema con que una vez más nos encontramos viene dado por la falta de vinculación de estas peticiones ciudadanas a la autoridad, con lo que no se logra debilitar el paradigma representativo que atraviesa nuestra democracia y que genera los problemas tantas veces mencionados.

*g) Artículo 113 inciso 1°.*

En el ámbito del Gobierno y Administración regional, esta disposición instauro el consejo regional, órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador que dentro de sus deberes -y del ámbito de competencia del gobierno regional- debe hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional. Si bien se podría buscar a partir de esta disposición un asidero constitucional para la participación

ciudadana en materia ambiental, nuevamente nos encontramos frente a una instancia que difícilmente podría dotar de incidencia a la participación ciudadana, pues no se refiere a la vinculatoriedad que en la práctica podría tener dicha participación. Una formulación más adecuada podría establecer que, sumado a asegurar dicha participación, esta deberá ser necesariamente considerada e incorporada en las decisiones que a nivel regional se determinen.

*h) Artículo 118 incisos 2°, 4°, 5° y 7°.*

Este artículo es probablemente aquel en que podemos encontrar con mayor claridad a nivel constitucional la posibilidad de la participación ciudadana. Nos referimos al ámbito de la Administración comunal. En su inciso 2°, señala que una ley orgánica establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales. El inciso 4° establece que dentro de las finalidades de las municipalidades está asegurar la participación de la comunidad local en el progreso económico, social y cultural de la comuna. El inciso 5° preceptúa que una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades y a su vez señalará las materias de competencia municipal que podrán someterse por el alcalde con acuerdo del concejo, por requerimiento de 2/3 de concejales en ejercicio o de la proporción ciudadana que establezca la misma ley, a consulta no vinculante o a plebiscito. Finalmente, el inciso 7° establece una institución sumamente importante, consistente en la posibilidad de que las municipalidades establezcan unidades vecinales que tengan por objeto propender a un desarrollo equilibrado y una adecuada canalización de la participación ciudadana.

Una gran ventaja de este artículo es que se refiere al nivel local, lo cual, llevado al ámbito ambiental en concreto, es sumamente importante, pues ya hemos mencionado que una participación ciudadana en este tipo de decisiones requiere tomar en consideración la realidad específica de los afectados. Además, se menciona concretamente la participación ciudadana en el progreso económico, social y cultural de la comuna, desde donde podemos sostener la necesidad de que exista participación en materia ambiental.

Finalmente, la consideración en el ámbito comunal de los plebiscitos abre otra oportunidad a su incidencia más directa en materia ambiental.

*i) Artículo 119 inciso 2°.*

Señala que el concejo municipal estará encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local. Si bien no desconocemos que estamos frente a otra instancia de nivel local en que se posibilita el desarrollo de procesos de participación ciudadana, nuevamente falta a nivel constitucional la

estipulación de que los resultados de estos sean de obligatoria incorporación a las decisiones adoptadas por los órganos municipales.

*j) Artículos 128 y 129.*

Estos artículos regulan la participación ciudadana en el ámbito de las reformas constitucionales, la que se materializa mediante plebiscitos. El artículo 128 establece la posibilidad de que el Presidente llame a consulta plebiscitaria ciudadana en el caso de que éste rechace totalmente un proyecto de reforma constitucional aprobado por ambas Cámaras, o si las Cámaras no aprueban todas o algunas de las observaciones del Presidente y estas insisten por 2/3 de sus miembros en ejercicio en la parte aprobada por ellas, siendo el objeto del eventual plebiscito que la ciudadanía se pronuncie respecto a los puntos en desacuerdo. En esta hipótesis, la participación ciudadana se encuentra nuevamente limitada, no existiendo posibilidad alguna de que en el marco de estos plebiscitos la ciudadanía pueda aportar una opinión sustancial sobre una eventual reforma constitucional, sino que se contempla un pronunciamiento únicamente referido a los proyectos ya formulados sin participación alguna de la sociedad civil.

De lo expuesto en este acápite podemos concluir que la situación de la participación ciudadana en la Constitución de 1980 es sumamente deficiente. En efecto, nos encontramos frente a un texto que insta de forma sólida e indiscutible un paradigma representativo de la democracia, estableciendo de forma tajante que las formas de participación ciudadana no son más que las consideradas expresamente en dicho texto, y a la vez limitando estas a las elecciones libres de representantes, y a plebiscitos ciudadanos reservados a materias muy específicas.

Por ello, nos situamos en un ordenamiento constitucional que, si bien a ratos da atisbos de permitir una mayor incidencia por parte de la ciudadanía mediante algunas disposiciones, entierra dichas posibilidades bajo un sistema restrictivo y reductivo de su participación. No es de extrañar que, si el panorama genérico sobre la participación ciudadana a nivel constitucional es el descrito, los límites que este estado de cosas presenta a la participación se reproduzcan en relación a la aplicación del Principio 10 en nuestro país.

### 2.3.2 LÍMITES EN LA CONSTITUCIÓN CHILENA A LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10.

Como hemos señalado a partir del breve análisis anterior, consideramos que el estado actual de la participación ciudadana en materia ambiental constituye sin lugar a dudas una limitación a la aplicación del Principio 10 de Río. Por ello es que primeramente explicitaremos las barreras que la situación descrita en el acápite anterior impone a la participación ciudadana en materia ambiental en términos de los estándares latinoamericanos de aplicación del Principio 10 de Río.

La mencionada situación no ha pasado desapercibida a la doctrina nacional, que ha expresado en reiteradas ocasiones la necesidad de cambiar el actual paradigma constitucional en pos de permitir una participación ciudadana ambiental en los términos buscados por Río. En este sentido, Liliana Galdámez escribe: “La Constitución chilena de 1980 consagra tres perspectivas fundamentales relacionadas con el ambiente: un derecho fundamental, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; un deber de protección, el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza, y una cláusula de restricción de derechos: ‘la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente’ (artículo 19 núm. 8 de la Constitución Política de la Republica). Pese a que la norma contiene una perspectiva garantista y de protección ambiental en un sentido amplio, no ha desplegado su fuerza normativa. Es en este sentido una cláusula dormida en la Constitución actual.”<sup>178</sup> En este punto es interesante reparar en que en la revisión realizada en el acápite anterior, no se nombró el numeral 14 del artículo 19 de nuestra constitución, articulado en el cual se consagra el derecho descrito por Galdámez. Ello obedece a una razón tan evidente como problemática: no existe mención alguna en esta normativa constitucional a la necesidad de que exista participación ciudadana en esta protección medio ambiental, constituyendo este escenario una clara limitación por parte del texto constitucional al derecho que aquí nos ocupa.

En la misma línea, el doctor Salvador Millaleo se refiere al estado de la participación ciudadana en el ordenamiento jurídico constitucional, señalando que “En la famosa escala de Arnstein, la participación puede ser meramente informativa, puede ser consultiva, o puede ser vinculante. Las hipótesis de participación vinculante son prácticamente inexistentes en nuestro país.”<sup>179</sup> Realiza asimismo una crítica sumamente interesante sobre la visión que nuestro ordenamiento constitucional plantea en torno a las “cuestiones ambientales”, al concebir estas como decisiones puramente administrativas, dejando de lado “[...] que las cuestiones fundamentales -esto es, cuales son las bases

---

<sup>178</sup> GALDÁMEZ, L. Los deberes de protección estatal, cláusula presente (aunque dormida) en la Constitución de 1980: Una fórmula constitucional frente al cambio climático. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, pp. 77-86

<sup>179</sup> MILLAEO, S. Proceso constituyente y medio ambiente. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, 149-155.

constitucionales y de justicia distributiva en las que todos deberíamos estar de acuerdo- quedan solapadas en estos procedimientos. Es así que han quedado frenadas, desoídas y desatendidas a la hora de tomar decisiones que las afectan profundamente; esto es fuente, por cierto, no solo de pérdida de legitimidad para el aparato ambiental, sino que también contribuye a la pérdida de legitimidad de la institucionalidad política que tenemos en general. De ahí la relevancia de plantear temas ambientales en la dimensión que las fundamenta, es decir, en la dimensión constitucional.”<sup>180</sup> El punto levantado por Millaleo tiene la más profunda relevancia, pues deja en evidencia la necesidad de que sea constitucional -y no puramente legal- el nivel en que se establezca la tan mencionada necesidad de una participación ciudadana. Esta crítica se trata también de una cuestión directamente relacionada con el carácter extremadamente representativo de nuestra democracia constitucional, que relega la intervención de la sociedad civil únicamente a las elecciones, convirtiendo temas sumamente importantes en decisiones administrativas que poco tienen que ver con sus problemas y posiciones. Esta situación crítica de la participación ciudadana ambiental de verse limitada en su intervención a etapas en que la mayoría de las consideraciones en que se basarán las diversas decisiones ya se encuentran asentadas, se vería superada mediante la instauración de la democracia deliberativa, pues es de la esencia de esta que el diálogo ciudadano tenga lugar desde el génesis mismo del procedimiento de toma de decisiones.

Reafirmando lo anterior, Andrea Sanhueza realiza una recopilación de motivos por los cuales la participación ciudadana enfrenta numerosas barreras en Chile. Divide estas en tres: i) barreras normativas; ii) barreras en la cultura política vigente; iii) barreras en la calidad de la ciudadanía y iv) barreras de dispersión de buenas prácticas de carácter voluntario. Sobre las primeras, se refiere al marco normativo que regula la participación ciudadana en asuntos ambientales, tratadas en los EIA y DIA, las normas de calidad ambiental y emisión y los planes de Prevención y Descontaminación.<sup>181</sup>

En cuanto a las barreras instauradas debido a la cultura política vigente, éstas son las que más interesan a nuestro análisis. Sobre ellas plantea Sanhueza: “[...] se refiere a como conciben su rol quienes ocupan cargos de representación popular o tienen un cargo de autoridad en el Poder Ejecutivo. La mayoría de ellos -pues además hay escasa participación de las mujeres en estos- entiende que fueron elegidos a través de procesos electorarios o designados por el Presidente de la República y que, por lo tanto, gozan de la legitimidad necesaria para asumir la toma de decisiones que les corresponde de acuerdo al cargo que ocupan. Estas autoridades consideran que, para llegar a acuerdos en diversas materias, deben implementar procesos de deliberación y negociación con otros actores relevantes en el país, como el gran empresariado, la Iglesia Católica o los partidos políticos,

---

<sup>180</sup> Ibid., p. 149.

<sup>181</sup> SANHUEZA, A., Op. Cit., pp. 27-28.

entre otros. Sin embargo, no se aprecia tan claramente esta misma voluntad política cuando se trata de crear procedimientos que permitan un diálogo inclusivo con comunidades que habitan en territorios donde serán instalados diversos tipos de proyectos. Otra manifestación de esta barrera es que aún predominaría una mirada tecnocrática sobre los asuntos públicos, según la cual se entiende que los técnicos tienen todas las respuestas y que la gente común y corriente en general no sabe o no entiende la complejidad de los temas a resolver.”<sup>182</sup> Esta observación se alinea completamente con la crítica que subyace a este trabajo, vale decir, la insuficiencia de la democracia representativa para garantizar la participación ciudadana en materia ambiental. En el marco de un sistema que limita la intervención de la ciudadanía a la elección de intermediarios, estos últimos tienden a alejarse de las verdaderas necesidades de sus electores, lo que resulta especialmente crítico en materia ambiental, en que se requiere una conexión profunda con la realidad social y territorial que se verá afectada por las decisiones a que se arribe, una realidad que sólo es verdaderamente conocida por quienes la viven. De lo contrario, estas últimas no sólo carecerán de legitimidad, si no que tendrán la inevitable tendencia a producir efectos adversos que la ciudadanía pudo preveer desde su visión local y cotidiana. Sumado a lo anterior, y tal como advierte Sanhueza, nada garantiza que los representantes electos guíen en la práctica sus posiciones por el sentir de sus electores, lo que de hecho rara vez de verifica.

La tercera barrera identificada por la autora dice relación con “[...] el desconocimiento de la población respecto de los procedimientos existentes en materia de participación ciudadana en los asuntos ambientales, lo que refleja las deficiencias en materia de educación y creación de capacidades en este ámbito. Es por lo anterior que resulta necesario fortalecer la formación cívica en el sistema formal de educación, la cual debiera vincularse a los desafíos actuales en materia de democracia, instrucciones públicas y el rol de la ciudadanía.”<sup>183</sup> Este también resulta un problema directamente atribuible al carácter estrictamente representativo de la democracia consagrada en nuestra Constitución: debido a que esta limita la participación a la elección de representantes, entonces no es necesario educar a la ciudadanía en las materias en las cuales se deben tomar decisiones, pues su intervención inicia y termina en escoger a los intermediarios que conocerán dichas materias.

La última barrera identificada por Sanhueza pone en evidencia la problemática de que adolecen las iniciativas estatales para implementar una participación ciudadana con mayor incidencia: “[...] la falta de coordinación entre ellas [las instancias] puede generar barreras a la correcta implementación del principio de participación. Podemos apreciar una suerte de puzle que tiene varias piezas, pero que no encajan entre sí.”<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Ibid., p.28

<sup>183</sup> Ibid.

<sup>184</sup> Ibid., p.29.

Analizado lo anterior, queda en evidencia que el sistema representativo que nuestra Constitución -tal como fue señalado en el primer acápite de este subcapítulo- instaura se traduce en importantes limitaciones para la aplicación del Principio 10 en términos de los estándares que ya hemos identificado. En efecto, estos últimos se subsumen en la necesidad de información, instancias, plazos y mecanismos que permitan una incidencia efectiva y concreta de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales, permitiendo la incorporación de sus precauciones y observaciones de modo directo. Ello se ve completamente limitado en el marco de un paradigma representativo como el establecido en nuestra Constitución, en que se acota la intervención ciudadana a la elección de representantes, y luego se desentiende de la opinión ciudadana en los temas concretos.

Tal como lo ha señalado la doctrina aquí citada, las determinaciones ambientales aparecen de cara a los ciudadanos como decisiones burocrático-administrativas, que escapan completamente a su realidad y posibilidades de intervención, lo que a su vez profundiza la deslegitimación de las mismas y propicia la generación de conflictos entre la autoridad y la sociedad civil. Por lo anterior, es imposible ignorar la necesidad de un cambio de paradigma político, lo que a estas alturas aparece como urgente y altamente crítica.

### 2.3.3 HALLAZGOS PARA UN MODELO CONSTITUCIONAL COMPROMETIDO CON EL PRINCIPIO 10 DE RÍO: GIRAR A UN PARADIGMA DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO.

Históricamente, en nuestro país la vinculación constitucionalismo-democracia ha partido de una ficción constitucional fundada, en la cual las Cartas Fundamentales aparecen como cristalizadores del poder constituyente democrático, a pesar de que en la práctica todos esos textos fueron una imposición del poder constitutivo vigente, que expandía su supremacía con plena eficacia normativa a todos los poderes públicos y los ciudadanos.<sup>185</sup> Sin embargo, el 25 de octubre de 2020 tuvo lugar un hecho histórico en Chile: se aprobaba con un 78,27% de los votos emitidos mediante plebiscito ciudadano la opción de tener una nueva Constitución. Y, más importante aún, de entre las opciones presentadas para el órgano que redactaría esta nueva Constitución, se impuso con un sólido 78,99% la opción de redactores del nuevo texto fundamental exclusivamente elegidos mediante sufragio popular -Convención Constitucional- frente a la opción de un órgano compuesto en un 50% por miembros elegidos mediante sufragio popular y 50% por parlamentarios en ejercicio -Convención Mixta Constitucional-.<sup>186</sup> Estos resultados nos llevan a una conclusión tan evidente como

---

<sup>185</sup> Cazor Aliste, K. Constitucionalismo y umbral democrático en Chile: Hacia una nueva teoría constitucional. *Ius et Praxis*. 2007, 13(1), 45-74.

<sup>186</sup> T13. Plebiscito 2020: ¿Apruebo o Rechazo? Revisa todos los resultados [en línea]. Teletrece, 2020. [fecha de consulta: 1º diciembre 2020]. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/plebiscito-2020/politica/plebiscito-2020-apruebo-o-rechazo-revisa-resultados-26-10-2020>

trascendental: la ciudadanía chilena ha gestado una notable desconfianza hacia los intermediarios que en teoría representan sus intereses, y no solamente ha decidido cambiar el paradigma constitucional, sino que quiere que este cambio sea enteramente gestado por ellos, prescindiendo de los parlamentarios como bastión de una representatividad que los ha desilusionado.

Esta histórica oportunidad que se nos presenta como ciudadanía chilena de redactar una nueva Constitución es también una chance de que se supere el paradigma desde sus cimientos, a fin de instaurar un modelo democrático deliberativo, y de romper esta tradición de la imposición del texto constitucional desde su creación. En este sentido “Una nueva Constitución puede ser definida no solamente como un conjunto de nuevas instituciones que nos saquen de las trampas de la Constitución de 1980, sino también como una Constitución básicamente legítima en su origen y en su ejercicio, debido, en primer lugar, a la forma en que es elaborada.”<sup>187</sup> Y es en este nuevo origen inminentemente ciudadano de la nueva Constitución que tenemos la oportunidad de eliminar las barreras que nuestro actual modelo supone para la participación ciudadana en términos del Principio 10 de Río.

De hecho, en el proceso de expresión de las demandas por una nueva Constitución que antecedió al plebiscito 2020, muy frecuentemente se iniciaba dicho debate haciendo referencia a las disposiciones ambientales de la Constitución de 1980.<sup>188</sup> En efecto, dentro del interés por un nuevo texto fundamental, se alzan con claridad las voces que abogan por un nuevo paradigma de gobernanza ambiental.<sup>189</sup> Por ello, es insoslayable que en el proceso constituyente por venir las demandas por una mayor participación ciudadana en los temas ambientales sean recogidas e incorporadas al nuevo texto constitucional, de lo contrario, este conflicto permanecerá latente en medio de un escenario global en que la preocupación social por la problemática ambiental crece exponencialmente.

Lo anterior no pasa desapercibido a la doctrina. Andrea Sanhueza, en una reflexión sobre el nuevo paradigma medioambiental en el contexto de una reforma constitucional apunta que para avanzar en el sentido deseado es crucial “Reconocer la importancia de la participación ciudadana para avanzar en el desarrollo sostenible, [lo que] significa entregar cuotas de poder a la ciudadanía, a través de la institucionalización de mecanismos de participación [...] Asumir el alcance de los compromisos que Chile ha adoptado a nivel global, los cuales están vinculados directamente con los derechos de acceso [...] requieren fortalecer la transparencia, el acceso a la información, la participación y la rendición de cuentas. Por lo tanto, para que nos vaya bien, esta agenda debe ser implementada con la gente y

---

<sup>187</sup>MILLALEO, S. Op. Cit., p. 150.

<sup>188</sup>ASENJO, R. Preámbulo. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, 9-13.

<sup>189</sup>NALEGACH, C., Op. Cit., p. 41.



de cara a ella. Todo lo anterior nos indica que el debate sobre la reforma constitucional constituye una oportunidad para considerar el fortalecimiento, a ese nivel, de los ‘derechos al acceso’ (a la justicia, a la información y de participación en materia ambiental), lo cual puede permitir dar mayor legitimidad a las decisiones sobre asuntos públicos.”<sup>190</sup> La opinión de Sanhueza va entonces en el mismo sentido de lo aquí planteado, en tanto pone de manifiesto que esta reforma constitucional no solamente sea de cara -entiéndase, transparente- a la ciudadanía, sino que también es crucial que en un nuevo modelo constitucional se traspasen efectivamente cuotas de poder y participación directas a la ciudadanía, lo que resulta perfectamente compatible con una democracia deliberativa, en que este poder popular viene dado precisamente por el diálogo ciudadano que lleva a las resoluciones que posteriormente los órganos del Estado deben adoptar.

En otro aporte a la discusión de una nueva constitución, Salvador Millaleo sostiene que en la actualidad la importancia de la participación ciudadana y las instancias en que esta se materializa están fragmentadas en la Constitución, con lo cual uno de los desafíos a afrontar en una nueva es regularla más sistemáticamente.<sup>191</sup> Sumado a ello, reflexiona: “Desde luego, la participación previa debería poder materializarse en forma efectiva. En realidad no la tenemos en nuestros procedimientos de decisiones ambientales, porque a la hora en que los proyectos de inversión entran al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ya tienen un plan definido, cuya la posibilidad de ser modificado por las comunidades es muy poca, pues los procesos participativos que hay en la actual SEIA funcionan una vez que ya entran en el sistema. Así, en vez de ser eficiente para resolver la conflictividad ambiental, genera una desconfianza enorme porque no provee realmente las herramientas para corregir y adecuar los proyectos a los deseos y necesidades de las comunidades.”<sup>192</sup> Este problema eminentemente participativo podría ser en gran medida resuelto por un paradigma deliberativo de la democracia, pues en este modelo las decisiones a las que se arriba mediante el procedimiento racional de diálogo habermasiano son vinculantes. La reflexión final a que llega Millaleo es también salvable mediante la instauración de un paradigma deliberativo. Concluye el autor: “Necesitamos una evaluación que sea incluyente, es decir, con materias relevantes en las que haya necesidad de participación, en las que pueda haber un procedimiento formal de participación y, por lo tanto, presentación de los distintos intereses y valores ambientales. [...] Luego, las asimetrías de información. En un entorno en que los derechos de acceso a la información y la participación sean tan fuertes como la propiedad y la libre iniciativa económica; cuando efectivamente haya una evaluación ambiental que garantice la simetría de información entre grandes empresas, que pueden movilizar recursos pecuniarios importantes, y comunidades indígenas o comunidades locales que no

---

<sup>190</sup> SANHUEZA, A., Op. Cit., p. 29.

<sup>191</sup> MILLALEO, S., Op. cit., p. 151.

<sup>192</sup> Ibid., p.153.

pueden hacerlo, por cierto que el Estado debe suplir y establecer mecanismos para que todos puedan presentar sus perspectivas y evaluaciones con igualdad de armas[...]"<sup>193</sup>

Nuestra posición es que estas barreras de falta de participación en materia ambiental, de lo lejanas y ajenas que aparecen estas decisiones de cara a la ciudadanía se terminarían mediante un cambio del modelo democrático que está arraigado en nuestra Constitución. Como señala Claudia Heiss “El carácter refractario a una concepción democrática de la ciudadanía se encuentra en el corazón del proyecto refundacional de la dictadura cívico-militar. La Constitución de 1980 fue así un retroceso en la construcción de una ciudadanía democrática en Chile. Sus creadores no consideraban, como los demócratas de la antigua Atenas, que el juicio político estuviera equitativamente distribuido entre los seres humanos, sino que veían la participación política como patrimonio de unos pocos más dotados para ella. Una deliberación democrática plural e inclusiva parece esencial para construir los acuerdos sociales fundamentales que deberían quedar plasmados en una nueva Constitución.”<sup>194</sup>

Con todo, somos conscientes de que imperiosa necesidad de dirigirnos hacia un paradigma deliberativo no es tarea sencilla. Es más, se vuelve especialmente complejo si tomamos en consideración el estadio en que, como señalamos en lo precedente, se encuentra la Educación Ambiental en Chile. Tal como lo postulaba Habermas, la deliberación requiere de una ciudadanía racional, supuesto que no puede ser cumplido si dicha ciudadanía no recibe la educación adecuada referente a aquellas materias en las que protagonizará la toma de decisiones. Desde luego, el cambio constitucional en dirección a la democracia deliberativa es un primer paso necesario y fundamental para el cabal y efectivo cumplimiento de la participación ciudadana en materia ambiental, pero el establecimiento de una participación con verdadera incidencia en la toma de decisiones ambientales pierde sentido sin la adecuada información y entendimiento necesarios para formar consciencia de la importancia de los distintos aspectos sobre los que la sociedad civil se pronuncie.

En esta línea, si las decisiones tendrán como principal características la colectividad con la que serán tratadas y alcanzadas, entonces hay que considerar también el factor colectivo en la Educación. Tal como señala Sauvé: “Uno de los principales aprendizajes ligados a la dimensión política de la EA es la valorización de lo colectivo en el aprendizaje y en la acción; ello tanto en el medio formal como en el informal. Se trata de una cuestión de tipo epistemológico puesto que es a través de lo colectivo que se puede verdaderamente tejer la inter y la transdisciplinaridad y que se puede poner en marcha un diálogo de saberes de diversos tipos. Pero se trata también de una cuestión de  tica porque el

---

<sup>193</sup> Ibid., p. 155.

<sup>194</sup> HEISS, C. La constitución de 1980 como obstáculo a una ciudadanía democrática en Chile. En: Grez, S., Opazo, D., Vidal, P., compiladores. *Ciudadanías para la Democracia. Reflexiones desde la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI*. 1  ed. Santiago de Chile: 2018, 49-62.

medio ambiente es un medio de vida compartida, objeto de decisiones y acciones comunes: la dinámica colectiva permite compartir. [...] Se trata aquí de una cuestión de ‘movilización’ de los saberes.”<sup>195</sup> En efecto, una parte crucial del proceso ambiental deliberativo como lo proponemos es precisamente que los habitantes de la localidad potencialmente afectada por un proyecto o actividad con impacto ambiental puedan compartir, movilizar, y enlazar sus conocimientos. Es crucial mantener siempre presente que en las cuestiones ambientales no se trata solo de saberes técnicos, sino que igualmente relevante resulta la consideración de las costumbres, modos y usos sociales.

Tal como señalamos, la situación actual en nuestro país ha ido avanzado progresivamente hacia la instauración de la Educación Ambiental en el ámbito educativo formal. Sin embargo, como señala la misma autora, “[...] fuera del sector de la educación formal, hay que estimular igualmente el desarrollo de políticas públicas que favorezcan la acción educativa de las organizaciones de la sociedad civil: organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones sin fines de lucro (OSFL). A pesar del papel importante que juegan aún estas organizaciones en materia de educación ambiental para suplir los vacíos institucionales, el apoyo de las instancias de los gobiernos a sus actividades es netamente insuficiente, incluso no deja de disminuir.”<sup>196</sup> Pone así sobre la mesa el punto del rol que el Estado debe cumplir en el desarrollo e impulso de la educación proveniente de la misma sociedad civil, no enfocándose solamente en el ámbito de la educación formal. En este sentido, Chile está al debe. En efecto, no puede desconocerse la trascendencia de las instancias que nacen en el seno mismo de la población. “Las dinámicas de participación ciudadana en los proyectos y debates socioecológicos -a menudo a escala local o regional- son cauces de educación popular y comunitaria que los dispositivos políticos deben favorecer. [...] En estos contextos informales, la educación ambiental adquiere un sentido particular, se trata de aprender juntos en el curso de una tarea cognitiva o en el seno de un proyecto de acción social; se aprende a construir y movilizar los saberes para transformar las realidades socioecológicas al mismo tiempo que transformarse a sí mismo, individual y colectivamente.”<sup>197</sup>

Ahora bien, conocidas son las objeciones que pueden plantearse a la implementación del sistema democrático deliberativo, la principal de las cuales dice referencia con la presunta imposibilidad de llevar este modelo a la práctica. Al respecto, partimos desde el supuesto habermasiano: las personas son racionales, y a través de la institucionalización de los procedimientos de deliberación es perfectamente posible llegar acuerdos y adoptar decisiones. Todo ello se hace aún más salvable si tomamos en cuenta que, como establecimos en el párrafo anterior, esta transformación debe ir

---

<sup>195</sup> Op. Cit., pp. 18-19.

<sup>196</sup> Íbidem., pp. 16-17.

<sup>197</sup> Íbidem., p. 17.

intrínsecamente unida a un proceso de fortalecimiento de la Educación Ambiental, a fin de que aquella razonabilidad de los individuos, su conocimiento y capacidad de dialogar sean supuestos cumplidos en la realidad práctica.

Alternativas existen: cabildos organizados que arriben a decisiones vinculantes para la autoridad; instancias de Educación Ambiental a nivel municipal que permitan una discusión informada; comités deliberativos a nivel local con opinión y decisiones vinculantes; jornadas de reflexión e identificación de problemáticas y posibles riesgos para la comunidad, entre muchos otros. Por supuesto, somos conscientes de la existencia de los aspectos técnicos que siempre acarrearán este tipo de decisiones, sin embargo, no estamos planteando prescindir de la participación de quienes son peritos en estos temas, sino que apuntamos a poner sus herramientas de conocimiento a disposición de aquellos que decidirán: los ciudadanos, adecuando la información a ellos para que en base a lo anterior tomen las decisiones correspondientes. Ello dice directa relación con el ya desarrollado matiz representativo que toda instancia deliberativa tendrá pero que se diferencia de una representación “pura” en términos de su incidencia: en los mecanismos deliberativos planteados, la base está en las decisiones y propuestas de la sociedad civil.

En esta línea, Figueroa y Jordán hacen referencia a la existencia de antecedentes de la aplicación de democracia deliberativa en procesos de cambio constitucional, “[...] ya sea [en] la deliberación entre los representantes electos para elaborar un nuevo texto, o la democracia deliberativa como objetivo de quienes elaboran la constitución.”<sup>198</sup> De hecho, en nuestro país tenemos un claro ejemplo de que los mecanismos deliberativos se pueden llevar a cabo en la práctica. Nos referimos al Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía que tuvo lugar entre los años 2016 y 2017 durante el mandato de Michelle Bachelet. Dicho proceso se materializó a través de Encuentros Locales Autoconvocados y los Cabildos Ciudadanos a nivel comunal y regional. Sobre este proceso señalan los mismos autores: “[...] el diseño metodológico se pensó en base a la incorporación de mecanismos de democracia deliberativa, que, canalizando la demanda ciudadana por el cambio constitucional, fortaleciera la valoración de la democracia y el compromiso presidencial. [...] Se propuso para la deliberación pública una metodología especial, diseñada por el Gobierno, para el desarrollo de las conversaciones constitucionales. La Convergencia Deliberativa concibe el proceso como un espacio mediante el cual las personas desarrollan conversaciones (deliberación) a partir de distintas posiciones, y llegan a conclusiones o puntos en común (convergencia), de manera colaborativa, para definir acuerdos, acuerdos parciales o desacuerdos sobre los asuntos constitucionales.”<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> FIGUEROA, P., & JORDÁN, T. (2021). Convergencia Deliberativa: La participación ciudadana en el cambio constitucional, Chile 2016. *Polis*. 2021, 20(58), 78-103.

<sup>199</sup> Íbidem.

El desarrollo de este proceso convocó, en una primera etapa, a ciudadanos y ciudadanas, organizaciones sociales, movimientos y partidos políticos, mundo académico, empresarial y cultural a deliberar sobre los asuntos constitucionales. Se llevó a cabo entre el 23 de abril y el 6 de agosto de 2016. Consideró tres niveles de participación: local, provincial y regional. Simultáneamente, la Consulta Individual fue parte de la Etapa Local, y consistió en una forma de participación en la cual cada persona manifestó, en cuatro preguntas cerradas y una abierta, sus opiniones sobre los asuntos constitucionales. El formulario pudo ser completado mediante una plataforma web, participando 90.804 personas durante todo el periodo. Seguidamente tuvieron lugar los Encuentros Locales, que consistieron en reuniones autoconvocadas en las que cualquier grupo, organización social y/o territorial de entre 10 y 30 personas con domicilio en una comuna, deliberaron sobre los asuntos constitucionales, inscribiendo previamente su encuentro en la plataforma digital y siguiendo la metodología propuesta para estos. Fueron validados 8.113 Encuentros Locales a lo largo de todo el país. Seguidamente se desarrollaron los Cabildos Provinciales, encuentros masivos y de diálogo abierto sobre los temas de discusión. Se realizaron 71 de estos Cabildos en establecimientos educacionales u otros espacios públicos, conducidos metodológicamente por los facilitadores y producidos por las Gobernaciones, siendo los temas a tratar fijados según los resultados de Consulta Individual y Encuentros Locales. La etapa final del proceso participativo fueron los Cabildos Regionales.<sup>200</sup>

Los temas de discusión tratados a lo largo de este proceso fueron Valores y Principios; Derechos, Deberes y Responsabilidades, e Instituciones del Estado. En todos ellos se presentaron preguntas orientadoras sobre las cuales los participantes presentaron sus apreciaciones y llegaron a acuerdos sobre las directrices que deseaban que el nuevo texto constitucional siguiera en dichos tópicos. Al finalizar el descrito proceso se obtuvieron las Bases Ciudadanas, resultado de la sistematización los diálogos llevados a cabo en los distintos niveles de participación. A partir de ello, en marzo de 2018 Michelle Bachelet presentó al Congreso Nacional el texto “Nueva Constitución”, que puede ser encontrado en la web.<sup>201</sup>

Escapa al objeto de esta tesis el análisis de los resultados obtenidos en todas las aristas trabajadas en dicho proceso, sin embargo, consideramos sumamente útil esbozar lo recogido por Costa, Susaeta, Klenner y Romero respecto a los pronunciamientos concernientes al tema medioambiental que tuvieron lugar en estas deliberaciones. “La preocupación ambiental estuvo muy presente en el

---

<sup>200</sup> *Una Constitución para Chile* [en línea] [consultado el 20 de marzo de 2021]. Disponible en: <http://unaconstitucionparachile.cl/plataforma/>

<sup>201</sup> *Íbidem*.

proceso, existiendo una alta preferencia por las opciones que hacían mención a la protección del medio ambiente, tanto en la sección de principios y valores, como en la de deberes y en la de derechos.”<sup>202</sup> A grandes rasgos, el proceso constituyente abordó el tema ambiental desde tres perspectivas diferentes: principios, derechos y obligaciones, y “en estas tres categorías [...] las preferencias de la ciudadanía se inclinaron a considerar las opciones relacionadas a la protección del medio ambiente dentro de sus prioridades, en las diferentes instancias de participación, presentándose ello de manera más fuerte en los ELAS, en que se sitúa: a) en la categoría de principios, el de ‘respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente’ como el segundo principio con mayores preferencias; b) en la de derechos, el ‘Respeto y conservación de la naturaleza’ como el séptimo derecho con mayores menciones, y c) en la categoría de deberes, el ‘de protección de conservación de la naturaleza’ como el tercero en orden de relevancia [...] Una de las cosas que llama más la atención de la revisión de los fundamentos que dan los ciudadanos para priorizar el derecho al medio ambiente, es que la matriz de argumentos desde la que desprenden este derecho está más vinculada a una visión de protección del medio ambiente por su valor intrínseco, que aquella que utilizan las élites. [...] La discusión ciudadana, además, se aleja de las élites a la hora de vincular medio ambiente con otros valores. En general, observamos que los ciudadanos tienen una visión más comunitarista de estos bienes, la que se refleja tanto en querer una mayor presencia del Estado, como en la idea de la justicia intergeneracional.”

Encontramos por tanto en este proceso un claro ejemplo de que una democracia deliberativa puede practicarse, existiendo medios para ejercerla. Es claro además que estos procesos dejan al descubierto las verdaderas inquietudes e impresiones de la ciudadanía respecto al medio ambiente, las que muchas veces no son consideradas. Es por tanto de la más alta prioridad considerar las conclusiones de la experiencia 2016-2017 en el venidero proceso constituyente.

Todo lo anterior hace más que evidente que la participación ciudadana en materia ambiental exige un cambio en el tratamiento que se le da a nivel constitucional para verse verdaderamente satisfecha. El actual modelo representativo anclado en nuestra Constitución impide que la ciudadanía se sienta realmente involucrada en el rumbo que nuestro país tome en la problemática ambiental. Es por ello que el momento histórico constituyente que estamos atravesando, se nos presenta como la ocasión perfecta para volcar nuestra Constitución y nuestra institucionalidad toda hacia la deliberación, y hacia la necesaria conclusión de sólo a través procesos de diálogos deliberativos, institucionalizados mediante un nuevo texto fundamental, la ciudadanía tendrá la verdadera incidencia buscada por el

---

<sup>202</sup> COSTA, E., SUSAEETA, N., KLENNER, M. & LEDESMA, J. ¿Receptividad deliberativa? El derecho al medio ambiente en la discusión constituyente de Chile 2016-2017. *Revista de derecho*. 2020, 88(248), 169-197.

Principio 10 de Río, y las actuales críticas tan frecuentemente realizadas al escaso y sumamente limitado nivel de intervención ciudadana que permite el texto constitucional de 1980 podrán ser salvadas.

## CONCLUSIONES.

Sin lugar a dudas, la Declaración de Río marcó un hito en la historia del tratamiento y regulación que a nivel internacional se tiene del Medio Ambiente. Como hemos dejado en evidencia a lo largo de este trabajo, la que nos parece su disposición más interesante es el Principio 10, que establece por primera vez en un instrumento internacional la importancia trascendental de la participación ciudadana en materia ambiental, dotándolo del carácter de requisito ineludible para todas las cuestiones ambientales. De hecho, el lenguaje que usa señala que “*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.*” Es decir, las cuestiones ambientales no pueden ser tratadas de manera óptima si no se toma en cuenta la opinión ciudadana.

Ahora bien, el mencionado Principio, si bien histórico y trascendental para el desarrollo de la participación ambiental, requería ser concretizado y llevado a un nivel práctico. En consideración de ello en Latinoamérica, luego de la adopción de la Declaración de Río, tuvo lugar un esfuerzo considerable por consolidar estándares unificados a nivel regional para la adecuada aplicación del Principio 10 -y de todas las disposiciones de la Declaración-. Siguiendo un análisis histórico de las instancias previas al anhelado Acuerdo Regional, podemos ser testigos de un camino de evolución paulatina, caracterizado por la elaboración una serie de documentos que paso a paso fueron dando forma al anhelo latinoamericano, y siempre con el apoyo de la CEPAL, cuyas directrices y recomendaciones fueron una constante a lo largo de todo este proceso. A través de dicho desarrollo, se fueron asentaron estándares que se materializaron finalmente en el tan ansiado 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 (Acuerdo de Escazú), el instrumento regional que venía a concretizar definitivamente los estándares unificados de Latinoamérica en cuanto a la participación ciudadana. Así, a nivel latinoamericano se establecieron estándares relacionados a las instancias de participación ciudadana en materia ambiental, la importancia de esta, el deber estatal de promoverla, la amplitud de los sujetos habilitados para participar, las etapas desde las cuales debe iniciar dicha participación y sus plazos, los medios por los cuales puede llevarse a cabo, las observaciones ciudadanas y su consideración, la apropiada publicidad y disponibilidad de la información, y la publicidad de la decisión final que se adopte.

La identificación de dichos estándares latinoamericanos vuelve menesterosa una revisión de la situación de la participación ciudadana en materia ambiental en el ordenamiento jurídico nacional, y el nivel de cumplimiento de los mencionados baremos. De un análisis normativo, jurisprudencial y



doctrinario, podemos concluir que la participación ciudadana efectivamente está contemplada en diversas instancias de índole ambiental; sin embargo, el enorme problema que estas presentan reside en el hecho de no existe vinculatoriedad alguna de las valiosas aportaciones que puedan realizar los ciudadanos para que estas sean realmente incorporadas en las decisiones ambientales a que se arrije. Es obvio entonces que, más allá de la existencia formal de instancias de participación en Chile, el propósito de estas se ve boicoteado debido a que en la práctica rara vez tendrán incidencia práctica en las decisiones de la autoridad.

Al respecto, identificamos a nivel de normativa nacional el concepto de la “debida consideración de las observaciones” ciudadanas colmo el único asidero del que podría sostenerse la incidencia de la opinión ciudadana en materia ambiental, sin embargo ello solamente reafirma el problema planteado, dado que no hay ninguna garantía de que dichas observaciones vayan a ser efectivamente vinculantes para la autoridad a la hora de tomar una decisión. Esta situación es tremendamente crítica, sobretodo tomando en cuenta que las determinaciones con consecuencias ambientales afectan primera y directamente a los ciudadanos. En efecto, es una característica intrínseca de cualquier proceso de decisión ambiental que las consecuencias de estas recaen directamente sobre aquellos que habitan en el área a que alcance la decisión -piénsese en un proyecto o actividad con impactos ambientales, una norma de calidad ambiental, un Plan de Prevención, etc-. Por tanto, sería lo lógico que la consideración de que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.”, empezara por los niveles en que se incide directamente sobre la vida diaria de una comunidad. Desde luego, los ciudadanos conocen su cotidianidad, su tierra y su entorno, y pueden aportar ideas, opiniones y aprehensiones desde esa rica experiencia, lo que a su vez permitirá una fuerte legitimación de las decisiones finalmente tomadas, evitando así posibles conflictos futuros.

Lo anteriormente dicho resulta especialmente crítico para la situación chilena, en que la gran mayoría de los casos de participación ciudadana en materia ambiental se materializan a través de las observaciones ciudadanas que se dan en el marco de una Evaluación de Impacto Ambiental. Sin embargo, esta intervención tiene lugar cuando los proyectos ya están presentados, viéndose los ciudadanos limitados a ofrecer sus valiosas observaciones y sugerencias sobre la base de un proyecto ya configurado, con lo que su margen de incidencia efectiva es realmente acotado -si es que no nulo.-

No se puede negar que en la actualidad las demandas ciudadanas que exigen una mayor participación de la sociedad civil en los rumbos del país están en boga, y son cada vez más crecientes a nivel global. Qué decir de nuestro país, en que el estallido social de octubre de 2019 desembocó en el proceso constitucional que estamos próximos a iniciar. En razón de lo anterior, nos encontramos en un momento histórico en que resulta crucial evaluar las formas de participación democrática con que

se cuenta. Ello porque consideramos que gran cantidad de las críticas ciudadanas que dicen relación tanto con una desconfianza hacia los políticos como a demandas de mayor participación, están inseparablemente unidas al paradigma de la democracia representativa.

La democracia representativa como sistema político limita la participación ciudadana a la elección de representantes. Es decir, se basa en la ficción de que las decisiones que se toman son legítimas porque fueron tomadas por personas que el pueblo escogió. Sin embargo, la desconfianza ciudadana en los representantes, y la negación a ofrecer una fe ciega a que en teoría vayan a abogar por los intereses de sus electores es creciente. Para estas alturas resulta innegable e impostergable la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de participación en materia ambiental, en miras a cumplir con los estándares impuestos por el Principio 10 de Río en el sentido en que la región latinoamericana acertadamente ha comprendido este. Se requiere entonces un modelo que posibilite una participación ciudadana dotada de verdadera incidencia y vinculatoriedad en las decisiones con repercusiones ambientales. Esta será la única forma de legitimar verdaderamente dichas determinaciones. Y es evidente que la democracia representativa ha fracasado rotundamente en dar respuesta a esta problemática.

Lo anterior es crucial en materia medioambiental. Ello debido a que, si la democracia representativa limita la participación ciudadana a los momentos electorales, nunca será posible cumplir con los estándares del Principio 10 en su arista de participación ciudadana. Un ejemplo claro de lo anterior es que en nuestro ordenamiento jurídico, las decisiones ambientales son inminentemente técnicas y administrativas, tomadas incluso por personas que ni siquiera fueron escogidas directamente. En este contexto, resulta lógico que las personas no se sientan en absoluto representadas. Por lo demás, ni siquiera existen consideraciones en un sistema representativo que establezcan la obligatoriedad de instancias de encuentro entre representantes y electores para que aquellos escuchen la opiniones y preocupaciones de quienes los llevaron al poder, y que viven en el día a días las consecuencias de las decisiones que tomen. Por el contrario, la ciudadanía simplemente tiene que entender que sus elegidos representarán fielmente sus intereses y abogarán por la resolución de sus problemas, una ficción que resulta simplemente absurda en circunstancias de que los representantes rara vez se acercan a conocer la realidad local de un lugar donde van a llevarse a cabo proyectos con impacto ambiental, reiterando nuevamente que estos suelen tomarse por entes administrativos y técnicos que poco tienen que ver con la voluntad ciudadana.

En suma, la democracia representativa por sus propias características limita el alcance que pueda tener la participación de la sociedad civil, y por lo demás restringe aspectos tan importantes como la promoción de la participación ciudadana y la educación en materia ambiental, obligaciones que

permanecen dormidas, pues al limitarse la intervención ciudadana al voto, estos aspectos aparecen como secundarios, si no innecesarios a ojos de los representantes.

En este preocupante contexto es que planteamos como tesis fundamental la necesidad insoslayable de girar hacia un modelo deliberativo de la democracia si verdaderamente queremos cumplir los compromisos adoptados mediante la suscripción de la Declaración de Río. Ello debido a que en dicho modelo democrático las decisiones son tomadas directamente por la ciudadanía, a través de un proceso racional de diálogo institucionalizado y llevado a cabo en el espacio público. En simple: las personas pueden dialogar en torno a sus problemáticas, aportaciones, ideas y soluciones para alcanzar consensos que derivarán en una decisión que recoja las perspectivas de aquellos directamente afectados. Ello sin duda se adecúa muchísimo más que un modelo representativo a lo buscado por la Declaración de Río, pues permite que todas las materias, -incluida, por supuesto, la ambiental- sean tratadas no solo con la participación de las personas, sino con la voluntad de estas. Para ello, es sumamente necesario cambiar la concepción que tenemos acerca de la Educación Ambiental a nivel país. Para que los diálogos, argumentaciones y aportes de la ciudadanía civil a la que apuntamos puedan tener el impacto y relevancia que se precisa, es crucial que dicha ciudadanía esté en cabal conocimiento de las consecuencias que sus pronunciamientos pueden tener, lo que implica saberes técnicos, prácticos y de acción que deben serles facilitados, tanto desde el ámbito de la educación formal como no formal, pues no puede perderse de vista que es en las entrañas de la comunidad misma en donde encontramos los conocimientos más precisos y relevantes sobre una localidad y sus características.

En relación con lo anterior, se desarrollaron también propuestas de instancias que muestran la posibilidad práctica de llevar a cabo la representación, frente a lo cual nuestro país tiene su máximo ejemplo en el Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía, en que la sociedad civil fue capaz de, mediante mecanismos intrínsecamente deliberativos, expresar sus apreciaciones en referencia a diversas temáticas, dentro de ellas, el tratamiento que quieren que se dé al Medio Ambiente el texto constitucional.

En nuestro país, la Constitución de 1980 establece indubitablemente un modelo de democracia representativa, limitando las instancias de participación a elecciones y plebiscitos -estos últimos restringidos a materias muy específicas y determinadas-. Debido a lo anterior, se reproducen los problemas de la falta de participación en materia ambiental, lo que lleva también a una crisis de legitimación debido a los motivos ya explicados. Por todo lo anterior, es que el momento constituyente que estamos viviendo se nos presenta como una ocasión histórica, imposible de desaprovechar. Ha quedado claro que es necesario dirigirnos a un paradigma deliberativo de la democracia, y tenemos la posibilidad de utilizar las disposiciones de una nueva Constitución para

asegurar una participación ciudadana activa, que se materialice mediante intervenciones en todas las áreas de la política pública, cuyas resoluciones sean vinculantes.

Somos optimistas de que en el marco de esta nueva concepción de la democracia, nuestro país dará un gran paso en la dirección correcta, camino a asegurar una participación ciudadana cuyos aportes serán cruciales para avanzar en la resolución de la problemática ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA.

*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*, Escazú, 4 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice/texto-acuerdo-regional>

ACUÑA, G. La Conferencia de Río+ 20 y el principio 10. *Revista La Ley Suplemento de Derecho Ambiental*. 2012. (1), 2.

AGUILAR CAVALLO, G. (2019). El derecho humano a un medio ambiente sano, la participación pública y el *ius commune*. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, 16(36), 44-49.

AGUILAR CAVALLO, G. (2020). El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental. *Ius et Praxis*, 26(2), 78-103.

ASENJO, R. Preámbulo. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, 9-13.

BÁRCENA, A. Discurso de apertura en ocasión de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) CEPAL. 2011.

BARROS, E. (2000). ¿Qué presidencialismo?. *Democratizar la democracia: Reformas pendientes*, 2000, 90-91.

BOBBIO, N. El futuro de la democracia. *Estudios Políticos*. 1996, 4(1), 9-26.

BUITRAGO, E. J. C., & Valencia, F. C. Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe: los retos de la negociación del Acuerdo Regional sobre el Principio 10 de Río 92. *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional*. 2018. (11), 159-186.

CÁRDENAS, J. El modelo participativo y deliberativo. *Cuestiones Constitucionales*. 2004 (11), 55-89.

CASTILLO, M. El rol de la democracia deliberativa y su ejercicio legítimo. *El Ágora USB*. 2014, 14(2), 473-486.

CAZOR, K. Constitucionalismo y umbral democrático en Chile: Hacia una nueva teoría constitucional. *Ius et Praxis*. 2007, 13(1), 45-74.

CEBRIÁN, E. *Sobre la democracia representativa: un análisis de sus capacidades e insuficiencias*. 1º ed. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2013.

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*, (Santiago: Naciones Unidas, 2018), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43301-acceso-la-informacion-la-participacion-la-justicia-asuntos-ambientales-america>

CEPAL, *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. (Naciones Unidas, 2012)., <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21751-acceso-la-informacion-participacion-justicia-temas-ambientales-america-latina>

CEPAL. 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 [en línea]. *Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe*. [fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020]. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

COLOMBO, G. M. El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de río en América Latina y el Caribe. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. 2018, 9(1), pp. 1-66.

COSTA, E. *La participación ciudadana en materia ambiental: Un modelo deliberativo*. Tesis doctoral. Universidad de Chile, Facultad de Derecho Santiago, 2020.

COSTA, E., & Belemmi, V. ¿Susurros al viento?: Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. *Revista de Derecho Ambiental*, 2017, (8), 7-29.

COSTA, E., SUSAETA, N., KLENNER, M. & LEDESMA, J. ¿Receptividad deliberativa? El derecho al medio ambiente en la discusión constituyente de Chile 2016-2017. *Revista de derecho*. 2020, 88(248), 169-197.

CRISTI, R., RUIZ-TAGLE, P. Capítulo I, ¿Qué es el constitucionalismo?. En: *La república en Chile*. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2006, 29-44.

CUCHUMBÉ, N., GIRALDO, J. Aproximación a la democracia deliberativa de Habermas. *Discusiones filosóficas*. 2015, (22), 141-159.

DAHL, R. La Democracia. Traducción de S. Floria. *PostData*. 2004, pp. 11-55.

DEWEY, J. La ética de la democracia. En: La democracia como forma de vida [en línea]. Traducción y selección de textos de Diego PINEDA. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javierana, 2017 [fecha de consulta: 28 de noviembre 2020]. ISBN: 978-958-781-159-9. Disponible en: <https://www-digitaliapublishing-com.uchile.idm.oclc.org/visorepub/56158>

DOMÍNGUEZ, H. (2013). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas. *Analecta política*. 2013, 4(5), 301-326.

EBERHARDT, M. Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. 2015, 17(33,) 83-106.

Equipo Biblioteca del Congreso Nacional. *Guía de Formación Cívica* [en línea]. 3º edición. Santiago, 2018 [fecha de consulta 5 de agosto 2020]. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/45658/2/Guia%20de%20Formacion%20Civica%20Web%20v3.pdf>

FERRAJOLI, L. *Principia Iuris: Teoría del derecho y la democracia*. Traducción de Ibáñez, P., et al. Madrid: Editorial Trotta, 2013. ISBN 978-84-9879-416-8.

FIGUEROA, P., & JORDÁN, T. (2021). Convergencia Deliberativa: La participación ciudadana en el cambio constitucional, Chile 2016. *Polis*. 2021, 20(58), 78-103.

FONTAINE, A. 2017. Apuntes sobre política y representación en El federalista. En: E. Alvarado, ed. *Imaginar la República: reflexiones sobre El federalista*. Santiago de Chile: Instituto de estudios de la sociedad, pp. 19-46.

HABERMAS, J. Tres modelos de Democracias: Sobre el concepto de una política deliberativa. Traducción por JIMÉNEZ, M. *Polis: Revista Latinoamericana*. 2005, (43)10, 1-16.

HENRÍQUEZ Ramírez, A. (2013). Participación indígena: Desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental. *Ius et Praxis*, 19(2), 251-300.

HERNÁNDEZ, A. Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas. *Co-herencia*. 2006, 3(4), 37-75.

LANEGRA, I. El principio de equidad en la Ley General del Ambiente: ética y justicia ambiental. *Derecho PUCP*. 2009, 62, 272-273.

LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Traducción por Gallego, A. Barcelona: Editorial Ariel Barcelona, 1970.

MANSUY, D. 2017. Apuntes sobre política y representación en El federalista. En: E. Alvarado, ed. *Imaginar la República: reflexiones sobre El federalista*. Santiago de Chile: Instituto de estudios de la sociedad, pp. 47-71.

MARTÍNEZ, R. La importancia de la educación ambiental ante la problemática actual. *Revista electrónica Educare*. 2010, 1(14), 97-111.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Educación Ambiental* [en línea] [fecha de consulta: 19 de marzo 2021]. Disponible en: <https://mma.gob.cl/educacion-ambiental/>

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Educación Ambiental. Una mirada desde la institucionalidad chilena*. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente, 2018.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Manual del Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educativos*. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente, 2017.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Política Nacional de Educación para el Desarrollo Sustentable*. [en línea]. 2009 [fecha de consulta 19 de marzo de 2021]. Disponible en: <http://sustentabilidad.umce.cl/wp-content/uploads/2016/10/Politica-Nacional-EA-EDS-2012-1.pdf>

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *¿Qué es el SNCAE?* [en línea] [fecha de consulta: 19 de marzo 2021]. Disponible en: <https://sncae.mma.gob.cl/portal>



MIROSEVIC, C. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 2011, (36), 281-323.

MONTECINOS, E. El presupuesto participativo en América Latina, ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?. *Revista del clad Reforma y Democracia*. 2009 (44), 145-1174.

MORAGA, P. (2017). La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Revista Derecho del Estado*, 2017, 38(38), 183-184.

MORAGA, P. Principio 10 y desarrollo eléctrico: participación y acceso a la justicia en miras a la implementación de tribunales especializados. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, 2012, (39), 291-317.

MUÑOZ-PEDREROS, A. (2014). La educación ambiental en Chile, una tarea aún pendiente. *Ambiente & Sociedad*, 17(3), 177-198.

NACIONES UNIDAS, CEPAL. “Conclusiones de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe”. (9 de septiembre de 2011), disponible en: <https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-regional-preparatoria-para-america-latina-y-el-caribe-de-la-conferencia-de-las>

NACIONES UNIDAS, CEPAL. “Declaración sobre Aplicación del Principio 10 de la Declaración De Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, (2012), disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/686xxxv-principio\\_10-esp.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/686xxxv-principio_10-esp.pdf)

NACIONES UNIDAS, CEPAL. “Hoja de ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del principio 10 en América Latina y el Caribe”. (enero 2012), disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38727-hoja-ruta-proceso-creacion-un-instrumento-la-aplicacion-principio-10-america>

NACIONES UNIDAS, CEPAL. “Plan de acción hasta 2014 para la implementación de la declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y su hoja de ruta”, (17 de abril 2013), disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38730-plan-accion-2014-la-implementacion-la-declaracion-la-aplicacion-principio-10-la>

NACIONES UNIDAS, CEPAL. “Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental.”, (febrero 2014), disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38733-vision-lima-un-instrumento-regional-derechos-acceso-materia-ambiental>

NALEGACH, C. Estado de las negociaciones de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, pp. 41-54.

NÁRDIZ, A. R. (2014). La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa. *Revista de derecho político*, 1(90), 177-210.

NASER, A., WILLINER, A., SANDOVAL, C. *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Santiago: CEPAL, 2021.

ORELLANA, M. Democracia ambiental y desarrollo sostenible: hacia un instrumento regional sobre derechos de acceso. *Informe Ambiental Anual 2014*. 2014.

PEREIRA Menaut, A., & MARTÍNEZ, J. *Teoría Constitucional*. Santiago de Chile: Editorial jurídica ConoSur, 1998.

PINEDA, R. La democracia deliberativa. *Ius et praxis*. 2002. 8(2), 605-637.

POPPER, K. Un repaso de mi teoría de la democracia. *Política. Revista de Ciencia Política*, 1988, (18), 43-53.

SANHUEZA, A. Introducción general. La participación es clave para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, pp. 25-30.

SAUVÉ, L. Educación ambiental y ecociudadanía. Dimensiones claves de un proyecto político-pedagógico. *Revista científica*. 2014, 18, 12-23.

SERMEÑO, Á. Razón y espacio público en la democracia deliberativa: Una perspectiva habermasiana. *Andamios*. 2013, 10(23), 205-231.

SIERRA, L. Democracia y dos sentidos de libertad. *Estudios públicos*. 2014, 134, 147-153.

SOTO, F., COSTA, E. Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia Ambiental. *Rev. Derecho del Estado*. 2019, 44, 227-255.

T13. Plebiscito 2020: ¿Apruebo o Rechazo? Revisa todos los resultados [en línea]. Teletrece, 2020. [fecha de consulta: 1º diciembre 2020]. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/plebiscito-2020/politica/plebiscito-2020-apruebo-o-rechazo-revisa-resultados-26-10-2020>

TORRES, V. Derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales: tratamiento a nivel constitucional en América Latina y el Caribe. En: Moraga, P., ed. *La protección del Medio Ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2019, 31-40.

Unidad de Currículum y Evaluación. Bases curriculares de 3º y 4º medio. 1ª ed. Santiago: Ministerio de Educación, 2019.

VILLARROEL, R. Ética del desarrollo, democracia deliberativa y ciudadanía ambiental: El desafío global de la sustentabilidad. *Acta bioethica*. 2013, 19(2), 162-163.

ZAMORA Saenz, I. (2019). El Acuerdo de Escazú, una herramienta para la democracia ambiental.

## **JURISPRUDENCIA CITADA.**

SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R 35-2014 Caratulado Sánchez Pérez Sandra con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-141-2017 Caratulado Jara Alarcon Luis con Servicio de Evaluación Ambiental.

SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-142-2017. Caratulado Asociación Indígena Agrícola San Isidro de Quipisca con Servicio de Evaluación Ambiental.

SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-173-2018. Caratulado Comunidad Agrícola La Dormida contra Director Ejecutivo Del Servicio De Evaluación Ambiental.

SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-86-2015 Caratulado Comité Pro Defensa del Patrimonio Histórico Cultural de Viña del Mar en contra del Comité de Ministros.

TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-2-2019. Caratulado Agrupación Mapuche Williche Mapunewenche con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-25-2016. Caratulado Corporación para el desarrollo de la Región de Los Ríos con Ministerio del Medio Ambiente.

TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-30-2016. Caratulado José Horacio Cayún Quiroz con Comité de Ministros.

TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-9-2019. Caratulado Marcela Caro Loncuante con Director Ejecutivo de Servicio de Evaluación Ambiental.

TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. Causa rol R-3-2019. Cecilia Agüero Ramírez y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Ríos.

