



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

LOS PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONFECCIÓN DE PLANES REGULADORES

Memoria para optar al grado de
Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Memorista:

JUAN MANUEL ANANÍA AZCORBEBEITIA

Profesor Guía:

JOSÉ MIGUEL VALDIVIA OLIVARES

Santiago, Chile

2022

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	4
CAPITULO I: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	7
1.-Concepto y fundamento de la participación ciudadana	7
2.- Funciones y fines de la participación ciudadana	11
3.- Análisis crítico de la función pública de la participación ciudadana	17
4.-Participación ciudadana vs democracia representativa.....	22
5.-Manifestaciones concretas de la participación ciudadana	26
6.- Análisis crítico de dos sistemas de participación ciudadana contemplados en el Derecho Chileno	34
6.1.- La implementación y funcionamiento de los COSOC.....	35
6.2.- La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental .	40
CAPÍTULO II: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO URBANÍSTICO	45
1.-Características y límites del derecho urbanístico	45
2.-Rol e importancia de la participación ciudadana en el derecho urbanístico	51
2.1 Participación ciudadana en la gobernanza del urbanismo	56
3.- La participación ciudadana a nivel local en el derecho urbanístico	62
CAPÍTULO III: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PRC	67
1. Procedimiento de creación y modificación de Planes Reguladores Comunales.....	67
2.-Principales falencias del proceso de participación ciudadana incorporado en la creación y modificación de los PRC.....	76
3.- Alternativas y posibles reformas al actual mecanismo de participación contenido en el proceso de creación y modificación de los PRC	84
4.-CONCLUSIÓN.....	96
5.-BIBLIOGRAFÍA	100

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, el derecho urbanístico es una de las áreas que a día de hoy, ha tomado una importancia fundamental en el sistema jurídico chileno. Ya sea por regular aspectos de interés público que involucran a toda la ciudadanía o por tener un impacto trascendente en el desarrollo del país; es claro que Chile requiere de un derecho urbanístico que sea capaz de enfrentar las múltiples situaciones que se dan a la hora de regular los usos y actividades del espacio urbano y rural.

A lo largo de los últimos años, se ha presentado un aumento exponencial de nuevos movimientos ciudadanos que han tenido por objetivo central rechazar iniciativas públicas o privadas que afectan a un determinado barrio en materia urbanística. En este mismo sentido, cabe ser destacado que han sido los Planes Reguladores los catalizadores de más del 50% de los conflictos con dichas organizaciones en esta materia¹.

Por lo demás, la Planificación Urbana se presenta como un problema creciente para la ciudadanía que ha requerido de la organización de amplios sectores sociales para poder defender los intereses de sus vecindarios.

Sin embargo, cabe ser destacado que gran parte de los conflictos urbanísticos han surgido en virtud de problemas en los Planes Reguladores; cuestión que se encuentra directamente relacionada con los procesos de creación de los Instrumentos de Planificación Territorial (planes reguladores intercomunales, comunales y planes seccionales).

Así, y como se pretende estudiar en este trabajo, los conflictos urbanísticos se relacionan directamente con una serie de deficiencias en materia de participación ciudadana en la confección de Planes Reguladores².

¹ PODUJE, Iván, 2008. Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores. *Temas de la agenda pública*. Santiago – Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, no. 22, página 5.

² Posición que ha sido defendida a su vez por la Cámara Chilena de la Construcción en GIMÉNEZ, Pilar. TRONCOSO, Carmen. "Participación ciudadana orgánica e Información ciudadana". Cámara Chilena de la Construcción. 2009.

En estrecha relación con lo anterior, la crisis y estallido social que ha vivido Chile a partir del día 18 de octubre de 2019 ha manifestado el descontento que durante años se ha venido gestando en lo profundo de la sociedad chilena.

En este mismo instante, la ciudadanía clama mayor participación por medio de una nueva instancia democrática que permita a hombres y mujeres crear una nueva Constitución para el país. No obstante, es importante reconocer que lo exigido no se encuentra reducido a la Carta Fundamental, sino también a abrir la participación de la ciudadanía a espacios impensados.

Es bajo dicho contexto que nace la presente investigación; para buscar nuevas fronteras de participación respecto a qué tipo de ciudad y entorno urbanístico queremos como país. En este sentido, se pretende analizar los medios y herramientas que pueden otorgar a la Administración una mayor coherencia y armonía a la hora de planificar el espacio nacional. Lo anterior, teniendo por principal objetivo crear un espacio en el que todos puedan sentirse partes, para que las ciudades y comunas no representen meras planificaciones ajenas a la gente, sino que estos sean una fiel representación de la voluntad soberana que clama democratizar el espacio; para que así, a la hora de observar nuestra planificación urbana veamos el reflejo de nuestra identidad como chilenos.

Con dicho objetivo en mente, el siguiente trabajo se divide en tres capítulos que pretenden realizar un análisis de la participación ciudadana en materia urbanística.

El primer capítulo tiene por objetivo realizar un estudio del concepto de participación ciudadana. En este sentido, se pretende analizar brevemente el concepto y dimensiones que posee la participación ciudadana, así como las funciones que se le reconocen. En este último punto, se estudiará la importancia que posee la participación ciudadana como herramienta de legitimación a propósito de la creación de políticas públicas. En último lugar, el capítulo finalizará analizando dos ejemplos chilenos de participación ciudadana contemplados en el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el segundo capítulo se centrará en analizar el desarrollo que ha tenido la participación ciudadana en el derecho urbanístico. En este orden de ideas, el segundo capítulo pretende estudiar y realizar un análisis comparativo respecto a cuál ha sido el rol que ha tenido la participación ciudadana en el derecho urbanístico. Bajo esta lógica argumentativa, el capítulo pretende concluir estudiando los mecanismos de participación ciudadana que contempla la legislación nacional en torno al derecho urbanístico.

Por último, el tercer capítulo tiene por objetivo analizar la participación ciudadana en la confección de planes reguladores comunales. A mayor abundamiento, el último capítulo pretende estudiar los mecanismos de participación ciudadana existentes en la confección de planes reguladores, realizando un análisis crítico de estos. En este mismo sentido, se pretende observar las falencias que posee el actual procedimiento de confección de planes reguladores comunales así como las implicancias que estos tienen en los conflictos urbanísticos posteriores. Por su parte, habiendo reconocido los problemas que el actual procedimiento de confección de planes reguladores posee, se estudiará cómo la incorporación de mecanismos de participación ciudadana efectivos puede evitar conflictos urbanísticos posteriores.

En consecuencia, el presente trabajo pretende estudiar la participación ciudadana como un mecanismo eficaz para lograr el orden racional de los usos y actividades que se desarrollan en el suelo urbano y rural (cuestión que se materializa en los Instrumentos de Planificación Territorial).

Por último, podemos observar que uno de los principales problemas que presenta el derecho urbanístico, que a su vez fundamenta la presente investigación, se resume en la sentencia de la Excm. Corte Suprema de Rol N°7610-2019, del 6 de diciembre de 2019:

“(…) que el desarrollo de los proyectos inmobiliarios debe mantener un equilibrio urbanístico en la zona que se emplacen, de forma que vayan en pro de mejorar la vida de las personas que llegan a vivir a un lugar determinado y de aquellas que se encuentran asentadas en la misma comuna, para en definitiva obtener un avance armónico del desarrollo de la ciudad³”.

En consecuencia, el siguiente trabajo tiene por labor estudiar la participación ciudadana en la confección de planes reguladores con el objetivo señalado por el máximo tribunal, esto es; obtener un desarrollo armónico y coherente que vaya en pro de mejorar la vida de las personas.

³ Sentencia de la Excm. Corte Suprema Rol N°7610-2019, del 6 de diciembre de 2019 (C. 39°).

CAPÍTULO I: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“Ningún Estado puede durar mucho tiempo si se aleja por completo de la sociedad civil. No puede sobrevivir a su propia maquinaria coercitiva; está literalmente perdido... La producción de lealtad, de espíritu cívico, competencia política y confianza en la autoridad nunca ha sido obra sólo del Estado y el esfuerzo de abordarla en solitario está condenado al fracaso”
(Michel Walzer)

1.-Concepto y fundamento de la participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana ha tomado gran protagonismo y relevancia durante los últimos años en la discusión respecto a qué se requiere para crear políticas públicas efectivas que posean un amplio margen de legitimidad material.

Indudablemente, la *participación ciudadana* se presenta como un concepto amplio que abarca múltiples dimensiones. En razón de lo anterior, es importante reconocer que la amplitud terminológica del concepto se transforma en un verdadero problema a la hora de definir aquello que será en gran parte, nuestro objeto de estudio.

Por lo demás, una de las primeras tareas de este trabajo es definir los límites de aquello que entendemos por participación ciudadana; cuestión que permitirá sentar bases claras para el desarrollo de esta investigación.

Una vez zanjado lo anterior, un primer acercamiento a la participación ciudadana desde la óptica jurídica nos indica que existen dos dimensiones que definen y delimitan lo que usualmente se entiende por el concepto en cuestión.

En un primer lugar, se ha establecido que la participación ciudadana se reconoce como un *principio* estrechamente vinculado al principio democrático. En este orden de ideas, el principio de participación ciudadana se configura como una directriz para guiar las actuaciones del Estado, lo que conlleva la obligación de incorporar a la ciudadanía en las decisiones propias de la gestión pública. A mayor abundamiento, ha sido establecido que “(...) es reconocido por la mayoría de la

doctrina nacional en derecho ambiental y es, además, un principio que se hereda directamente de los tratados internacionales suscritos por Chile y que son la base del derecho ambiental⁴”.

Bajo esta línea argumentativa, es importante recalcar el estrecho vínculo que posee el principio de participación ciudadana con el principio democrático, por cuanto ello puede irradiar mayor claridad respecto a lo que se entiende por el principio de participación ciudadana.

Así, cabe ser destacado que el principio democrático permite limitar el poder del Estado al resguardar que la voluntad y los derechos de todos los integrantes que conforman una sociedad sean respetados. De la misma manera, el principio democrático permite reconducir el actuar del Estado a la voluntad general. Al respecto, ha sido establecido que “Lo que delimita el significado del *principio democrático* para el Derecho Administrativo, entonces, es el reconocimiento que una determinada configuración del Estado y las actuaciones de un Gobierno obedecen a la voluntad de la soberanía popular; o bien, dicho de otro modo, significa que no corresponden al mero capricho de una autoridad de turno, sino que él mismo es quien gobierna, de acuerdo con la voluntad general manifestada en el ordenamiento jurídico⁵”.

En consecuencia, encontrándose el principio de participación ciudadana íntimamente vinculado al principio democrático, es posible establecer que el principio de participación ciudadana pretende configurarse como un elemento de legitimación del actuar estatal, así como una obligación que la Administración debe cumplir en sus actos. Por lo demás, siendo la participación ciudadana un principio, esta se alza como una directriz que debe guiar el actuar de la Administración en la gestión pública. En consecuencia, *el principio de participación ciudadana impone la obligación abstracta de incorporar instancias de participación que involucren a la ciudadanía en los actos que sean o puedan ser de su interés.*

Por otro lado, es posible señalar que la participación ciudadana también puede ser comprendida como un *derecho* o serie de derechos que busca incorporar a las ciudadanas y ciudadanos a la vida pública. En este sentido, ha sido establecido por Costa y Belemmi que la participación ciudadana también ha sido entendida como “(...) un derecho, el que se manifiesta como participación política y como participación en la gestión pública⁶”.

⁴ COSTA, Ezio y BELEMMI, Victoria, 2017. ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. *Revista de Derecho Ambiental*. Santiago – Chile: Universidad de Chile, Vol. 8, página 9.

⁵ OSORIO, Cristóbal y VILCHES, Leonardo, 2020. *Derecho Administrativo: Conceptos y principios*. Tomo I. Primera edición. Chile: Der ediciones, página 424. ISBN: 978-956-9959-71-4.

⁶ COSTA y BELEMMI, *op. cit.*, página 9.

De este modo, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido la participación ciudadana como un derecho al establecer en su artículo 21 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos⁷”.

En este orden de ideas, la participación ciudadana puede entenderse como un derecho que detentan todas las personas para poder participar en el gobierno de su país; cuestión que puede manifestarse por medio de;

1) La participación política, que comprende toda acción vinculada a elegir el tipo de gobierno que posee un país así como los gobernantes que lo administran, y;

2) La participación en la gestión pública, que comprende toda acción social vinculada a legitimar y apoyar la creación de políticas públicas que toma la Administración en la gobernanza de un país.

Por último, complementando la definición anterior, cabe ser señalado que la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública⁸ ha establecido que se entiende por participación ciudadana en la gestión pública como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas⁹”.

A partir de lo hasta aquí expuesto, es posible establecer que la participación ciudadana comprende principalmente dos dimensiones, a saber; **(i)** La dimensión de principio, que permea todo el actuar de la Administración sirviendo como guía para establecer las directrices del actuar de una buena Administración, y; **(ii)** La dimensión de un derecho o conjunto de derechos, que se traducen en un deber concreto del Estado de generar instancias de participación que permitan apoyar la creación de políticas públicas.

⁷Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Artículo 21.

⁸ Tratado Internacional suscrito por el Estado de Chile el año 2009.

⁹ Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión Pública (Lisboa: 2009). Artículo 2.

Sin perjuicio de lo hasta aquí desarrollado, es importante destacar que ambas dimensiones no son incompatibles entre sí y en consecuencia, pueden operar de forma armónica al configurarse como categorías distintas.

En este sentido, es posible señalar que es perfectamente factible que exista un principio de participación ciudadana abstracto mientras que por otro lado, exista a su vez un derecho o conjunto de derechos que establezcan obligaciones concretas para promover la participación ciudadana.

Por lo demás, durante este trabajo ambas dimensiones serán vistas como coherentes y armónicas entre sí. De la misma manera, como se verá a lo largo de esta investigación, surge con nitidez que para incorporar de forma efectiva y eficaz la participación ciudadana en el actuar de la Administración, esta debe ser incorporada en distintos niveles; cuestión que indudablemente supone concebir a la participación ciudadana como un principio abstracto que permea todo el ordenamiento jurídico, así como un derecho que correlativamente impone la obligación de incorporar instancias de participación en la creación de políticas públicas por parte del Estado.

A mayor abundamiento de lo antes expresado, dicha posición recibe su sustento en la idea de que un sistema de participación ciudadana efectivo requiere de un reconocimiento en múltiples gradas dentro del sistema jurídico.

Lo anterior queda de manifiesto al estudiar los problemas que pueden surgir al concebir a la participación ciudadana exclusivamente como un principio o como un derecho.

Por un lado, al recoger la participación ciudadana exclusivamente como un derecho, es posible que esta se encuentre desarticulada en todo el ordenamiento jurídico y reciba interpretaciones indeseadas que desfigurarían el verdadero sentido del derecho; lo que en definitiva derivaría en un derecho sin verdadera sustancia que no podría cumplir con los objetivos propios que se propone la participación ciudadana.

Por su parte, también existe el riesgo de que si la participación ciudadana es reconocida exclusivamente como un principio, este puede no tener la implicancia y relevancia que se pretende otorgar. En términos más simples, existe la posibilidad de que la mera incorporación del principio de participación ciudadana devenga en “letra muerta” si no es acompañado de otros mecanismos que la vuelvan un principio funcional y exigible.

En consecuencia, de lo hasta aquí expuesto se debe concluir que la participación ciudadana necesariamente requiere ser entendida como un principio abstracto que guía el actuar de la Administración así como un derecho concreto que impone la obligación de incorporar a la ciudadanía en los asuntos públicos.

Por último, habiendo ya definido que un sistema de participación ciudadana requiere de ambas dimensiones para funcionar de forma efectiva, la siguiente pregunta que resta determinar es cuáles son las funciones y fines que posee la participación ciudadana; cuestión que indudablemente, se vincula de forma estrecha con la configuración, modelación y reconocimiento que deberá merecer la participación ciudadana para cumplir con los objetivos que se proponga.

2.- Funciones y fines de la participación ciudadana

Continuando con el análisis iniciado en el apartado anterior, la presente sección se centrará en estudiar la participación ciudadana desde una óptica teleológica y funcional. En este sentido, cabe ser destacado que a la hora de definir las funciones y fines de un concepto tan amplio como lo es la participación ciudadana, naturalmente nos encontramos con un abanico sorprendente de funciones y posibilidades inexploradas.

En un primer lugar, Ank Michels y Laurens De Graaf, analizando dos proyectos que incluyeron la participación ciudadana en la creación de políticas públicas a nivel local en Holanda, concluyeron que la inclusión de la ciudadanía en la creación de políticas públicas puede cumplir múltiples funciones beneficiosas.

Respecto a los proyectos analizados, estos fueron realizados en las ciudades de Eindhoven y Groningen durante los años 2006 y 2008 respectivamente. Asimismo, ambos proyectos tenían por objetivo incluir mecanismos de participación ciudadana en la creación de políticas públicas para resolver problemas de carácter local.

Así, por una parte, la ciudad de Eindhoven impulsó políticas de participación ciudadana en siete barrios de la ciudad sobre aspectos que iban desde la reconstrucción de una plaza o un centro comercial, hasta proyectos para mejorar la calidad de vida y la seguridad de la comunidad.

Por otro lado, la ciudad de Groningen impulsó un proyecto de política participativa que tenía por objeto dar la posibilidad a los vecindarios de instituir presupuestos con el objeto de fomentar la auto gobernanza y gestión de los ciudadanos.

A partir de ambos estudios realizados en las ciudades holandesas, Ank Michels y Laurens De Graaf concluyeron lo siguiente:

“(…) Nuestro estudio proporciona evidencia de que la participación ciudadana, no obstante, tiene efectos positivos en la democracia. La participación ciudadana en la formulación de políticas hace que las personas se sientan más responsables de los asuntos públicos y aumenta la participación pública. Un segundo efecto positivo de la formulación de políticas participativas es que alienta a las personas a escuchar una diversidad de opiniones y, por lo tanto, promueve la comprensión mutua, lo que, sin embargo, no implica automáticamente que también estén dispuestos a cambiar sus preferencias. En tercer lugar, contribuye a una mayor legitimidad de las decisiones. Aunque los ciudadanos de Eindhoven expresaron una actitud más crítica hacia el resultado, la mayoría de los ciudadanos estaban satisfechos con el proceso y el resultado. En resumen, los resultados de nuestros casos apoyan en gran medida las afirmaciones teóricas de que la participación ciudadana contribuye a las habilidades y virtudes cívicas, la deliberación y la legitimidad.¹⁰”

De este modo, ambos autores reconocieron que la participación había traído tres beneficios concretos, a saber; **(i)** Generó un sentido de responsabilidad en la ciudadanía respecto a los asuntos públicos; **(ii)** Permitió que la población escuchara diversas opiniones lo que promovió el entendimiento mutuo, y; **(iii)** Contribuyó a una mayor legitimación de las decisiones.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante reconocer que al mismo tiempo, los autores señalaron dos posibles peligros que puede traer aparejada la participación ciudadana.

Por un lado, fue expresado que la participación ciudadana podía tender a excluir a ciertos grupos marginados, imposibilitando que estos sean oídos. De la misma manera, lo anterior contribuye a una reducción en la confianza sobre la Administración y la calidad de la democracia¹¹.

¹⁰ MICHELS, Ank y DE GRAAF, Laurens, 2010. Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, *Local Government Studies*. Vol. 36, No. 4, página 489. DOI: 10.1080/03003930.2010.494101. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>. Traducción y adaptación libre del inglés: “(...) our study provides evidence that citizen involvement nevertheless has positive effects on aspects of democracy. Citizen involvement in policy making makes people feel more responsible for public matters and increases public engagement. A second positive effect of participatory policy making is that it encourages people to listen to a diversity of opinions and thus promotes mutual understanding, which, however, does not automatically imply that they are also willing to shift preferences. Thirdly, it contributes to a greater legitimacy of decisions. Although citizens in Eindhoven expressed a more critical attitude towards the outcome, most citizens were satisfied with the process and the outcome. In short, the results from our cases, largely support the theoretical claims that citizen participation contributes to civic skills and virtues, deliberation, and legitimacy”.

¹¹ Ídem.

Por su parte, un segundo problema de la participación ciudadana manifestado en los resultados del estudio se relacionó con las expectativas que poseían los participantes. Al respecto, los autores señalaron que era común que se creara una sensación de decepción en los participantes debido a las altas expectativas que cada uno de los ciudadanos tenía en el proceso. Esto último generó en múltiples ocasiones que los participantes desertaran del proceso o miraran con aversión la posibilidad de participar en futuros proyectos. Por lo demás, Ank Michels y Laurens de Graaf establecen que un involucramiento progresivo de la ciudadanía requiere que la Administración realice decisiones balanceadas respecto a por qué y cómo quieren utilizar la información obtenida; siempre siendo claros respecto a la contribución que se espera por la población y cómo dicho aporte será posteriormente utilizado¹².

Recapitulando hasta este punto, un primer acercamiento teleológico al concepto de participación ciudadana nos permite establecer tres grandes funciones.

Por un lado, la participación ciudadana *permite generar un mayor compromiso de la población con los asuntos públicos*. En este sentido, es posible establecer que la participación ciudadana permitiría generar un mayor interés en los actos de la Administración lo que a su vez conlleva una mayor legitimación de los órganos del Estado. Del mismo modo, el interés de la ciudadanía en los asuntos públicos configura un límite y estándar al actuar del Estado, cuestión que se manifiesta en la constante fiscalización que cada individuo realiza respecto a los actos que ejecuta la Administración. Así, un mayor involucramiento de la ciudadanía indudablemente llevará a exigir un mayor estándar de fundamentación de los actos públicos.

En segundo lugar, la participación ciudadana *permite generar un mayor entendimiento en la población, lo que a su vez conlleva una mayor cohesión social*. De este modo, la ciudadanía puede generar redes de comunicación que permitirán a su vez levantar de mejor manera los intereses que posee la población. Así, es posible concluir que la participación ciudadana también permite generar una mayor estabilidad social (siempre y cuando se posea elementos correctores en relación a los riesgos antes señalados).

Por último, una tercera función de la participación ciudadana *es dotar de mayor legitimación las decisiones que toma la Administración*. Al respecto, al involucrar a la población en la creación de políticas públicas, la Administración puede recibir un input de información vital; las opiniones de quienes

¹² Ídem.

son receptores precisamente de aquellas políticas públicas que serán implementadas. De la misma forma, al involucrar a la ciudadanía en el proceso de creación de políticas públicas, este se vuelve mucho más transparente para la población y la gente se siente escuchada. Cuestión que en definitiva, lleva a que las políticas públicas posean una mayor legitimación y en consecuencia, un mayor apoyo de la gente.

Una vez que hemos mencionado de forma preliminar tres funciones de la participación ciudadana, es posible continuar analizando la posición que otros autores han desarrollado respecto a la visión teleológica del concepto.

En este segundo análisis, es posible señalar que Costa y Bellemmi desmenuzan los fines de la participación ciudadana en tres categorías, siendo estas:

- (i) La función comunitaria.
- (ii) La función pública.
- (iii) La función privada.

Atendiendo a la primera de estas categorías, se considera que la *función comunitaria* de la participación ciudadana se vincula estrechamente con los valores de cooperación y entendimiento mutuo que promueven las instancias participativas dentro de la comunidad. Al respecto, ha sido sostenido que se denomina por función comunitaria “aquella que da cuenta de que la participación ciudadana sirve para reforzar la posición de los ciudadanos en la comunidad y para fomentar una cultura de cooperación y respeto a la diversidad, potenciando la vida en comunidad. Para que ello sea efectivo, lo que la comunidad tenga que decir respecto a la instalación de un proyecto debiera verse reflejado en la decisión final¹³”.

En este sentido, es posible expresar que la función comunitaria expresada se puede relacionar directamente a la primera y segunda función expresada por Ank Michels y Laurens de Graaf, a saber; (i) que la participación ciudadana permite generar un mayor compromiso de la ciudadanía con los asuntos públicos, y; (ii) que la participación ciudadana fomenta el entendimiento en la población generando a su vez una mayor cohesión social.

¹³ COSTA y BELEMMI, *op. cit.*, página 16.

En este orden de ideas, la función comunitaria genera lazos en la población promoviendo el entendimiento mutuo de la gente fomentando valores como la diversidad, potenciando, en definitiva, la calidad de vida de una comunidad.

En segundo lugar, la *función pública* de la participación ciudadana se relaciona de forma directa con la legitimidad de las decisiones de la Administración así como la efectividad que adquieren las políticas públicas luego de un proceso participativo.

A mayor abundamiento de lo hasta aquí expresado, la función pública toma la perspectiva de la importancia que tiene la participación ciudadana para la Administración en la implementación y creación de políticas públicas así como la legitimación de las decisiones tomadas en esta dirección.

Respecto a esta segunda categoría establecida por Costa y Bellemi, es posible establecer que se encuentra directamente ligada a la tercera función señalada por Ank Michels y Laurens de Graaf, siendo esta dotar de mayor legitimación las decisiones que toma la Administración.

Para finalizar, atendiendo la última categoría expresada, la *función privada* hace alusión a la capacidad que posee la participación ciudadana de expresar los intereses en juego de los particulares así como lograr acuerdos entre estos¹⁴.

De este modo, la función privada pone el foco en la consecución y armonía de los intereses individuales, por cuanto un proceso participativo permite esclarecer las posiciones de cada una de las partes pretendiendo buscar acuerdo entre estas.

A partir de todas las ideas expresadas hasta este punto, es posible señalar que la participación ciudadana es una herramienta trascendente para el ordenamiento jurídico debido a que permite perseguir y promover múltiples objetivos.

En razón de lo hasta aquí desarrollado, y para efectos del presente trabajo, a continuación se desarrolla y amplía cada una de las categorías pensadas por Costa y Bellemi con el objeto de unificar y sistematizar las múltiples funciones que posee la participación ciudadana incluyendo las apreciaciones de Ank Michels y Laurens de Graaf. Lo anterior, será utilizado desde el segundo capítulo como mapa conceptual y piedra angular para analizar los roles que puede tomar la participación ciudadana en materia urbanística.

¹⁴ Ibidem, página 25.

Así, para efectos de la presente investigación, se reconocerán como funciones de la participación ciudadana las siguientes:

- **La función comunitaria:** Función que observa a la participación ciudadana como una herramienta para generar un mayor entendimiento en la población al establecer vínculos participativos en la ciudadanía. En este sentido, la función comunitaria utiliza a la participación ciudadana con el objetivo de generar una mayor cohesión social así como promover los valores de cooperación y diversidad. Del mismo modo, la función comunitaria promueve el compromiso de la población en los asuntos de interés público generando un mayor interés en los actos que afectan a la comunidad.
- **La función pública:** Función que analiza y utiliza a la participación ciudadana como una herramienta para la creación efectiva y eficiente de políticas públicas. A mayor abundamiento, la función pública o de legitimación busca obtener un input de información valioso por medio de la participación ciudadana, lo que a su vez permite a la Administración tomar mejores decisiones. Del mismo modo, esta segunda función pretende dotar de una mayor legitimación las decisiones tomadas por órganos del gobierno al generar instancias que recojan la voluntad de la ciudadanía, transparentando al mismo tiempo los procesos de creación de políticas públicas.
- **La función privada:** Función que ve a la participación ciudadana como una herramienta para expresar e identificar los múltiples intereses que posee la comunidad. De esta misma manera, la función privada pretende determinar correctamente los intereses individuales, para posteriormente generar un diálogo entre estos que permita llevar a acuerdo a los diversos actores en una determinada materia o en la implementación y creación de políticas públicas.

Como fue previamente mencionado, por medio de estas categorías se pretende generar un bagaje conceptual claro para posteriormente analizar los roles que puede tomar la participación ciudadana en el derecho urbanístico y más adelante, en la confección de planes reguladores.

Por otro lado, es importante reconocer y destacar que las funciones antes descritas no son excluyentes ni opuestas, sino que se manifiestan simultáneamente al incorporar mecanismos de participación ciudadana.

Por último, habiendo enunciado cada una de las funciones que se le reconocen a la participación ciudadana, en el siguiente apartado se pasará a analizar detenidamente la función pública o de legitimación. Esto último, por cuanto la función pública posee gran relevancia a la hora de crear políticas públicas que sean efectivas. Cuestión que sin lugar a dudas, será una herramienta vital para la Administración en materia urbanística.

3.- Análisis crítico de la función pública de la participación ciudadana

Una vez que ya han sido expuestas las múltiples funciones y fines que posee la participación ciudadana, en el siguiente apartado nos detendremos a analizar de forma más profunda el rol que juega la función pública, así como el rol que posee la participación ciudadana en la legitimación de políticas públicas y estructuras jurídicas.

Indudablemente, la participación ciudadana puede presentarse como un mecanismo eficaz para recoger y canalizar la voluntad de la población, sin embargo, es imperativo preguntarse hasta qué punto dicha afirmación es efectiva. Por lo demás, la tarea de esta sección es analizar los límites que posee la participación ciudadana como herramienta o mecanismo de legitimación.

Por último, también es relevante señalar por qué la legitimación de las políticas públicas y las estructuras jurídicas es vital para un Estado de Derecho. Al respecto, cabe ser señalado que ello se desprende de reconocer que el poder del Estado necesariamente procede de la voluntad del pueblo.

En este sentido, Ernst Wolfgang Bockenforde ha establecido a propósito de la importancia de la legitimación que “lo que está en primer plano no es la protección de la libertad de los ciudadanos ante injerencias no justificadas -este es primariamente un cometido del Estado de Derecho como tal-, sino que, en un sentido más amplio, la ocupación y la dirección vinculante del poder del Estado se organicen en orden a resolver los asuntos comunes del pueblo. El dominio del Estado en su conjunto, que incluye en general el cuidado de estos asuntos comunes y no solo la

promulgación de mandatos y prohibiciones, ha de derivar del pueblo en lo que se refiere a su ejercicio, y tiene que dejar que sea él el que controle y determine sus contenidos¹⁵”.

Bajo esta línea argumentativa, Bockenforde en su texto *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia* reconoce tres formas o mecanismos de legitimación, siendo estos; (i) La legitimación democrática funcional e institucional; (ii) La legitimación democrática orgánica personal, y; (iii) La legitimación democrática material o de contenido.

Sin detenernos demasiado tiempo en cada una de estas categorías, es importante reconocer que la legitimación democrática material o de contenido “tiene por objeto asegurar que, por lo que se refiere a su contenido, el ejercicio del poder del Estado deriva del pueblo o se concilia con la voluntad del pueblo, y que de esta forma se garantiza el ejercicio del poder del Estado por el pueblo¹⁶”.

De este modo, siendo la participación ciudadana un mecanismo para buscar la legitimación de las decisiones que toma la Administración al ejercer su cargo, esta funciona por medio del tercer mecanismo de legitimación o en otras palabras, pretende dar legitimación democrática material o de contenido.

Una vez que ha sido establecido lo anterior, es posible pasar a analizar propiamente tal el rol que posee la participación ciudadana en su función pública o como herramienta de legitimación del actuar del Estado.

Al hablar de participación ciudadana, se ha tendido a creer que cuanto mayor participación incluya la Administración en su toma de decisiones, mayor será la legitimidad que esta detendrá respecto de sus actos.

Sin embargo, como señala Javier Barnes, aquella simplificación es en muchos casos errada y puede llevar a conclusiones equívocas. Así, el autor ha establecido que “(...) se tiende a pensar que cuanto mayor sea la participación ciudadana en el procedimiento decisorio de la Administración, tanta más legitimidad democrática ostentará la resolución que se adopte.

¹⁵ BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, 2000. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. España: Editorial Trotta. Página 55. ISBN: 978-84-8164-397-8.

¹⁶ *Ibidem*, página 66.

Afirmación esta que, sin embargo, no resiste un análisis más profundo, si no es con muchos matices y cautelas¹⁷”.

En este orden de ideas, la participación ciudadana, sin una correcta estructura, puede incluso perjudicar la legitimación de la Administración en un número de casos. Así, resulta ejemplificador señalar la situación descrita por Ank Michels y Laurens de Graaf, así como aquella levantada por Bellemi y Costa.

Por un lado, los primeros autores han señalado los efectos perjudiciales que puede traer aparejada la participación ciudadana si se segrega o no se establecen mecanismos para incluir a los múltiples sectores de la población. A mayor abundamiento, han aclarado que lo anterior no sólo erosiona la legitimidad del actuar de la Administración, sino que también puede contribuir a invisibilizar a ciertos sectores o minorías al asumir erróneamente que todas las voces de la ciudadanía están siendo incluidas en un proceso participativo¹⁸.

Por otro lado, Belemmi y Costa señalan la paradoja de incluir un proceso participativo con el fin exclusivo de aumentar la legitimidad del actuar de la Administración. Al respecto, ha sido señalado por los autores que si bien un procedimiento de participación ciudadana puede aumentar el índice de legitimidad del actuar de la Administración, un proceso creado exclusivamente con dicho fin tiene el efecto contrario por cuanto denota un espíritu de manipulación¹⁹.

Así, un primer acercamiento a los límites de la función pública de la participación ciudadana permite reconocer que existen una serie de riesgos y peligros a la legitimidad material de la Administración, en caso de incorporar un proceso participativo deficiente que no se haga cargo de las observaciones hasta aquí reseñadas.

Por lo demás, es importante reconocer que a la hora de incluir un procedimiento participativo, no sólo debe verificarse aquello que es sustantivo a la materia consultada sino también la estructura que el procedimiento de participación ciudadana debe tener. En definitiva, un proceso participativo debe cumplir con un alto estándar formal y material para que pueda verdaderamente ser considerado una herramienta útil.

¹⁷ BARNES, Javier, 2019. Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo. Revista digital de Derecho Administrativo, no. 21, p. 85. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6733361>

¹⁸ MICHELS, Ank y DE GRAAF, Laurens, op. cit., página 489.

¹⁹ COSTA y BELEMMI, op. cit., página 21.

En estrecha relación con lo anterior, Javier Barnes establece tres condiciones que deben darse en un procedimiento de participación ciudadana para que este pueda aumentar el índice de legitimación del actuar del Estado. Así, las condiciones que señala Barnes son las siguientes:

1. Un procedimiento ampliamente participativo establecido por el legislador que sea utilizado para rellenar el contenido material que una ley ha dejado abierto:

Atendiendo el primer requisito señalado, Barnes dispone que la participación debe tener por objetivo colmar el contenido material e interno de la ley, complementando la voluntad democrática expresada en el parlamento. En este orden de consideraciones, para que el procedimiento de participación ciudadana responda al fin de legitimación, este debe estar estructurado con el objetivo de complementar una ley que posee un contenido que aún no ha sido completamente determinado²⁰.

2. La participación debe ser lo suficientemente inclusiva y representativa:

La segunda condición señalada por Barnes para que la participación ciudadana pueda aumentar el índice de legitimidad de la Administración se centra en asegurar que el proceso abarque a gran parte de la ciudadanía representando a los múltiples sectores presentes. En ese sentido, la condición reconoce tres criterios para asegurar que el proceso participativo sea lo suficientemente representativo, siendo estos; (i) El número de participantes movilizados; (ii) La cantidad de sectores, ámbitos e intereses involucrados (permitiendo la pluralidad de visiones), y; (iii) Los niveles del gobierno implicados, buscando siempre un trabajo coordinado entre los múltiples niveles organizacionales²¹.

3. La participación debe consistir en una conversación o diálogo:

La tercera y última condición que señala Barnes se centra en permitir a todos los participantes manifestar sus ideas y posiciones, favoreciendo la colaboración entre los múltiples actores. De este modo,

²⁰ BARNES, Javier, Op. cit, página 96.

²¹ Ibidem, página 97.

la presente condición exige que exista un proceso deliberativo en el cual determinadas posiciones o posturas no se sobrepongan o acaparen a la de otros²².

Solo una vez cumplidas las tres condiciones anteriores, Barnes estima que puede existir un verdadero proceso participativo que permita una legitimación a través del procedimiento. De este modo, podemos determinar que un proceso participativo requiere cumplir con una serie de estándares para garantizar que la voluntad popular verdaderamente se manifieste.

Por lo demás, es labor de la Administración regular y crear un procedimiento participativo que permita generar instancias de deliberación que incluyan en igualdad de condiciones a la ciudadanía, y que a su vez, permitan rellenar el contenido material de una ley.

En consecuencia, todo proceso de participación ciudadana requiere —para ser efectivo en razón de su función pública—, de una labor activa por parte de la Administración para idear un proceso idóneo que permita recoger la voluntad popular. Indudablemente, lo anterior implicará un gasto de recursos públicos así como un compromiso permanente por parte de los organismos del Estado para verificar que las condiciones antes reseñadas se cumplan a lo largo del procedimiento.

En definitiva, los límites a la función pública de la participación ciudadana se estructuran en torno a las exigencias que requiere garantizar un procedimiento que sea efectivo a la hora de recoger la voluntad popular.

Así, y a partir de todo lo hasta aquí expresado, un procedimiento de participación ciudadana que aumente el índice de legitimidad material exigirá; **(i)** Un compromiso permanente por parte de la Administración para regular el procedimiento participativo, y; **(ii)** El gasto de recursos públicos para idear un proceso de participación efectivo que cumpla con los estándares ya señalados.

En este orden de ideas, ambas exigencias se estructuran como límites a la Administración para implementar un procedimiento de participación ciudadana que sea efectivo y sea una herramienta eficaz para materializar la función pública o de legitimación.

²² Ibidem, página 98.

Nuevamente, lo hasta aquí señalado será de utilidad en capítulos posteriores al analizar la estructura que requiere un procedimiento de participación ciudadana efectivo en materia urbanística, y en específico, en el procedimiento de creación de planos reguladores.

Una vez que ya hemos analizado la estructura, fines y límites de los procedimientos de participación ciudadana, en el siguiente apartado nos abocaremos a analizar las relaciones y tensiones que pueden producirse entre la participación ciudadana y la democracia representativa.

4.-Participación ciudadana vs democracia representativa

En la actualidad, los modelos de democracia representativa han sufrido golpes severos poniendo en duda cuán efectivo puede ser este mecanismo de democracia. Una baja participación por parte de la ciudadanía, falta de legitimidad de los gobernantes y un descontento generalizado de la gente hacia la clase política; es claro que en la actualidad se está formando un cuestionamiento y crítica al sistema de democracia que actualmente se utiliza en gran parte de los países del mundo.

Lo anterior, ha generado como consecuencia directa que se busquen otros medios y formas de democracia para poder estructurar y legitimar el poder. En este sentido, se ha vuelto común el deseo de la gente de recurrir a sistemas de democracia directa en el que la voluntad popular se ejerza por los mismos ciudadanos sin la intermediación de representantes.

Sin embargo, antes de entrar a evaluar si la democracia directa puede sostenerse en un mundo como el de hoy, primero debemos determinar si ambos sistemas (tanto la democracia representativa como la democracia directa) son sistemas excluyentes.

Por medio de dicho análisis espero poder manifestar que no existen sistemas de democracia puros y que la democracia representativa se estructura como un sistema vital y esencial a día de hoy. A mayor abundamiento, pretendo demostrar que la incorporación de modelos de participación ciudadana en distintos ámbitos puede corregir los problemas que actualmente sufren nuestros modelos de democracia representativa incluyendo instancias de democracia directa o deliberativa y participativa.

En definitiva, a continuación estudiaré la posibilidad de complementar los distintos modelos de democracia por medio de modelos participativos que involucren a la ciudadanía en distintos ámbitos.

Una vez dicho lo anterior, podemos comenzar nuestro análisis señalando que Sofía Correa y Pablo Ruiz-Tagle han establecido que la democracia representativa se define como “Un sistema político en el que gobierna la mayoría, asegurando al mismo tiempo el respeto de los derechos de las minorías, en el que el pueblo elige a sus representantes en procesos electorales, y en el que se promueve la participación; ello de acuerdo a un conjunto de principios y normas constitucionales que limitan y controlan la acción de los gobernantes y el interés común de los gobernados”²³.

A partir de la definición anterior, Ezio Costa ha establecido que existiría una verdadera coincidencia entre la idea de democracia representativa y el Estado de derecho²⁴. Por lo demás, es importante reconocer que el surgimiento del sistema representativo ha permitido el respeto y protección al derecho de las minorías, facilitando a su vez la gobernanza que se delega en representantes elegidos en procesos electorales.

Sin embargo, la definición anterior ha sufrido múltiples críticas transformándose en una quimera difícil de ver realizada en el mundo real. En este sentido, se ha argumentado que la democracia representativa generaría representantes con baja o nula legitimidad que no defienden ni manifiestan los derechos de las minorías. De la misma manera, se ha criticado que no existe verdadera representación del pueblo por cuanto el sistema genera intereses perversos que llevan a ver a la democracia como un mercado en el que los representantes pretenden engañar los electores, dejando de lado el interés general. En tercer y último lugar, también es importante reconocer que se ha acusado a la democracia representativa de desligar a la gente de los asuntos públicos, reduciendo así la participación y en consecuencia, el control sobre los gobernantes.

Frente a la caída o crisis de las democracias representativas, han surgido múltiples voces argumentando que los modelos de democracia deben volver a sus raíces instaurando nuevamente modelos de democracia directa con el fin de hacerse cargo de las críticas antes reseñadas.

²³ CORREA, Sofía y RUIZ-TAGLE, Pablo, 2010. *Ciudadanos en democracia, fundamentos del sistema político*. Santiago de Chile: Random House Mondadori S.A., página 82.

²⁴ COSTA, Ezio, 2020. *Participación ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente*. Primera edición. Santiago de Chile: Der ediciones. ISBN: 978-956-9959-82-0., página 37.

A propósito de la democracia directa, esta ha sido definida por Ezio Costa como “aquella que está asociada a la manifestación de la voluntad popular de manera directa por parte del pueblo, sin la intermediación de representantes²⁵”.

En este sentido, es importante destacar que se ha creído erróneamente que ambos sistemas son contradictorios y que por lo tanto, se debe necesariamente optar por uno u otro.

Frente a esta situación, se debe comenzar señalando que optar por un modelo de democracia puramente directa el día de hoy no resulta viable en virtud de lo compleja que se ha vuelto la vida en sociedad. En esta misma línea, no se debe desconocer las múltiples críticas que se han generado en torno a la democracia puramente participativa. Ya sea la exclusión de ciertos grupos minoritarios, la imposibilidad de generar un sistema de gobernanza efectivo y el acaparamiento del espacio público por ciertos grupos de interés; es claro que un modelo de democracia directa pura no podría vivir en sociedades complejas y masivas como las que a día de hoy existen.

Así, Bockenforde ha señalado que es imperativo que existan modelos de democracia representativa estableciendo que “La configuración concreta de la democracia no puede darse bajo la forma de la democracia directa o de la identidad, sino que está referida necesaria y primariamente a una estructura representativa²⁶”.

Sin perjuicio de lo anterior, y como hemos señalado a lo largo de este apartado, la existencia de un sistema de democracia representativa no excluye, per se, manifestaciones complementarias de democracia directa. A mayor abundamiento, estas son conciliables y pueden coexistir en un modelo que garantice un sistema de democracia efectiva.

Así, ha sido establecido que “si bien la democracia representativa continúa siendo la norma, ha existido un aumento en el uso de mecanismos de democracia directa, cuestión que podría demostrar que en realidad entre estos dos modelos no existe una oposición total, sino que son perfectamente complementarios y han ido variando su justo equilibrio²⁷”.

²⁵ Ibidem, página 34.

²⁶ BÖCKENFÖRDE, Ernst, Op. Cit., página 47.

²⁷ COSTA, Ezio, Op. Cit., página 40.

Por lo demás, concebir a la democracia representativa y democracia directa como modelos complementarios, abre un abanico de posibilidades para enfrentar los problemas a los que a día de hoy nuestros modelos democráticos enfrentan.

Es en torno a esta posibilidad que surge la participación ciudadana como alternativa para enfrentar los problemas que presentan nuestros modelos de democracia. En definitiva, la participación ciudadana se estructura como una alternativa para incorporar a la gente de forma más directa en la toma de decisiones o en la participación de la gestión pública. Por lo demás, la participación ciudadana puede concebirse como un mecanismo mixto entre ambos modelos de democracia, o como un tercer modelo independiente denominado *democracia participativa* que incorpora las ideas de democracia directa y democracia representativa.

Ha sido expresado por Francisco Soto que la democracia participativa sería “el conjunto de instituciones que permite la intervención de sujetos, sean ciudadanos u organizaciones, en procedimientos administrativos, legislativos o parlamentarios de interés público, pese a que la decisión definitiva sea tomada finalmente por el órgano facultado para ello²⁸⁷”.

De esta forma, este tercer modelo de democracia permitiría generar instancias para que los sujetos puedan intervenir en aspectos de interés público complementando los sistemas de democracia que actualmente poseemos.

Por lo demás, resulta fundamental concluir esta sección estableciendo que si bien los problemas que actualmente manifiestan nuestros modelos democráticos resultan ser multicausales y no existen respuestas unívocas, los modelos de democracia participativa pueden otorgar nuevas herramientas para enfrentarlos.

De este modo, creo y sostengo firmemente que incluir a la ciudadanía en los asuntos de interés público puede revitalizar nuestros sistemas democráticos. A través de dicha herramienta, podremos encontrar nuevos horizontes para enfrentar la deslegitimación, descontento y apatía de la ciudadanía. En definitiva, las instancias de participación ciudadana se estructuran como una herramienta para que las instituciones que nos gobiernan puedan verdaderamente velar por el interés general y no, en cambio, por su interés como clase política.

²⁸SOTO, Francisco, 2013. El desafío de la participación. *Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*. Santiago de Chile: Lom Ediciones., página 25.

Sin ir más allá de esta idea (que indudablemente puede dar espacio para un amplio desarrollo que supera con creces la intención de este trabajo investigativo), en el siguiente apartado estudiaremos dos tipos de manifestaciones concretas que posee la participación ciudadana en nuestro sistema jurídico. De este modo, observaremos como esta idea puede estructurarse como una herramienta fundamental para generar un sistema democrático que sea verdaderamente efectivo.

5.-Manifestaciones concretas de la participación ciudadana

Indudablemente, el derecho de participación ciudadana puede tomar múltiples y diversas formas en un sistema jurídico. Ya sea como consultas a la ciudadanía, espacios para que la sociedad civil pueda organizarse y manifestar su voz, o cuentas públicas en que se genera un espacio de diálogo entre la gente y las diversas instituciones del país; es claro que el camino para lograr un sistema de participación ciudadana es amplio y no existen respuestas únicas.

Frente a esta situación, en el siguiente apartado estudiaremos una serie de procedimientos de participación ciudadana contemplados en nuestro sistema jurídico con el objeto de poder entender un poco más cuáles son los mecanismos que nuestra ley ha creado para que la ciudadanía pueda participar de la gestión pública.

De este modo, a continuación pasaremos a estudiar los siguientes mecanismos participativos que han sido creados por el derecho nacional: **(i)** Los plebiscitos comunales; **(ii)** Las consultas ciudadanas, y; **(iii)** Las cuentas públicas participativas.

i) Los plebiscitos comunales.

Introducidos de forma tardía a través de una de las reformas constitucionales generadas en 1989, los plebiscitos comunales han sido una institución que ha sido objeto de múltiples proyectos de ley y consecuentemente, su regulación e importancia ha ido aumentando conforme al pasar de los años. Actualmente, dicho mecanismo de participación se encuentra consagrado en el artículo 118 de la Constitución de 1980 a propósito de la Administración Comunal, estableciéndose lo siguiente:

“Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos²⁹”.

A partir de la regulación constitucional precedentemente citada, se puede vislumbrar que si bien la Constitución consagra los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes, la norma fundamental se remite a la Ley N°18.695³⁰ “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades” (en adelante “LOCM”) que regula dichas herramientas en su título IV “De la participación Ciudadana”, en sus artículos 93 y siguientes. En dicho articulado, es posible observar que el párrafo 3 se dedica a regular los plebiscitos comunales a través de los artículos 99 a 104.

A propósito del contenido de la regulación previamente mencionada, a continuación se pasan a detallar los puntos más importantes:

-En primer lugar, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 99 de la ley previamente citada, **la titularidad para convocar plebiscitos comunales reside en:** (i) El alcalde con acuerdo del Concejo; (ii) a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del Concejo; (iii) A solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del Concejo Comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio, y; (iv) por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna³¹.

-En segundo lugar, y en cuanto a las **materias que es posible someter a plebiscito comunal**, se establecen las siguientes: i) materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal; ii) a la aprobación o modificación del plan

²⁹ Constitución Política de la República de Chile (2011), Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. Artículo 118.

³⁰ Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2006 del Ministerio del Interior, “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.695, Orgánica constitucional de Municipalidades”, publicado el 26 de julio de 2006.

³¹ A propósito de la iniciativa ciudadana, el artículo 100 de la LOCM establece los requisitos de su procedencia: “Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral”.

comunal de desarrollo; iii) a la modificación del plan regulador, y; iv) a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal.

-En tercer lugar, en relación a los **resultados del plebiscito comunal**, el artículo 101 de la LOCM señala que “Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna”.

-En cuarto lugar, y a propósito de las **prohibiciones para celebrar un plebiscito comunal**, el artículo 102 dispone que “No podrá convocarse a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella”. A su vez, el segundo inciso del mismo artículo dispone que “Tampoco podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio”.

-Por último, es importante destacar que la misma regulación legal dispone que **los gastos que comprende el plebiscito comunal necesariamente son de cargo de la municipalidad respectiva.**

Teniendo a la vista toda la regulación precedentemente citada, es posible señalar que los plebiscitos comunales se estructuran como una institución que pretende incorporar a la ciudadanía en los ámbitos locales. En virtud de que el espacio local es de gran importancia para la población por su directa vinculación con el bienestar de la ciudadanía, surge naturalmente la conclusión de que es allí donde mayor interés tiene la gente de participar.

Por otro lado, para estudiar concretamente el funcionamiento de los plebiscitos comunales, es posible citar brevemente el plebiscito comunal desarrollado en la comuna Peñalolén, convocado el día 8 de septiembre de 2011:

El plebiscito comunal de Peñalolén, tuvo por objeto consultar a la ciudadanía si estaban de acuerdo con la nueva propuesta de modificación al Plan Regulador Comunal de Peñalolén que modificaba las condiciones de edificaciones, uso de suelo y vialidad.

Como tal, el proceso se origina a partir de lo aprobado en la sesión ordinaria N°88 del Concejo Municipal de Peñalolén, que aprobó la idea de someter a plebiscito comunal la proposición de modificaciones al Plan Regulador Comunal, así como en la carta entregada con fecha 11 de agosto de 2011 por siete dirigentes al alcalde, solicitando llamar a plebiscito por las mismas razones antedichas.

A partir de las solicitudes, el Alcalde, el día 8 de septiembre de 2022, mediante el decreto N°1.300, convocó a plebiscito comunal para el día 11 de diciembre de 2011, disponiendo que se sometía a votación de los ciudadanos si aprobaban la propuesta de modificación del Plan Regulador Comunal de Peñalolén.

Con posterioridad a ello, el Servicio Electoral determinó una serie de materias necesarias para que el proceso se llevara a cabo en orden. De este modo, mediante el Oficio Ordinario N°7027, del 12 de septiembre de 2011, se informó el Cronograma de Actividades relativas al plebiscito comunal de Peñalolén; mediante resolución N°2.334, del 13 de septiembre de 2011, se determinó las mesas receptoras de sufragios para el plebiscito comunal de Peñalolén; a partir de la resolución N°2.335, del 14 de septiembre de 2011, se determinaron los Colegios Escrutadores y, por último; a partir de la resolución N°2682 del 15 de noviembre de 2011, se fijó la cédula oficial de votación.

Por su parte, con fecha 11 de octubre de 2011, el Alcalde celebró un convenio con el Servicio Electoral con el objeto de cubrir todos los gastos en que éste organismo incurriría en la preparación del Plebiscito, por lo que la Municipalidad de Peñalolén puso a su disposición \$46.799.748.-, monto que posteriormente debería ser rendido dentro de los 60 días siguientes a la celebración del Plebiscito.

El día de la votación, acudieron 74.501 ciudadanos a votar, imponiéndose la opción “No” con el 51,94% de los votos válidamente emitidos, siendo el resultado vinculante al haber votado más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

Dicho resultado contrastó la opinión del alcalde —que deseaba modificar el Plan Regulador Comunal—, con la de la ciudadanía, imponiéndose esta última rechazando así, las modificaciones al Plan Regulador Comunal propuestas.

A partir del ejemplo y regulación citada, podemos observar que los plebiscitos comunales pueden constituirse como herramientas eficaces para legitimar las decisiones locales y que permiten que la Administración tome en consideración la opinión de la ciudadanía. Sin perjuicio de lo

anterior, los plebiscitos comunales también suponen una serie de exigencias como es la organización y financiamiento, lo que indudablemente supone un problema respecto a la viabilidad de estos mecanismos en comunas con escasos recursos.

Para finalizar, es importante destacar que los plebiscitos comunales en Chile aún no dejan de ser un número reducido y que se estructuran como una herramienta poco explorada en los ámbitos de la democracia y legitimación local. Por otro lado, si bien existió un proyecto de ley presentado el 10 de noviembre de 2010 que tuvo por objeto robustecer su regulación (Boletín N°7308-06), este nunca finalizó su tramitación. Por lo demás, a día de hoy los plebiscitos comunales suponen una alternativa poco explorada para otorgar mayor democracia, y que quizás algún día tendrán una renovada voluntad política para hacerse realidad.

ii) Las consultas ciudadanas.

Reguladas en el artículo 73 de la ley N°18.575 “Sobre Bases Generales de la Administración del Estado”³², el procedimiento de consulta ciudadana tiene por objeto conocer la opinión de la gente en aquellas materias que sean o puedan ser de interés para la ciudadanía. De esta forma, se contempla un espacio para que la gente pueda dar su opinión a partir de las modalidades formales que cada órgano del Estado decida establecer.

A mayor abundamiento, para la realización de las consultas ciudadanas, la ley reconoce múltiples obligaciones respecto del órgano que lleva la consulta. En este sentido, se impone la obligación de que la consulta sea realizada de forma: (i) informada; (ii) pluralista, y; (iii) representativa³³.

Asimismo, también es relevante señalar que las consultas ciudadanas son un mecanismo de participación ciudadana que se estructura a partir del principio participativo, tal como lo señala la historia de la ley N°20.500, que incorporó a la Ley N°18.575 el nuevo procedimiento de participación por medio de consultas del artículo 73. Así, se establece en el mensaje que:

³² Artículo 73, ley N°18.575: Los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, en la forma que señale la norma a que alude el artículo 70.

³³ De acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 73 de la ley N°18.575.

“La participación ciudadana, como eje central de un régimen democrático moderno, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. Una relación de cooperación Estado-individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter receptivo, pasivo o de meros sujetos (...)

En estas condiciones, la existencia de un marco que favorezca una participación ciudadana efectiva, por un lado, hace partícipes de las decisiones a los propios ciudadanos, posibilitando el ensanchamiento de la democracia. Por el otro, permite una actuación eficiente de los órganos del Estado encargados de tomar decisiones públicas, toda vez que se toma conocimiento de los distintos intereses en juego, del grado de aceptación de las medidas y se perfeccionan técnicamente las decisiones con aportes externos³⁴’.

De la misma manera, es importante destacar que la ley exige que las opiniones sean debidamente ponderadas y evaluadas por el órgano respectivo.

Por otro lado, y a partir de lo establecido en el artículo 70 del mismo cuerpo legal, se debe señalar que cada órgano de la Administración posee la obligación de mantener actualizadas las modalidades de participación, publicándose las consultas ciudadanas preferentemente a través de medios electrónicos³⁵.

A partir de todo lo hasta aquí señalado, podemos concluir que el procedimiento de consulta establecido en el artículo 73 de la Ley N°18.575 ha tenido por objeto involucrar a la ciudadanía en la gestión pública, fortaleciendo el principio de participación ciudadana buscando a su vez, una mayor eficiencia en el actuar de la Administración.

En este mismo sentido, dicho procedimiento ha generado una instancia para que la gente pueda, ya sea de oficio o a petición de parte, opinar respecto a materias que puedan ser de su interés.

Por lo demás, podemos observar que el procedimiento de consulta ha buscado promover la función pública y privada de la participación ciudadana. Por un lado, el

³⁴ Historia de la ley N°20.500, Mensaje, página 4.

³⁵ Artículo 70, ley N°18.575: “Las modalidades de participación que se establezcan deberán mantenerse actualizadas y publicarse a través de medios electrónicos u otros”.

procedimiento promueve la función pública debido a que las consultas a la ciudadanía permiten manejar un mayor espectro de información, generando medidas más eficientes y con un mayor margen de legitimidad. Por su parte, el procedimiento de consulta también promueve la función privada en la medida en que permite que la Administración pueda identificar los múltiples intereses individuales que existen y pueden verse afectados con una decisión de política pública.

Para finalizar el estudio de la consulta ciudadana contemplado en el artículo 73 de la ley N°18.575, a continuación se pasa a presentar una consulta ciudadana realizada por la CMF en su portal web³⁶.

The screenshot shows the website of the Comisión para el Mercado Financiero (CMF). The page is titled 'Normativa en consulta' and includes a description of the consultation process. Below the text, there is a table with one entry regarding the implementation of IFRS 17. The table has columns for 'Fecha Publicación', 'Plazo Recepción Comentarios', 'Materia', 'Bajar Textos', and 'Ingresar Comentario:'. The entry for IFRS 17 has a publication date of 12/01/2021 and a comment deadline of 12/05/2021. There are buttons for 'Descargar' and 'Comentar' next to the entry.

Fecha Publicación	Plazo Recepción Comentarios	Materia	Bajar Textos	Ingresar Comentario:
12/01/2021	12/05/2021	Norma de Carácter General sobre la Implementación del estándar contable IFRS 17 en el mercado de seguros chileno.	Descargar	Comentar

iii) Cuentas públicas participativas.

Una tercera manifestación concreta que presenta nuestro sistema jurídico en relación a la participación ciudadana son las cuentas públicas participativas.

Como su nombre indica, las cuentas públicas participativas son espacios de diálogo entre la ciudadanía y los órganos del Estado, en el que estos últimos dan a conocer la gestión que han desarrollado durante el año. De la misma forma, una vez realizada la exposición, esta es evaluada por la ciudadanía buscando generar una mayor transparencia y confianza sobre la administración pública. De este modo, la gente puede tanto conocer y consultar sobre una amplia gama de materias,

³⁶ http://www.cmfchile.cl/institucional/legislacion_normativa/normativa_tramite.php

como son por ejemplo la ejecución presupuestaria, la política, planes de acción y programas de servicios del Estado.

Como tal, las cuentas públicas participativas fueron introducidas a la ley N°18.575 mediante el artículo 72 de la ley N°20.500 que establece que:

“Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Dicha cuenta deberá desarrollarse desconcentradamente, en la forma y plazos que fije la norma establecida en el artículo 70.

En el evento que a dicha cuenta se le formulen observaciones, planteamientos o consultas, la entidad respectiva deberá dar respuesta conforme a la norma mencionada anteriormente³⁷”.

A partir de todo lo anteriormente dispuesto, es posible señalar que las cuentas públicas participativas se configuran como una manifestación concreta de la participación ciudadana, pretendiendo involucrar a la ciudadanía en el control de la gestión pública.

Asimismo, al ser dicha regulación incorporada a la ley N°18.575, debemos señalar que el procedimiento de cuentas públicas participativas resulta aplicable a todos los organismos de la Administración del Estado.

En último lugar, y a modo de ejemplo, es posible pasar a exponer el ejemplo de las cuentas públicas participativas realizadas por el Ministerio de Justicia durante el año 2018³⁸:

³⁷ Artículo 72, Ley N°20.500, “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, publicada el 16 de febrero de 2011.

³⁸ <https://www.minjusticia.gob.cl/participacion-ciudadana/cuentas-publicas-participativas/cuenta-publica-gestion-2018/>

Cuentas Públicas Participativas Gestión 2018



Me gusta 0 Compartir Twittear



El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, invita cordialmente a la ciudadanía a informarse sobre la gestión realizada durante el año 2018 y las proyecciones para el año 2019, a través de su Cuenta Pública Participativa. Durante el presente proceso, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos estableció 2 modalidades de interacción con la ciudadanía; Presencial y Virtual. La modalidad Presencial consistirá en la realización de la actividad Cuenta Pública Participativa, a realizarse este 30 de abril, en la región del Maule. En esta oportunidad, los asistentes al evento, junto con conocer los principales resultados de la gestión del Ministerio, podrán completar un formulario impreso, que nos permitirá recoger sus opiniones, sugerencias o consultas sobre lo expuesto por la autoridad. Respecto de la modalidad virtual, la ciudadanía podrá acceder a la transmisión vía streaming de la Cuenta Pública, cuyo acceso será informado a través de este sitio web y redes sociales del Ministerio. Asimismo, se implementará un formulario on line, disponible desde el 25 de abril y hasta el 25 de mayo, para enviar consultas y opiniones sobre las materias abordadas. Sus consultas y comentarios serán sistematizados y respondidos mediante el Informe Final Mecanismo de Participación, publicado en este mismo sitio y enviado a la dirección de correo electrónico que usted nos haya indicado al momento de formular sus observaciones. Les invitamos a participar de este proceso, contribuir con sus opiniones y observaciones, para fortalecer la gestión en el país.

Jueves 25 de Abril 2019	Publicación documento Cuenta Pública en sitio web Institucional.
Martes 30 de abril 2019	Inicio de Participación Virtual Cuenta Pública. Cuenta Pública Participativa Presencial.
Sábado 25 de mayo 2019	Transmisión Cuenta Pública vía streaming.
Viernes 14 de junio 2019	Término de la Participación virtual. Publicación informe Final Mecanismo de Participación.



- Documento Cuenta Pública Participativa Gestión 2018
- Formulario de Participación CPP gestión 2018
- Resumen de Cuenta pública - Gestión 2018

Como hemos podido ver, el derecho nacional ha incorporado diversos mecanismos participativos con el objeto de fortalecer e incluir a la ciudadanía en la gestión pública. Indudablemente, la ley N°20.500 ha marcado un hito dentro del desarrollo de la participación ciudadana en Chile, sin embargo, es importante reconocer que esta representa solo el comienzo de un cambio de paradigma respecto a lo que es y debe ser la gobernanza. En consecuencia, es fundamental señalar que se debe continuar buscando vías para fortalecer la participación ciudadana involucrando a la gente en la gestión de los distintos órganos del Estado.

Para concluir este primer capítulo, en el siguiente y último apartado nos abocaremos a analizar y evaluar de forma crítica dos instituciones de participación ciudadana que contempla la legislación chilena. Por medio de lo anterior, se podrá estudiar y observar de forma aún más concreta la configuración que los procesos de participación ciudadana tienen al día de hoy, así como las deficiencias que estos pueden presentar.

6.- Análisis crítico de dos sistemas de participación ciudadana contemplados en el Derecho Chileno

En el presente apartado, nos centraremos en analizar el funcionamiento e implementación de dos instituciones de participación ciudadana que contempla el derecho chileno, siendo estos; (i)

Los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (en adelante “COSOC”) incorporados por la Ley N°20.500³⁹, y; (ii) El procedimiento de participación ciudadana incorporado en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Al analizar ambos ejemplos de participación ciudadana, observaremos los principales problemas y retos a los que se enfrenta la incorporación efectiva de procedimientos participativos en el sistema jurídico chileno.

6.1.- La implementación y funcionamiento de los COSOC

Incorporados a la LOCM mediante la ley N°20.500, los COSOC son organismos de participación ciudadana que tienen por objetivo ampliar la participación existente a nivel local. Si bien dichos organismos no son exclusivos de las municipalidades, en el siguiente apartado nos centraremos en analizar aquellos contemplados para ampliar la participación existente en cada comuna.

Atendiendo a la estructura orgánica de los COSOC, es importante destacar que sus miembros son elegidos por organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, así como por las organizaciones de interés público de la comuna⁴⁰.

Asimismo, a partir de lo establecido en el artículo 63 de la LOCM, los COSOC son presididos por el alcalde de cada municipio lo que puede generar, de una forma u otra, una situación de subordinación y dependencia en relación a este último.

Atendiendo la finalidad con la que fueron creados, la ley no ha sido clara a la hora de determinar el objetivo que poseen los COSOC. Sin perjuicio de lo anterior, en la discusión del proyecto de ley se establecen una serie de consideraciones que entregan luz respecto al objetivo con el que fueron creados. Así, a propósito de dichos fines, se establece lo siguiente:

“El proyecto es importante, en primer lugar, porque fomenta la asociatividad y permite en virtud de la igualdad, entregar a organizaciones el poder o acceso a prerrogativas que solas, aisladamente, no podrían obtener.

³⁹ Ley N°20.500, “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, publicada el 16 de febrero de 2011.

⁴⁰ Aspecto que se extrae del artículo 64 de la LOCM.

En segundo lugar, porque estimula la participación ciudadana a través de organizaciones sociales debidamente constituidas.

En tercer lugar, porque fortalece el principio de la transparencia, que es lo que buscamos en la administración del Estado para el diálogo de la ciudadanía con las instituciones públicas y privadas (...)

El proyecto es un paso importante para que la ciudadanía tome conciencia de que debe desempeñar un papel más determinante en el proceso de toma de decisiones. Es como el control que a la ciudadanía podría corresponderle de la gestión pública. Es cierto que falta, porque nada es perfecto, pero es un punto de partida, un inicio; es la base. Puede haber muchas diferencias de apreciación, pero es el fundamento inmediato para seguir adelante en el proceso de participación ciudadana en la gestión pública.⁴¹”

A partir de lo antes expresado, es posible observar que los COSOC fueron creados con el objetivo de fortalecer el rol que juega la ciudadanía en el control de la gestión pública fomentando la asociatividad, diálogo y transparencia del Estado con instituciones públicas y privadas.

En definitiva, por medio de los COSOC se ha pretendido fomentar la participación de la ciudadanía en el espacio local. Del mismo modo, ello es concordante con lo establecido en el artículo 69 de la LOCBGAE que dispone que “El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”.

Por su parte, la ley tampoco ha sido clara al definir taxativamente las funciones de los COSOC. Sin perjuicio de lo anterior, es posible señalar entre las más importantes; (i) Pronunciarse sobre la cuenta pública que realiza el alcalde sobre su gestión anual y la marcha general de la Municipalidad⁴²; (ii) Formular observaciones a los propuestos de inversión de la comuna, al plan de desarrollo de la comuna, y a modificaciones del Plan Regulador Comunal; (iii) Formular consultas al alcalde respecto de materias sobre las cuales debe pronunciarse el Concejo Municipal⁴³, y; (iv) Solicitar al alcalde, previa ratificación de los Concejales, la realización de un plebiscito comunal.

Desde la publicación de la ley N°20.500, consecuente creación y establecimiento de los COSOC han pasado nueve años. Lo anterior, nos entrega la posibilidad de observar y analizar cómo ha sido el funcionamiento e implementación de los COSOC desde entonces.

⁴¹ Historia de la ley N°20.500, discusión en sala. Intervención del honorable diputado Ojeda. Página 92.

⁴² Función que se extrae a partir de lo dispuesto en el artículo 67 de la LOCM.

⁴³ De acuerdo a lo preceptuado en los artículos 65, 79 letra b), y 82 letra a) de la LOCM.

Dicha tarea permitirá determinar los problemas y falencias que ha presentado la implementación de este mecanismo participativo, permitiéndonos reconocer qué requiere un mecanismo de participación ciudadana que sea verdaderamente efectivo.

Habiendo dicho lo anterior, es importante reconocer que los COSOC han presentado una serie de falencias que han hecho que este organismo devenga en uno de poca trascendencia (siendo incluso inexistente en muchas comunas a día de hoy).

Uno de los primeros problemas a los que se han enfrentado los COSOC es la subordinación al alcalde. Como tal, el organismo de la sociedad civil ha sido creado con el objetivo de controlar la gestión pública de la municipalidad. Sin embargo, dicha tarea se vuelve prácticamente imposible al establecer que los COSOC se subordinan a la Administración. Así, ha sido establecido por Tatiana Muñoz que “habría que preguntarse ¿cómo se puede ejercer un control social si quien preside un órgano de la sociedad civil es la misma autoridad pública? Sin duda, la respuesta es que sería muy difícil ejercer dicho control⁴⁴”.

Por lo demás, en la medida en que el alcalde preside las reuniones de los COSOC de acuerdo a lo establecido en el artículo 63 de la LOCM, dichos organismos se encuentran subordinados al alcalde. Esto último, en definitiva, dificulta enormemente la labor de fiscalización del ente edilicio por parte del COSOC, haciendo imposible para el organismo cumplir este rol. Indudablemente, quien es fiscalizado no puede ser parte ni presidir las reuniones del organismo fiscalizador.

Un segundo aspecto que resulta problemático, y que a su vez ha desincentivado la participación ciudadana en los COSOC es el hecho de que lo resuelto por dichos organismos es meramente consultivo y no vinculante. Por lo demás, esto ha generado que los COSOC y la participación ciudadana no tengan mayor relevancia en la gestión pública. Asimismo, ello ha imposibilitado cumplir con el propio objetivo que la ley N°20.500 se propuso, a saber; fomentar la participación ciudadana en el espacio local.

Al respecto, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil ha establecido que “El carácter de estos mecanismos como consultivos, informativos

⁴⁴ MUÑOZ, Tatiana, 2018. La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Chile: Universidad de Concepción, Vol. Xxv, No. 73, página 223. DOI: <http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7006>.

y no vinculantes los hace muy poco efectivos, lo que desmotiva a muchos dirigentes a participar en ellos⁴⁵”.

Lo anterior, queda reflejado en el siguiente gráfico que señala que al año 2017, un gran número de COSOC no han sido creados.

46

Tabla 1. Constitución de COSOC años 2016-2017

<i>Situación</i>	<i>Año 2016</i>		<i>Año 2017</i>	
Constituidos	33	61%	35	65%
No constituidos	21	39%	19	35%

Lo anterior, se encuentra estrechamente vinculado con la tercera falencia de los COSOC, a saber; la falta de fiscalización y mecanismos de sanción que acrediten el cumplimiento de la ley.

Al respecto, no existiendo mecanismos de fiscalización o sanción, los organismos de la Administración no poseen una verdadera obligación de incorporar los COSOC en su actuar ni mucho menos de constituirlos. En este mismo sentido, al implicar una mayor deliberación y costos implementar los COSOC, múltiples municipalidades han decidido simplemente no crear dichos organismos.

En otro orden de ideas, ha sido establecido que la ley N°20.500 no ha definido de forma clara las funciones que poseen los COSOC; cuestión que se ha traducido en serias falencias respecto de las labores que realizan dichos organismos. Por lo demás, un cuarto problema es que el mecanismo participativo no ha sido estructurado con claridad para permitir una participación efectiva. Así, Tatiana Muñoz ha señalado que “(...) cualquier reforma de ley debería contemplar una definición más clara de los roles de los distintos actores reconocidos en la Ley N°20.500, entre ellos los miembros del COSOC⁴⁷”.

A partir de lo hasta aquí reseñado, es posible subrayar que los principales problemas que poseen los COSOC son; (i) La dependencia al alcalde que hace inviable el control de la gestión pública; (ii) Estructurarse como un mecanismo meramente consultivo, lo que desincentiva la participación ciudadana; (iii) La falta de mecanismos de fiscalización y sanción que garanticen el

⁴⁵ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017, pp. 29-30.

⁴⁶ MUÑOZ, Tatiana, Op. Cit., página 220.

⁴⁷ Ibidem, página 226.

cumplimiento de la ley, y; (iv) La vaguedad normativa que se traduce en un organismo sin verdaderas funciones o utilidad.

Sin ir más allá de estos problemas, es importante destacar por qué un mecanismo de participación ciudadana debe hacerse cargo correctamente de cada uno de estos asuntos.

En primer lugar, como fue analizado en el segundo apartado de este primer capítulo, la participación ciudadana posee un rol relevante en el control de la Administración respecto de la creación de políticas públicas. Por lo demás, estimamos que todo proceso participativo debe concebirse como independiente de la Administración, por cuanto su rol es precisamente ser un tercero que analiza de forma externa y sin influencias el actuar de los órganos públicos.

En segundo lugar, es de gran relevancia que todo proceso de participación ciudadana posea mecanismos de fiscalización y sanción efectivos. Por medio de lo anterior, se permite asegurar un estándar material a lo largo del procedimiento participativo imponiendo la obligación de cumplir con lo que la ley establece.

En tercer y último lugar, como fue mencionado en el tercer apartado, todo sistema de participación ciudadana requiere de un proceso planificado que sea claro y garantice una serie de condiciones. En este sentido, un proceso u organismo de participación también requiere establecer claramente sus funciones así como los mecanismos de financiamiento que utilizará. Por lo demás, al realizar un proceso participativo, la claridad legislativa se vuelve fundamental para establecer un procedimiento de participación ciudadana que sea verdaderamente efectivo.

Así, podemos observar que la ley N°20.500 establece una base para la participación ciudadana, sin embargo, en el caso de los COSOC, la ley aún es insuficiente. Como tal, el organismo presenta una serie de vicios que han desincentivado la participación generando una estructura meramente formal y que no se ha traducido en un verdadero empoderamiento de la ciudadanía.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que los COSOC han sido un primer acercamiento a la participación ciudadana en materia local; acercamiento que servirá como herramienta y base para incentivar la creación de mecanismos de participación ciudadana que sean cada vez más efectivos en el futuro.

6.2.- La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental

Sin lugar a dudas, una de las áreas en las que la participación ciudadana cobra mayor relevancia es en materia ambiental. El medio ambiente, como derecho fundamental que comparten todas las personas, merece especial protección por parte de la sociedad para permitir que las externalidades que producen ciertas actividades sean distribuidas equitativamente entre la sociedad.

De la misma manera, es posible afirmar que al poseer el medio ambiente un factor social, el daño producido puede tener un carácter de universal que en determinados casos, puede ser irreparable. Es, en razón de lo anterior, que en el área ambiental la participación ciudadana posee una relevancia fundamental; puesto que las afectaciones pueden perjudicar irreparablemente a toda la sociedad.

En este sentido, la participación ciudadana en materia ambiental ha sido reconocida por diversos instrumentos internacionales como por ejemplo; la Carta Mundial de la Naturaleza aprobada por la ONU en 1982 (punto 23° y punto 24°); la Agenda 21 de la ONU (Sección III); la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo (principio N°10), y; la declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (punto 26°), entre otros.

En concordancia con dichos instrumentos internacionales, la legislación chilena institucionalizó la participación ciudadana en la materia por medio de la dictación, en 1994, de la Ley N°19.300 sobre “Bases Generales del Medio Ambiente” (en adelante “LBGMA”).

Al respecto, Camilo Mirosevic ha establecido que el principio de participación ciudadana ha sido plasmado en el artículo 4 de la LBGMA al establecerse que es deber del Estado facilitar la participación ciudadana destinada a la protección del medio ambiente⁴⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, en muchos casos se ha considerado que en la práctica, la participación ciudadana en materia ambiental se ha constituido como una mera formalidad sin poseer un verdadero carácter funcional.

En este orden de ideas, a continuación se pasará a analizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental así como las concreciones del principio de participación ciudadana

⁴⁸ MIROSEVIC, Camilo, 2011. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N°20.417. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, vol. XXXVI, p. 284.

incorporadas por la ley N°20.417. Lo anterior, se realizará con el objeto de poder evaluar las fortalezas y falencias que ha presentado la incorporación de la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental. De este modo, dicho análisis nos permitirá dar un paso más para determinar qué exigencias requiere una política de participación ciudadana que sea verdaderamente efectiva y eficiente.

Es importante comenzar el presente análisis señalando que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”) se encuentra consagrado en el artículo 10 de la LGBMA. En dicho artículo, se establece una enumeración de proyectos que sólo podrán ejecutarse o modificarse mediante una evaluación previa de su impacto ambiental realizada por el Servicio de Evaluación Ambiental (“SEA”).

En este sentido, los proyectos enumerados en el artículo 10 deberán someterse al SEIA mediante un Estudio de Impacto Ambiental (“EIA”) o una Declaración de Impacto Ambiental (“DIA”) en la medida en que se verifiquen las características y efectos enumerados en el artículo 11 del mismo cuerpo normativo.

Asimismo, una vez finalizado el procedimiento, el SEA emite una Resolución de Calificación Ambiental (“RCA”) que determina si el proyecto evaluado fue a su vez aprobado o rechazado.

Por su parte, atendiendo la finalidad del procedimiento de evaluación ambiental, ha sido establecido que su objeto “es hacer aplicación del principio preventivo que exige adoptar las medidas pertinentes para evitar daños o conflictos ambientales⁴⁹”.

En otra serie de consideraciones, la evaluación realizada por el SEA reconoce y establece la participación ciudadana por medio del procedimiento de consulta.

Regulado en el artículo 26 y ss. de la LGBMA, la participación ciudadana en el SEIA reconoce a partir de las modificaciones realizadas por la ley N°20.417, la posibilidad de que cualquier persona que tenga el carácter de interesada realice observaciones a un EIA o DIA dentro de los primeros 60 días posteriores a la publicación en el Diario Oficial del extracto correspondiente.

⁴⁹ Ibidem, página 293.

Asimismo, se establece que el SEA debe considerar las observaciones ciudadanas como parte del proceso de calificación debiendo hacerse cargo de estas, pronunciándose fundadamente respecto a todas ellas en su resolución.

Del mismo modo, el procedimiento reconoce y regula el recurso de reclamación en caso de que la persona considere que no han sido debidamente evaluados sus argumentos en la RCA.

Como tal, es importante reconocer que por medio de la ley N°20.417 se solucionaron una serie de problemas que contemplaba el procedimiento de participación ciudadana regulado en el SEIA. Bajo esta línea argumentativa, por medio de las modificaciones introducidas se permitió que:

- Se contemplara un procedimiento de participación ciudadana tanto para las DIA como para los EIA en determinados supuestos (antes existente solo para los EIA)⁵⁰;
- Se ampliara la participación ciudadana incluyendo la posibilidad de participar en modificaciones posteriores que se realizan al proyecto (anteriormente solo existía la posibilidad de participar en la fase inicial)⁵¹, y;
- Se ampliara la participación en el procedimiento a toda persona natural o jurídica (antes existente tan solo para las personas jurídicas o naturales afectadas de forma directa)⁵².

En virtud de las modificaciones antes reseñadas, la ley N°20.417 permitió extender la participación ciudadana a toda persona que tuviera interés en el proyecto. Lo anterior, supuso levantar una serie de barreras que antes imposibilitaban a personas naturales el poder participar en el procedimiento.

Asimismo, al reconocer el procedimiento de participación ciudadana para las DIA, se ha ampliado y favorecido la importancia que posee la participación ciudadana en la protección del medio ambiente.

⁵⁰ Ibidem, páginas 309-311.

⁵¹ Ibidem, página 312.

⁵² Ibidem, página 301.

En tercer y último lugar, es importante destacar que al haber ampliado la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se le ha otorgado a este una mayor funcionalidad en relación a su consagración inicial.

Hasta este punto, es posible reseñar que la ley N°20.417 ha favorecido el rol de la participación ciudadana otorgándole una mayor importancia, funcionalidad y por último, ha democratizado el proceso levantando barreras que imposibilitaban a ciertos actores poder participar.

Sin perjuicio de todas las modificaciones que han sido incorporadas a la participación ciudadana contemplada en el SEIA, aún existen una serie de problemas en relación a dicho procedimiento.

En primer lugar, es importante destacar que la participación ciudadana en el SEIA aún posee un carácter consultivo sin ser vinculante. Por lo demás, lo anterior desincentiva a las personas a participar, mientras que lo expresado por la ciudadanía puede no ser recogido por la Administración a la hora de resolver. No obstante lo anterior, se debe reconocer que ello no elimina la obligación de pronunciarse respecto a las formulaciones realizadas por la ciudadanía impuesta al SEA; obligación que necesariamente conlleva reconocer (hasta cierto punto) el valor de lo expresado por la gente.

En estrecha relación con lo anterior, otro de los problemas que presenta aún la ley es la indefinición respecto a lo que implica una debida consideración de las observaciones ciudadanas por parte de la Administración. En este sentido, al no existir claridad respecto a lo que implica que la Administración se haga cargo de las consideraciones vertidas por los ciudadanos, existe el riesgo latente de que la Administración decida no atender los argumentos esgrimidos por la gente.

No obstante, es posible observar que la jurisprudencia ha limitado y controlado la discrecionalidad que posee el SEA a la hora de responder las observaciones ciudadanas:

“Ahora bien, al referir la ley a una “debida consideración”, indudablemente no se está aludiendo a una sola exposición formal de aquellas y una decisión a su respecto, **sino que obliga a sopesar y aquilatar el contenido de las mismas**. En consecuencia, **para establecer si las observaciones fueron o no debidamente consideradas, se debe examinar el mérito de los antecedentes que forman parte del proceso de evaluación ambiental⁵³**” (énfasis agregado).

⁵³ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N°12.907-2018, del 26 de septiembre de 2019 (C. 27°).

Por otro lado, un segundo problema subyacente radica en que si bien se ha permitido que toda persona natural o jurídica pueda participar del proceso, ello no ha eliminado todas las barreras de acceso así como la desigualdad que puede existir entre los intervinientes. En este sentido, ha sido establecido que “se ha criticado la configuración de este mecanismo en cuanto la ciudadanía estaría en una posición de desventaja estructural respecto de la autoridad y el proponente, pues carece de los medios y recursos necesarios para fundar adecuadamente sus observaciones, especialmente cuando se trata de comunidades de condición socioeconómica baja y de personas naturales no asociadas”.

En estrecha relación a lo antes expresado, una solución a dicho problema puede ser establecer la obligación a la Administración de facilitar los medios para aquellas personas que deseen intervenir en el proceso (en la medida en que no posean recursos suficientes). Sin embargo, se debe remarcar que dicha solución implica innegablemente un mayor costo para la Administración.

A partir de todo lo hasta aquí expresado, es posible señalar que el procedimiento de participación ciudadana contemplado en el SEIA ha recibido una serie de modificaciones sustantivas que han permitido una ampliación en el acceso, funcionalidad e importancia de la participación ciudadana. En esta misma línea, los tribunales de justicia han jugado un rol relevante a la hora de determinar la función que posee la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación ambiental. Sin embargo, es importante reconocer que aún queda camino por recorrer en el presente ámbito. Se debe trabajar en vías para emparejar las condiciones de los intervinientes así como otorgar un valor vinculante a las consideraciones presentadas por la ciudadanía. Por lo demás, es fundamental que la ley establezca claramente los criterios que deberá ponderar la Administración para resolver lo establecido por la gente en el procedimiento participativo.

Habiendo ya estudiado las múltiples formas y funciones que estructuran la participación ciudadana, en el siguiente capítulo nos abocaremos a analizar el rol que ha tomado este mecanismo en el derecho urbanístico. En este sentido, se analizará la importancia de incorporar sistemas de participación así como los sistemas ya existentes que ha incorporado la legislación nacional y comparada en el derecho urbanístico.

CAPITULO II: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO URBANÍSTICO

Una vez que ya hemos analizado las distintas dimensiones, funciones y ejemplos de participación ciudadana existentes en el derecho chileno, en este segundo capítulo nos centraremos en analizar las funciones que puede cumplir la participación ciudadana en el derecho urbanístico.

De este modo, comenzaremos definiendo brevemente aquello que se comprende como derecho urbanístico para luego pasar a analizar la relevancia que reviste el incorporar procedimientos de participación ciudadana en esta área del derecho. Una vez realizado todo lo anterior, el capítulo finalizará estudiando por qué el espacio local se alza como el más efectivo para incorporar instancias participativas en el derecho urbanístico.

1.-Características y límites del derecho urbanístico

Antes de adentrarnos al análisis de las funciones que puede jugar la participación ciudadana en el derecho urbanístico chileno, se vuelve imperativo analizar qué es realmente, el urbanismo como concepto.

En primer lugar, y como correctamente señala Eduardo Cordero, se debe distinguir el urbanismo como fenómeno histórico o técnico científico, de la dimensión normativa que corresponde al derecho urbanístico⁵⁴.

Atendiendo el concepto de urbanismo en su dimensión histórica, esta se comprende como la planificación o transformación que recibe el espacio a partir del desarrollo humano. En dicho espacio, cabe ser destacado, las diversas sociedades se expresan manifestando las múltiples culturas y tradiciones de sus habitantes.

Por lo demás, por medio de un análisis histórico del urbanismo es posible observar los cambios culturales y sociales que han surgido en una determinada sociedad. En este mismo sentido, por medio de una visión histórica se puede vislumbrar las pugnas internas que subyacen en el

⁵⁴ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, 2015. Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*. Chile: Universidad Católica del Norte, no. 2, p. 94-95. ISSN: 0718-9753.

espacio público y que demuestran, en consecuencia, la historia de los cambios o eventos que han ocurrido en un determinado pueblo.

Por otro lado, de acuerdo a Tomás Ramón Fernández, la dimensión técnico-científica del urbanismo solo se presenta una vez que se comienza a teorizar en la segunda mitad del siglo XIX. En este sentido, el autor estima que esta dimensión cobra vida una vez que se reflexiona “sobre los espacios urbanos desde una perspectiva global e integradora respecto de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo⁵⁵”.

A mayor abundamiento, la dimensión técnico-científica debe comprenderse como aquella que concibe al urbanismo como una disciplina independiente que se nutre de otras áreas empíricas para lograr un uso efectivo y eficiente del suelo.

Por último, atendiendo a la dimensión normativa del urbanismo —y teniendo en especial consideración la definición entregada por la Excm. Corte Suprema al citar a Eduardo Cordero en las sentencias de Roles N°31.814-2018⁵⁶, N°29.945-2018⁵⁷ y 29.002-2019⁵⁸—, podemos entender la dimensión normativa como el “*conjunto de normas y principios que pretenden regular el uso coherente del espacio urbano, regulando, a su vez, el actuar de la autoridad y de los particulares en dicho ámbito*”.

En consecuencia, podemos concluir que la dimensión normativa del urbanismo abarca la legislación positiva que existe en un determinado sistema jurídico, y que a su vez regula el uso del espacio público promoviendo un uso coherente y racional.

En este orden de ideas, se vuelve relevante destacar que es en base a dicha dimensión que estructuraremos el presente estudio con el objetivo de analizar las funciones e importancia que puede tener la participación ciudadana en el derecho urbanístico.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante reconocer que dicho análisis necesariamente deberá verse nutrido por la dimensión histórica y técnico-científica del urbanismo; ello debido a que es el conjunto de dimensiones el que en definitiva, dotan de racionalidad y fundamento a la normativa jurídica existente que compone el derecho urbanístico chileno.

⁵⁵ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, 1997. *Manual de Derecho Urbanístico*. 12a ed. Madrid: El Consultor, página 18.

⁵⁶ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N°31.814-2018, del 15 de abril de 2020 (C. 8°).

⁵⁷ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N°29.945-2018, del 15 de abril de 2020 (C. 8°).

⁵⁸ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N°29.002-2019, del 15 de abril de 2020 (C. 11°).

De este modo, la dimensión normativa del urbanismo (o derecho urbanístico) requiere necesariamente de las ciencias empíricas y las ciencias humanas para desarrollarse.

Por un lado, las ciencias empíricas permiten evaluar el espacio en términos fácticos y cuantitativos para determinar cuál es el uso más eficiente que se le puede entregar al suelo.

Por su parte, las ciencias humanas permiten estudiar la relación que las personas poseen con el espacio en el que se desenvuelven. Por lo demás, se debe reconocer que toda regulación del espacio siempre se estructurará de acuerdo a los múltiples intereses que la sociedad y sus actores manifiesten.

Una vez que ya ha sido delimitada la dimensión del urbanismo que será objeto del presente estudio, a continuación debemos definir las múltiples características que presenta el derecho urbanístico. Sin el ánimo de ser taxativo, las siguientes características enunciadas corresponden a aquellas que he determinado que son fundamentales para la presente área del derecho:

A) Una rama del derecho público: Siendo el derecho urbanístico una rama que vela por el orden racional de los usos y actividades que se desarrollan en el suelo urbano⁵⁹, es indudable el carácter público que tiene el derecho urbanístico. Como tal, la presente área del derecho permite utilizar el espacio público —ya sea por parte de particulares como organismos públicos—, de una forma coherente y armónica con el fin de velar por el cumplimiento de los múltiples intereses que posee la sociedad. En este sentido, el uso de los espacios reconoce una serie de desafíos, como por ejemplo asegurar la calidad de vida de las personas, o ser el móvil para cumplir con una serie de objetivos sociales.

A mayor abundamiento, José Fernández y Felipe Holmes han establecido que “las relaciones del derecho urbanístico con el derecho público se manifiestan en su íntima relación tanto con el derecho constitucional como el administrativo⁶⁰”.

⁵⁹ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, op. cit., página 103.

⁶⁰ FERNÁNDEZ, José y HOLMES, Felipe, 2008. *Derecho Urbanístico chileno*. Primera edición. Santiago: Editorial jurídica de Chile, ISBN 978-956-10-1874-7, página 17.

En este orden de ideas, los autores disponen que la vinculación con el derecho constitucional proviene de las bases de la institucionalidad consagradas en la Constitución, por cuanto al planificar la forma de las ciudades y regular las construcciones se genera una relación de subordinación y colaboración entre gobernantes y gobernados (aspecto que se remite al primer capítulo de la Constitución)⁶¹. Del mismo modo, el derecho urbanístico también se relaciona con la Carta Fundamental debido a que esta área del derecho se encuentra estrechamente vinculada al derecho de propiedad (mientras que la regulación de las construcciones afecta otros derechos fundamentales como por ejemplo, el artículo 19 N°2, 3, 8 y 21, entre otros)⁶².

Por último, el derecho urbanístico se vincula con el derecho administrativo en la medida en que la planificación y construcción genera, exige y conlleva la relación entre múltiples organismos del Estado. Así, entre los diversos organismos que participan del derecho urbanístico chileno, es posible mencionar; (i) Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (“SEREMI”); (ii) Las municipalidades, y; (iii) La Dirección de Obras Municipales (“DOM”).

B) Un sistema de ordenamiento: Como tal, el derecho urbanístico tiene por objetivo principal el ordenamiento del uso y las actividades que se desarrollan en el espacio urbano. Por lo demás, es posible establecer que esta rama del derecho se presenta como un verdadero *sistema de ordenamiento*, “que alcanza a comprender la puesta en práctica de una serie de medidas y de controles (actividad de fomento y de intervención), así como a la realización de una actividad material (ejecución de las urbanizaciones) (...)”⁶³. Lo anterior, se vincula especialmente con el tipo de instrumentos que se utilizan en esta área del derecho, a saber; los planes.

Los planes e instrumentos de planificación territorial tienen por objetivo ser una herramienta en la estructuración de los usos y actividades que se realizan en el espacio. En este sentido, los planes se comprenden como normas del derecho urbanístico que

⁶¹ Ibidem, página 18.

⁶² Ídem.

⁶³ PAREJO, Luciano, “Derecho Urbanístico Instituciones Básicas”, ediciones ciudad Argentina, 1986, página 41.

pretenden regular a nivel local una serie de aspectos, como puede ser por ejemplo, los usos de suelo permitidos o prohibidos en una determinada área.

Por lo demás, resulta patente reconocer que existe una estrecha vinculación entre el derecho urbanístico y aquello que se define como *ordenación urbanística*. Como tal, la ordenación urbanística consiste en “la localización racional, funcional y equilibrada de las actividades humanas (uso del suelo y la edificación), con incidencia en el medio físico y con repercusión social o colectiva, coordinada con las exigencias del desarrollo económico-social y al servicio —elemento teleológico de definitiva trascendencia— del bienestar de la población⁶⁴”.

En consecuencia, podemos observar que la ordenación urbanística se presenta como el fin primordial del derecho urbanístico, debiendo este último priorizar siempre el bienestar de la población.

C) Un sistema multidisciplinario que se compone de normas de naturaleza técnica: Para finalizar, es posible señalar que el derecho urbanístico recoge y une múltiples disciplinas para lograr el objetivo de desarrollar de forma coherente el uso del espacio. Asimismo, para lograr lo anterior utiliza una serie de normas de distinta jerarquía, dentro de las que gran parte de ellas se presentan como normas de naturaleza técnica.

En este sentido, Enrique Rajevic citando a Lautaro Ríos establece que el derecho urbanístico “es la técnica de aplicación de una actividad multidisciplinaria; esto es, la ordenación jurídica del planeamiento desarrollado sustantivamente por otras disciplinas: la arquitectura, la economía, la sociología, la geografía, etc. Bajo este enfoque, considera que el derecho urbanístico es la juridización de normas de naturaleza técnica (...)”⁶⁵.

A mayor abundamiento del carácter técnico del derecho urbanístico, es posible establecer que ello se desprende precisamente de lo que implica regular el espacio de forma

⁶⁴ Ibidem, página 42.

⁶⁵ RAJEVIC, Enrique, 2000. Derecho y legislación urbanística en Chile. *Revista de derecho administrativo-económico*. Chile: vol. 11, no. 2, página 531.

coherente y armónica. De este modo, lograr los fines del derecho urbanístico supone un reto multidisciplinario que exige una constante actualización normativa que a su vez, debe reconocer las particularidades de una serie de factores que confluyen en un espacio.

Así, los Instrumentos de Planificación Territorial (“IPT”) toman una relevancia fundamental a la hora de recoger dichas particularidades y adecuar la regulación urbanística a aquellos factores que presenta el espacio.

Por lo demás, y como se verá más adelante, los Planes Reguladores al ser IPT enfrentan el reto de recoger aquellos factores que son fundamentales para ordenar de forma coherente el espacio en el que un determinado grupo de personas vive. Por lo demás, resulta patente que el sistema de derecho urbanístico no puede separarse de la facticidad que justifica su existencia; muy por el contrario, debe encontrarse estrechamente ligado al espacio que regula.

Así, la tarea primordial de la creación de normas de carácter técnico como lo son los Planes Reguladores será configurarse como instrumentos que regulen el espacio de acuerdo a los intereses de la gente atendiendo las particularidades de la zona y la población que vive en dicho espacio. Sin perjuicio de lo anterior, es muy importante reseñar que si bien los Planes Reguladores son en cierta medida normas de carácter técnico, no por ello dejan de ser o contener decisiones políticas que no se sustentan únicamente en la eficiencia sino en el interés efectivo que puede tener la población de una determinada zona. Por lo demás, no debemos olvidar que la decisión respecto a cómo estructurar una zona urbana no es una cuestión meramente técnica sino en gran medida, política.

Por último, termino por destacar que el derecho urbanístico indudablemente requiere de una visión interdisciplinaria que permita reconocer las múltiples particularidades que puede presentar una zona (cuestión que será analizada en mayor profundidad en el tercer capítulo).

En resumen, podemos establecer que el derecho urbanístico es un sistema multidisciplinario que se nutre del contenido de otras áreas como lo son la geografía, la sociología, economía, entre otros.

Teniendo por objetivo garantizar un uso coherente y eficiente del espacio, la presente área del derecho se alza como un sistema de derecho público que se encuentra estrechamente vinculado al derecho administrativo y al derecho constitucional. A su vez, el entramado de normas que configuran aquello que conocemos como derecho urbanístico pretende asentarse como un sistema de ordenamiento territorial, lo cual justifica a su vez que esta área sea un sistema técnico que requiere de normas que se adecúen a las particularidades del territorio y sus habitantes.

Una vez que hemos definido las características más importantes del derecho urbanístico, en el siguiente apartado nos concentraremos en analizar las funciones y el rol que puede cumplir la participación ciudadana en la presente área.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible adelantar que la participación ciudadana puede tomar un papel fundamental a la hora de recoger las características que presenta un grupo humano que habita un determinado espacio. Así, esta última puede constituirse como una herramienta fundamental a la hora de generar normas de carácter técnico que puedan ir en pro de mejorar la vida de las personas y que posean un amplio margen de legitimidad.

2.-Rol e importancia de la participación ciudadana en el derecho urbanístico

*“Si necesitas saber cómo le calza el zapato,
pregúntale a la persona que lo está usando,
no al que lo fabrica”*

A lo largo del segundo apartado del primer capítulo, analizamos el rol y las funciones que cumple o puede cumplir la participación ciudadana en un sistema jurídico. Dentro de estas mencionamos la función comunitaria, la función pública y por último, la función privada.

Retomando las categorías desarrolladas en el segundo apartado del primer capítulo, a continuación debemos determinar si dichas funciones pueden beneficiar la labor y objeto del

derecho urbanístico al incorporar en esta área mecanismos de participación ciudadana. En este mismo sentido, debemos definir de forma más concreta cuáles son los beneficios e importancia real que puede representar la participación ciudadana en el derecho urbanístico.

Cómo fue mencionado anteriormente, el derecho urbanístico se funda en múltiples normas que requieren una amplia gama de datos para poder ser efectivos a la hora de regular un determinado espacio (como es el caso de los Planes Reguladores por tan solo mencionar un ejemplo).

Asimismo, es importante reconocer que teniendo el derecho urbanístico el objetivo de regular de forma armónica y eficiente el espacio en el que viven y se desarrollan las personas, lo que se resuelve en la presente área del derecho no es ajeno a la comunidad; muy por el contrario, el contenido del derecho urbanístico necesariamente debe estar ligado a lo que la gente quiere que sea su entorno.

En este sentido, la legitimación material de las normas del derecho urbanístico proviene de cuán acertadamente pueden estas reconocer y expresar las múltiples voluntades e intereses que se encuentran en juego al regular el espacio. Del mismo modo, uno de los principales retos que posee el derecho urbanístico es conjugar de forma armónica los diversos intereses de la sociedad, permitiendo que estos puedan convivir y expresarse en la regulación urbanística. Esto último, en un plano de igualdad que garantice que el espacio sea una manifestación de la voluntad ciudadana sin ser acaparado exclusivamente por intereses particulares.

Es en esta línea que la participación ciudadana toma una relevancia trascendental para el derecho urbanístico, por cuanto puede estructurarse como una herramienta que permita recoger las múltiples voces de la sociedad civil que desean y deben ser escuchadas.

Así, ha sido expresado por Viviana Fernández que el éxito de los Planes Reguladores Comunes (“PRC”), “reside en gran medida en la capacidad del municipio para acoger los aportes de quienes tienen el conocimiento de la historia y modos de vida de la comuna; y en su capacidad para lograr la materialización de inversiones coordinadas, tanto públicas como privadas, que redundarán en mejores alternativas de desarrollo comunal, y en la consolidación de un compromiso solidario hacia su materialización⁶⁶”.

⁶⁶ FERNÁNDEZ, Viviana, 2012. Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva. *Revista de Urbanismo*. Santiago: Departamento de urbanismo – FAU, n. 27, página 101. ISSN 0717-5051.

De este modo, podemos concluir que para la creación de normas que sean efectivas, necesariamente se requiere recabar información sustantiva del sector o zona que se regula; tanto del grupo humano que vive y se desarrolla allí, como también de las características propias que posee el sector.

En este orden de ideas, la participación ciudadana se alza como un mecanismo que puede facilitar dicha información a la Administración permitiendo que esta pueda recabar el input de datos necesarios para poder crear normas que sean efectivas y que vayan en pro de mejorar la vida de las personas.

Por lo demás, es posible establecer que la participación ciudadana en ámbitos como el derecho urbanístico puede promover la función pública aumentando la legitimidad material de normas al poder recoger de forma efectiva la información necesaria para generar estas últimas.

Todo lo anterior, es recogido por la Dirección de Desarrollo Urbano en la Circular N°227 de 2009, por medio de la cual se pasa a expresar que:

“El éxito de una planificación urbana comunal sostenible en el tiempo depende de la debida consideración de las tendencias demográficas, las demandas sociales y económicas, los aspectos ambientales y los consensos ciudadanos que se manifiestan en cada comuna (...) Lo anterior, demanda ampliar la transparencia de las decisiones públicas, así como fortalecer el derecho de las personas a participar en las decisiones de planificación que afectan el lugar que habitan⁶⁷”.

En consecuencia, la participación ciudadana se estructura como una herramienta efectiva para la Administración a la hora de regular el espacio en el que se desarrollan las personas.

En un segundo orden de ideas, la participación ciudadana en el derecho urbanístico también puede contribuir a la función comunitaria generando un mayor entendimiento entre la población. Lo anterior, no solo significa un beneficio para la ciudadanía en términos de cooperación, sino que puede reducir en la misma medida los conflictos que se generan entre particulares en torno al derecho urbanístico.

⁶⁷ Dirección de Desarrollo Urbano, Circular Ordinaria N°227, del 1 de diciembre de 2009, página 4.

Así, ha sido expresado que “La participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y de respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas⁶⁸”.

Por último, es posible señalar que la participación ciudadana también puede estructurarse como una herramienta eficaz para la Administración en el derecho urbanístico en razón de su función privada. Al respecto, incorporar mecanismos de participación ciudadana puede permitir que organismos del Estado identifiquen de forma previa los intereses particulares relevantes que pueden verse afectados con determinadas decisiones de gestión pública en el derecho urbanístico (tales como aprobar o modificar un permiso de edificación, modificaciones a un plan regulador, cambios en el uso de suelo, etc.).

De este modo, al ser reconocidos de forma oportuna los múltiples intereses, se puede encontrar vías para aunarlos o tomar medidas para evitar una posible afectación de los derechos fundamentales de las personas. En el derecho urbanístico chileno, es llamativa la cantidad de conflictos judiciales que giran en torno a proyectos urbanísticos. En este sentido, incorporar mecanismos de participación ciudadana puede ayudar a evitar la judicialización de estos buscando vías para que la Administración pueda aminorarlos de forma efectiva.

A partir de todo lo hasta aquí analizado, es posible concluir que la participación ciudadana en el derecho urbanístico puede tener múltiples beneficios, pudiendo reconocer entre estos los siguientes; (i) Ser una herramienta efectiva para recopilar información que puede ser utilizada para la confección de normas que regulan el espacio tales como los Planes Reguladores; (ii) Aumentar el índice de legitimidad material del derecho urbanístico; (iii) Fomentar la cooperación en la comunidad de una zona, desincentivando así los conflictos judiciales que pueden darse a raíz de conflictos urbanísticos, y; (iv) Facilitar el reconocimiento oportuno de los múltiples intereses individuales que existen en una determinada zona entregando un mayor margen de actuación a la Administración para controlar eventuales conflictos judiciales.

Sin perjuicio de todo lo hasta aquí desarrollado, también es importante reconocer que incluir instancias participativas puede traer a su vez ciertas desventajas.

⁶⁸ FERNÁNDEZ, Viviana, op. cit., página 98.

En un primer lugar, es innegable que introducir instancias de participación en el derecho urbanístico deriva en un aumento en los gastos que se realizan por parte de la Administración. En este sentido, introducir instancias participativas acarrea un desembolso significativo por parte del Estado si se pretende generar un procedimiento verdaderamente efectivo.

Por otro lado, una segunda desventaja que conlleva incluir instancias participativas se vincula directamente con el tiempo. Como tal, todo procedimiento participativo requiere de procesos de difusión y múltiples espacios para que la gente pueda participar. En este orden de ideas, incluir procesos de participación ciudadana en el derecho urbanístico puede provocar procedimientos mucho más extensos junto con resultados que no se producen en tiempos oportunos. Así, es importante ser consciente en cuáles áreas y procesos del derecho urbanístico se puede y debe incluir instancias de participación ciudadana. En caso contrario, la justicia en el derecho urbanístico llegaría siempre de forma tardía, y como ha sido establecido por William Ewart Gladstone, “justicia tardía es justicia denegada”.

En último lugar, también es importante señalar que incluir procedimientos de participación ciudadana de forma excesiva puede traer aparejado el entorpecimiento de la actividad de la Administración en el derecho urbanístico. A propósito de esta tercera desventaja, se debe señalar que la participación ciudadana puede ser un arma de doble filo por cuanto en ciertos casos es imposible conjugar todos los intereses de la ciudadanía de forma armónica. De este modo, si la Administración se ve sobrepasada con la cantidad de información recibida en los procesos participativos, y si a su vez existen múltiples posiciones que no son conciliables entre sí, es natural esperar que las decisiones de los organismos del Estado no se verán beneficiadas.

Por lo demás, en un área como el derecho urbanístico, es importante reconocer los límites a lo que la Administración puede lograr y a la información que puede procesar. Pretender que el derecho urbanístico concilie todos los intereses de la ciudadanía en la planificación urbana es una quimera que si bien se construye como un ideal, nunca podrá alcanzarse en su totalidad. Y así, en ciertos casos la participación ciudadana en el derecho urbanístico puede entorpecer la actividad de la Administración con el alto flujo de información que exige procesar.

Por último, habiendo ya analizado el rol así como los beneficios y posibles peligros de incorporar la participación ciudadana en el derecho urbanístico, en el siguiente apartado nos abocaremos a estudiar la relevancia que puede tener la participación ciudadana en la gobernanza del

urbanismo. En este orden de ideas, abordaremos la importancia que puede tomar la participación como herramienta para la construcción de políticas públicas efectivas en el área de urbanismo.

2.1 Participación ciudadana en la gobernanza del urbanismo

Al hablar de gobernanza, necesariamente nos reconducimos a la pregunta acerca de cuáles son los elementos indispensables para que la intervención estatal sea eficaz. En este sentido, la gobernanza busca y estudia los medios para que el actuar del Estado sea correcto y por consiguiente, tenga una mayor legitimación en sus decisiones.

Bajo esta línea argumentativa, autores como Michelini han entendido la noción de gobernanza territorial como el conjunto de instrumentos o mecanismos de articulación y negociación entre los diversos actores públicos, sociales y económicos para la implementación de políticas de cohesión social y construcción de una visión pública del territorio⁶⁹.

Por otro lado, se ha establecido por Manuel Canto Chac que “hablar de Gobernanza hoy, ya no es solo hacer referencia a las buenas prácticas administrativas, sino que implica un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas, recorriendo la complejidad social que la vincula⁷⁰”.

En estrecha relación con lo anterior, en el presente apartado estudiaremos las razones que hacen de la participación ciudadana una herramienta fundamental para la gobernanza del urbanismo, permitiendo armonizar y plasmar los múltiples intereses de la sociedad en la planificación urbana.

De esta forma, buscaremos analizar en qué medida y grado la participación ciudadana puede ser útil a la hora de construir una visión colectiva de ciudad, que a su vez permita adoptar un plan de desarrollo territorial que sea verdaderamente efectivo. Por supuesto, la tarea anterior contempla

⁶⁹ MICHELINI, Juan José, 2010. GOBERNANZA TERRITORIAL, INICIATIVAS LOCALES Y DESARROLLO URBANO: LOS CASOS DE GETAFE Y ALCÁZAR DE SAN JUAN. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. España: Instituto de Economía, Geografía y Demografía (CCHS-CSIC), n°54, página 178.

⁷⁰ CANTO, Manuel, 2008. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*. México: N°30, página 16.

como reto fundamental el coordinar a los diversos organismos de la sociedad civil junto a los propios organismos estatales.

Como fue desarrollado en el primer capítulo, una de las funciones principales de la participación ciudadana es la función privada, que tiene por objeto identificar los diversos intereses individuales que pueden surgir en la sociedad civil. A mayor abundamiento, a través de la función privada es posible generar un diálogo entre los múltiples actores para lograr acuerdos y establecer la prosecución de fines comunes.

En virtud de lo anterior, es posible establecer que la participación ciudadana se concibe como una verdadera herramienta a disposición de la gobernanza territorial en materia de urbanismo al manifestar los intereses de los actores de la sociedad civil, permitiendo a la Administración regular de forma efectiva el territorio.

A mayor abundamiento, Manuel Canto Chac señala una serie de argumentos a favor de la participación ciudadana en materia de gobernanza:

- 1) Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.
- 2) Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.
- 3) Genera aprendizajes sociales e innovación.
- 4) Fortalece a las instituciones locales.
- 5) Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.
- 6) Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales.
- 7) Genera formación de capital social.
- 8) Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.
- 9) Contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local o regional⁷¹.

De este modo, podemos concluir que la participación ciudadana puede significar una serie de beneficios para que el Estado pueda tomar decisiones más informadas y de este modo, las instituciones locales puedan funcionar de forma eficiente y con un mayor marco de legitimidad en sus decisiones. A mayor abundamiento, incluir o consultar a la sociedad civil en la toma de

⁷¹ Ibidem, página 29.

decisiones genera una mayor confianza en las instituciones que nos gobiernan en materia de urbanismo.

Como podemos observar, la participación ciudadana en materia de gobernanza no pretende que los diversos actores reemplacen a la actividad del Estado. Indudablemente, dicha tarea siempre corresponderá a la Administración y no puede recaer en la sociedad civil. Sin perjuicio de lo anterior, ello no obsta a que la sociedad civil pueda participar y ayudar a la Administración a tomar decisiones informadas. Por lo demás, la participación ciudadana busca la colaboración de los múltiples organismos de la sociedad, manteniendo los límites y funciones de cada uno.

Para concluir este primer acercamiento a la relación entre participación ciudadana y gobernanza territorial, es posible establecer que la primera se configura como un método efectivo para armonizar las posturas de múltiples actores sociales en un programa común que propenda no solo al interés privado sino por sobre todo, al interés general. En materias como el urbanismo, los intereses y sujetos regulados son diversos, cuestión que lleva en constantes ocasiones a conflictos judiciales. Poder compatibilizar o al menos reconocer previamente los intereses en juego al regular el espacio territorial se alza como la verdadera tarea del urbanismo, tarea que puede verse beneficiada si se incorporan instancias de participación en los momentos adecuados y de forma realmente efectiva.

Una vez que ya hemos analizado brevemente la relación entre participación ciudadana y gobernanza territorial, a continuación estudiaremos un ejemplo de todo lo antedicho en el caso chileno.

2.1.1 Consultas ciudadanas participativas del MINVU

Continuando con el análisis de participación ciudadana en la gobernanza del urbanismo, en el siguiente apartado analizaremos el rol que cumplen las consultas ciudadanas en el urbanismo a través de la plataforma virtual del MINVU. En un primer acercamiento, podemos señalar que a través de las consultas ciudadanas el órgano administrativo pretende tomar conocimiento de las distintas posiciones de los actores respecto a normas en consulta, pudiendo estos emitir las observaciones que estimen pertinentes en cuanto a su juridicidad.

En este orden de ideas, es importante recordar que como fue analizado en el primer capítulo, las consultas ciudadanas fueron incorporadas por la ley N°20.500 a la ley N°18.575 (LOCBGAE), encontrándose consagradas en el artículo 73.

Ahora bien, realizando un análisis concreto de las consultas ciudadanas en la plataforma del MINVU, es importante reseñar que este mecanismo permite al órgano administrativo generar normas claras que regulen el espacio de una forma eficiente y tomando en cuenta los derechos de los eventuales afectados.

En estrecha vinculación con lo anterior, es importante destacar que la labor de dictar normas por parte del MINVU se encuentra establecida en el artículo 2 de la ley N°16.391 (Que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo):

“Artículo 2°.- El Ministerio tendrá a su cargo la política habitacional del país y la coordinación de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio y, en especial, ejercerá las siguientes funciones:

(...)

3°.- Dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbanas y cooperativas de viviendas,⁷²”

Así, podemos concluir que las consultas ciudadanas realizadas por el MINVU tienen por objeto complementar la potestad reglamentaria que ha sido otorgada al mismo órgano administrativo con el objeto de que este, dentro de su facultad discrecional, pueda dictar normas que sean efectivas a la hora de regular el espacio.

Indudablemente, en materias como el urbanismo, resulta de vital importancia conocer los intereses y derechos de los múltiples actores que se pueden ver afectados por la regulación urbana. En este sentido, las consultas ciudadanas, cumpliendo una función privada desde la perspectiva de la participación, permiten al MINVU conocer previamente los intereses y derechos que se encuentran en juego a la hora de regular el territorio o interpretar determinadas normas urbanísticas como la OGUC.

⁷² Ley N°16.391 “Que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo”. Publicada el 16 de diciembre de 1965.

Asimismo, a través de las observaciones de los múltiples actores, el MINVU puede generar políticas públicas que sean verdaderamente efectivas, o hacerse cargo de problemas jurídicos que subyacen a la indeterminación o conflicto normativo que puede subsistir en materia urbanística.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante reseñar que lo anterior no conlleva ni implica de forma alguna la solución a todos los conflictos urbanísticos. La mayor parte de las veces, los intereses y derechos no pueden conciliarse de forma perfecta, por lo que creer que la participación ciudadana puede acabar con los problemas o conflictos jurídicos en el urbanismo es errado. Las consultas ciudadanas son una herramienta efectiva para la gobernanza en materia territorial, que permiten que organismos como el MINVU puedan tomar en consideración los múltiples derechos en juego, permitiéndole tomar decisiones más informadas. Sin embargo, las decisiones que realiza la Administración la mayor parte de las veces implica ponderar y elegir una de múltiples soluciones posibles, y no, solucionar de forma definitiva un problema.

Para concluir, a continuación podemos observar en las siguientes imágenes cómo se estructura la consulta ciudadana en el MINVU.

En un primer lugar, la plataforma muestra las diversas normativas o materias que se encuentran en consulta por el organismo administrativo⁷³:

Consulta Modificación OGUC sobre Caducidad de Permisos de Edificación	20 de Agosto 2021	40 respuestas	Virtual
Consulta Modificación OGUC en materia de Emplazamientos de Infraestructura Energética Inofensiva y actividades complementarias a distintos usos de suelo	10 de Agosto 2021	18 respuestas	Virtual
Consulta Simplificada Modificación OGUC en Materia de Alturas de Edificación para Techumbres de Establecimientos Deportivos	12 de Marzo 2021	3 respuestas	Virtual
Consulta Simplificada para modificación Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en materia de proyectos de infraestructura energética solar o eólica en área rural	30 de Diciembre 2020	8 respuestas	Virtual

Habiendo seleccionado una de las consultas, es posible pasar a observar los detalles de la misma ciudadana y en concreto, la materia específica que se somete a la consulta ciudadana. De la

⁷³ <https://participacionciudadana.minvu.gob.cl/consultas-ciudadanas>.

misma forma, es importante destacar que el precitado artículo 73 de la LOCBGAE establece la obligación de realizar consultas de forma informada, pluralista y representativa:

Consulta Modificación OGUC en materia de Emplazamientos de Infraestructura Energética Inofensiva y actividades complementarias a distintos usos de suelo

Twitter Like 0



IDENTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

A continuación, se presenta la propuesta de Decreto Supremo que modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), el que tiene por propósito incorporar ajustes a la normativa para facilitar el emplazamiento de infraestructura energética calificada como inofensiva, en terrenos en los cuales se admita el uso de suelo de equipamiento de clase servicios o comercio; así como admitir en proyectos de infraestructura y actividad productiva, la instalación de edificaciones con usos de suelo complementarios.

74

PRINCIPALES ASPECTOS DE LA MODIFICACIÓN

En síntesis, se realizan ajustes formales vinculados a la coherencia interna de la Ordenanza, modificando para esto el numeral 4º del artículo 2.1.19, de la OGUC, incorporando el término "infraestructura", a objeto de adecuar tal disposición a la ley N° 20.943, y se traslada el contenido del inciso primero del artículo 2.4.2, incorporándose en similares términos como un nuevo inciso final en el artículo 2.1.24, de la OGUC.

A su vez, se modifica el artículo 2.1.28 de la OGUC en el que se incorpora la facultad del instrumento de planificación territorial que corresponda, para prohibir dentro de su territorio la aplicación del nuevo inciso tercero (que trata la asimilación a equipamiento cuando actividad productiva es calificada como inofensiva) y del cuarto (que se permite infraestructura donde el Instrumento de Planificación Territorial permite actividad productiva). Por último, se le agrega un nuevo inciso sexto y final, con el objeto de admitir que los proyectos con uso de suelo actividad productiva, puedan considerar edificaciones destinados a uso de suelo equipamiento y residencial, los cuales, para estos efectos, se considerarán complementarios al proyecto, bajo las condiciones que allí se indican.

Fechas

Plazos de inicio de la consulta: 20 de Julio 2021

Fecha término de la consulta: 10 de Agosto 2021

Publicación de Contribuciones recibidas y respuestas del Ministerio: 12 de Octubre 2021

Archivos Adjuntos

[minuta_modificacion_oguc_asimilacion_infraestructura_1.docx](#)
[comparado_asimilacion.docx](#)

Una vez que uno ha ingresado a una consulta que se encuentra abierta, la plataforma abre un espacio para formular y enviar de forma digital las observaciones que sean pertinentes dentro del plazo reseñado.

Al finalizar el plazo establecido para la consulta, el organismo administrativo debe analizar las observaciones formuladas respecto de la normativa en consulta pudiendo modificar esta misma con objeto de evitar posibles ilegalidades o de responder y hacerse cargo de las inquietudes de la ciudadanía. A mayor abundamiento, a partir del inciso final del artículo 73 de la LOCBGAE, es importante reseñar que el órgano administrativo posee la obligación de evaluar y ponderar las observaciones vertidas por los particulares en el proceso de consulta⁷⁵.

A partir de todo el análisis anterior, podemos ver que la participación ciudadana efectivamente ejerce un rol en la gobernanza del urbanismo. Más allá de las consultas ciudadanas

⁷⁴ <https://participacionciudadana.minvu.gob.cl/consultas-ciudadanas-virtuales/consulta-modificaci%C3%B3n-oguc-sobre-caducidad-de-permisos-de-edificaci%C3%B3n>

⁷⁵ Artículo 73 inciso final, ley N° 20.500: "Las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general".

reguladas y utilizadas por la SEREMI del MINVU en el derecho urbanístico, es importante destacar que este ha sido tan solo un ejemplo de los mecanismos de participación ciudadana que se contemplan a nivel general dentro de nuestro sistema jurídico, y es que también es posible mencionar los Consejos de la Sociedad Civil en el MINVU o las mesas de trabajo en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (“PNDU”), entre otros.

Por otro lado, también es importante reseñar que la participación ciudadana no solo toma importancia en la gobernanza del urbanismo a nivel nacional, sino que juega un rol fundamental en el espacio local.

Con el objeto de profundizar la afirmación anterior, en el siguiente apartado nos centraremos en estudiar las razones que hacen que el espacio local se estructure como el área propicia para incorporar mecanismos de participación ciudadana en el derecho urbanístico.

Por medio de dicho análisis, podremos determinar la verdadera importancia e impacto que puede tener la participación ciudadana en el urbanismo.

3.- La participación ciudadana a nivel local en el derecho urbanístico

Hasta este punto, hemos analizado largamente las funciones y beneficios que puede traer aparejado incorporar instancias de participación ciudadana en el derecho urbanístico. No obstante lo anterior, en el siguiente apartado nos centraremos en analizar por qué el espacio local (entendiendo por ello las comunas del país) se alza como el lugar idóneo para incorporar instancias participativas.

En este sentido, siendo el derecho urbanístico un sistema de ordenamiento territorial que afecta sustantivamente la vida de las personas, es razonable que quienes viven en dichos espacios puedan tener voz respecto a cómo desean que sea su entorno.

Por lo demás, una primera aproximación al problema nos revela que los ciudadanos se encuentran particularmente vinculados a lo que ocurre en sus comunas. Lo anterior, por cuanto es en dicho espacio que las personas desarrollan primordialmente su vida.

En concordancia con lo expresado, ha sido establecido por Viviana Fernández que “(...) el nivel local es considerado el espacio gubernamental más apropiado para el ejercicio democrático y

para propiciar la participación ciudadana (...) Se reconoce al municipio como la segunda instancia más cercana al ciudadano, por tanto es aquella donde el espacio de participación adquiere mayor importancia⁷⁶.

En este sentido, se debe destacar que las decisiones tomadas a nivel local son particularmente relevantes para los ciudadanos por cuanto ellas pueden beneficiar o perjudicar directamente a la comunidad en la que se desenvuelven.

En consecuencia, aquello resuelto por la DOM tiene efectos en mayor o menor medida en la vida de las personas. Así, modificar o aprobar un plan regulador, declarar un espacio de utilidad pública, aprobar o modificar un permiso de edificación; todos son actos que tienen relevancia para la ciudadanía por cuanto modifican de una manera u otra el espacio en el que se desenvuelven.

Por esta razón surge con particular fuerza la necesidad de incorporar instancias participativas en el espacio local en el derecho urbanístico. Así, ello posee su fundamento en el hecho de que es en dicho espacio donde hay una mayor afectación a las personas, teniendo por lo demás, un mayor interés correlativo para la ciudadanía.

En otro orden de ideas, es importante considerar que de los tres niveles de planificación urbana que contempla la Ley General de Urbanismo y Construcciones (“LGUC”), es en el espacio local en el que toma mayor relevancia la regulación del Derecho Urbanístico para la ciudadanía. Así y como se desprende del artículo 41 de la LGUC, se entiende por “Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales del desarrollo económico social”.

De este mismo modo, dicha meta se concretiza a partir del Plan Regulador Comunal (“PRC”), que se concibe en el artículo 41 de la LGUC como:

“(…) un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos”.

⁷⁶ FERNÁNDEZ, Viviana, op. cit., página 96.

A partir de todo lo hasta aquí establecido, podemos observar que en el PRC se definen una serie de aspectos relevantes para la comunidad, entre las que se puede destacar; (i) Qué se puede construir a partir de los distintos tipos de uso de suelo que se contemplan (p. ej. residencial, equipamiento, actividad productiva, infraestructura, espacio público y/o área verde); (ii) Cómo y cuánto se puede construir a partir de los requerimientos normativos establecidos que determinan el volumen teórico edificable; (iii) El espacio público y la vialidad, y; (iv) Las áreas y zonas que se encuentran protegidas (tales como monumentos, zonas e inmuebles de conservación histórica, áreas verdes y/o zonas de valor natural).

Sin perjuicio de que los Planes Reguladores Intercomunales (“PRI”) o Planes Reguladores Metropolitanos (PRM) pueden regular a un nivel más general un conjunto de espacios locales, es en el PRC donde verdaderamente se determina el uso y orden del espacio de las comunas.

Lo anterior es confirmado por Miguel Martínez López al establecer que “Nuestros análisis ponen de manifiesto que el planeamiento urbano normativo sigue jugando un papel central en las políticas locales, no superado por otras formas de planificación espacial con un origen más global y enmarcadas en el paradigma de la gobernanza⁷⁷”.

En consecuencia, es allí donde la voz de las personas cobra relevancia toda vez que son ellas las que en definitiva, habitan el espacio que se regula. Del mismo modo, se debe tener presente que el espacio no puede ser ajeno a las personas que lo constituyen; muy por el contrario, el espacio debe ser una representación de la historia, deseos y modos de vida de la comuna.

Lo anterior, se relaciona de forma íntima con los fines que puede tener la participación ciudadana en el derecho urbanístico, a saber; (i) ser un mecanismo de legitimación de normas de planificación; (ii) reconocer de forma oportuna los múltiples intereses locales con el fin de plasmarlos de forma armónica en la regulación urbanística, evitando o aminorando conflictos judiciales; (iii) promover la comprensión mutua de una comunidad favoreciendo los valores de diversidad e inclusión, y por sobre todo; (iv) mejorar la calidad de vida de las personas que habitan un determinado espacio.

⁷⁷ MARTÍNEZ, Miguel, 2007. *La participación ciudadana de los movimientos urbanos ante la planificación espacial. Una comparación entre Vigo y Oporto*. España: Universidad de la Rioja. Página 7. Disponible en: https://miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/2007_Vigo_Oporto_BCN.pdf.

Para finalizar, es importante tener en mente las palabras de Jaime Lerner, arquitecto y urbanista reconocido internacionalmente, que establece que “La ciudad es un sueño colectivo. Construir ese sueño es esencial. Sin él, no habrá la implicación, tan importante, de sus habitantes. Por ello, los responsables de la planificación de la ciudad deben diseñar escenarios claros; escenarios que sean deseables para la mayoría, capaces de motivar los esfuerzos de una generación entera. Debería enfocarse hacia una implicación orientada por proyectos, encontrando ecuaciones de corresponsabilidad adecuadas, que impliquen a la sociedad civil, a la iniciativa privada y a los gobiernos, para hacer acontecer.”⁷⁸”

Indudablemente, si se desea mejorar la calidad de vida de las personas que habitan un determinado espacio, se debe permitir a estas participar en la creación de aquel espacio que consideran de la comunidad. Por lo demás, es importante recalcar la idea de que la ciudad no es otra cosa que un sueño colectivo en el que deberían poder participar todas y todos para generar un espacio en el que se manifieste la identidad de una comunidad a través de su planificación urbana.

Del mismo modo, Jaime Lerner dispone que “El mundo demanda soluciones cada vez más rápidas y es, precisamente, a nivel local donde es posible ofrecer las respuestas más rápidas, con una planificación enfocada a las personas”⁷⁹”. En este sentido, y como ha sido establecido hasta este punto, surge con nitidez que es el espacio local el punto que mayor interés presenta para la ciudadanía por cuanto es aquel el que los afecta e involucra de mayor manera. A su vez, es precisamente en el espacio local en el que se puede generar cambios más radicales que realmente puedan ir enfocados en las personas para mejorar sustantivamente su calidad de vida.

A partir de todo lo hasta aquí expresado, fluye naturalmente el sentido del tercer capítulo, a saber; evaluar las instancias participativas existentes que contempla el derecho urbanístico chileno en la confección de planes reguladores.

Lo anterior, toma relevancia por cuanto los PRC determinan en gran medida el espacio local en el que se desarrollan las personas. Por lo demás, si realmente se desea incluir a la ciudadanía en la tarea de determinar cómo quieren que se configure el espacio que las rodea, necesariamente se

⁷⁸ LERNER, Jaime, 2009. Entrevista a Jaime Lerner. *Ciudad, urbanismo y educación*. España: Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Página 10 y 11.

⁷⁹ Ídem.

debe evaluar los mecanismos de participación ciudadana existentes en el procedimiento de creación de PRC.

De este modo, podemos disponer que consagrar mecanismos de participación ciudadana efectivos en el procedimiento de creación de planes reguladores permitirá a la gente cumplir verdaderamente lo estipulado por Jaime Lerner, siendo esto; Que la ciudad sea un sueño colectivo en el que todas y todos han podido participar de su creación.

Bajo este orden de ideas, el tercer y último capítulo se estructurará de la siguiente forma; (i) En primer lugar, se expondrá y analizará de forma crítica el actual procedimiento de creación de los PRC con el objetivo de determinar el objeto de análisis; (ii) En segundo lugar, se determinará cuáles son las principales falencias existentes en el mecanismo de participación ciudadana que contempla el procedimiento de creación de los PRC, determinando a su vez, los riesgos y costos que ello trae aparejado, y; (iii) Por último, se estudiará las posibles alternativas y reformas que puede realizarse al mecanismo de participación ciudadana contemplado en el procedimiento de creación de los PRC, con el objetivo primordial de incluir de forma efectiva a la ciudadanía en la conformación y regulación del espacio local.

Por medio de este tercer y último capítulo, se pretende generar propuestas concretas en el derecho urbanístico chileno para incluir a la ciudadanía en la regulación del espacio que las rodea. Para poder, en definitiva, velar porque la ciudad no sea una mera manifestación ajena a la gente, sino que sea realmente un sueño colectivo que represente ideales, la historia y formas de vida de la comunidad. Para que el derecho urbanístico no sea ajeno a la vida de las personas, sino que este posea el objetivo primordial de ordenar y regular el espacio mejorando la calidad de vida de todas y todos.

CAPÍTULO III: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PRC

1. Procedimiento de creación y modificación de Planes Reguladores Comunales.

En el presente capítulo, nos abocaremos a analizar la actual legislación chilena que regula los procedimientos de creación y modificación de los PRC.

Ante todo, en este primer apartado se expondrá cuál es el proceso que debe seguir la Administración para generar o modificar un PRC, lo cual nos permitirá tener una mayor comprensión a la hora de estudiar y evaluar los mecanismos de participación ciudadana que existen en dicho proceso.

Indudablemente, todo lo hasta aquí establecido será utilizado en el presente capítulo como una herramienta para diseccionar el procedimiento de creación y modificación de los PRC, así como generar críticas y propuestas reales para incorporar instancias participativas que sean mucho más efectivas dentro del proceso.

Una vez dicho lo anterior, es posible comenzar el presente análisis estableciendo que como tal, el procedimiento de creación y modificación de los PRC se encuentra regulado en dos cuerpos normativos⁸⁰, siendo estos; **(i)** LGUC, y; **(ii)** OGUC.

No obstante, el procedimiento de creación y modificación de los PRC regulado en ambas leyes también ha recibido sustento normativo a partir de los actos administrativos de; **(i)** Contraloría General de la República, y; **(ii)** El ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de las SEREMI.

De esta manera, podemos establecer que para analizar el procedimiento de creación y modificación de los PRC, no solo deberemos estudiar lo que la ley establece al respecto, sino que también se deberá analizar y comprender las interpretaciones y alcances que se le han dado a la ley.

⁸⁰ Aspecto que se extrae de la circular N°011000, del 31 de marzo de 2017, dictada por la Contraloría General de la República, que "imparte instrucciones sobre las materias atinentes a la participación ciudadana, en el marco del procedimiento de elaboración y aprobación de planes reguladores comunales, y sus modificaciones.

Una vez que han sido delimitadas las fuentes normativas del procedimiento de creación y modificación de los PRC, es posible comenzar estableciendo que la LGUC en su artículo 43, y la OGUC en su artículo 2.1.11., regulan el procedimiento de creación y modificación de los PRC.

Un primer aspecto fundamental que debe ser considerado es el hecho de que el artículo 43 de la LGUC establece que la municipalidad correspondiente a cada zona será la autoridad competente para crear el anteproyecto que cree o modifique un PRC.

En consecuencia, debemos establecer de forma tajante que la municipalidad será la responsable directa de la confección y/o modificación de un PRC. Esto último, adquiere relevancia debido a que permeará todo el proceso de creación y modificación de un PRC imponiendo a la municipalidad la carga de impulsar el procedimiento enunciado a lo largo de las distintas etapas que posee.

De la misma forma, imponer a la municipalidad la responsabilidad de confeccionar y/o modificar cada PRC, necesariamente implica que es dicho organismo administrativo quien deberá responder por los errores y vicios que pueda contener el plan como IPT.

Por otro lado, el artículo 43 de la LGUC señala que el procedimiento de creación y modificación de un PRC debe iniciarse por medio de la formulación y creación de la imagen objetivo del instrumento de planificación territorial. De forma paralela, se deberá emitir un informe ambiental que se someterá a una Evaluación Ambiental Estratégica de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 7 de la ley N°19.300. Por otro lado, a partir de la imagen objetivo y el informe ambiental, estos serán posteriormente sometidos a un proceso de consulta ciudadana. Una vez realizado todo lo anterior, el proyecto pasará a ser analizado por el concejo comunal, así como la SEREMI y/o GORE siendo posteriormente promulgado.

Así, es posible señalar que el proceso de creación y modificación de un PRC consta de cuatro etapas, a saber; (i) La formulación y creación de la imagen objetivo del PRC; (ii) La Evaluación Ambiental Estratégica; (iii) El proceso de participación ciudadana sobre el anteproyecto de PRC, y; (iv) La aprobación y promulgación del PRC.

Una vez dicho lo anterior, a continuación se pasará a exponer cada una de las cuatro etapas.

i) Formulación y creación de la imagen objetivo del PRC.

El procedimiento de creación y modificación de un PRC comienza con la formulación y creación de la imagen objetivo del IPT. Como tal, dicho procedimiento se encuentra regulado en el artículo 28 octies de la LGUC. Al respecto, es importante destacar que el artículo 28 establece que el proceso de creación y modificación de un PRC debe concebirse como uno transparente y participativo, debiendo requerirse la opinión de los vecinos afectados así como de los principales actores del territorio planificado. De este modo, para lograr esto último, el artículo 28 establece el siguiente procedimiento:

- En un primer lugar, el artículo señala que el alcalde de la respectiva comuna deberá formular una propuesta de imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar; dicha imagen deberá plasmarse en un resumen ejecutivo con los aspectos fundamentales del PRC así como sus objetivos generales y los principales elementos del instrumento a elaborar, el diagnóstico y sus fundamentos técnicos, las alternativas de estructuración del territorio por las que se propone optar, y los cambios que se producirían respecto de la situación existente.
- Una vez realizado el resumen ejecutivo junto con los planos del PRC, estos deberán ser aprobados por acuerdo del concejo municipal, dentro de los quince días siguientes a su recepción.
- Luego de ser aprobado el resumen ejecutivo así como los planos correspondientes, estos serán publicados en el sitio web de la municipalidad, debiendo exponerse de forma simultánea a la comunidad en lugares visibles y de libre acceso al público. De la misma manera, se contempla la posibilidad de que los interesados formulen observaciones hasta treinta días después de publicados, siendo prorrogables por cuarenta y cinco días después de publicado el resumen ejecutivo y sus respectivos planos⁸¹.

⁸¹ La municipalidad deberá informar de todo lo anterior y de la fecha de realización de las audiencias públicas mencionadas en el punto siguiente al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados mediante carta certificada despachada al domicilio actualizado que se tenga de dichas organizaciones, a más tardar, el mismo día en que se publiquen el resumen ejecutivo y sus planos.

- Durante los primeros quince días del periodo de exposición, deberán realizarse dos o más audiencias públicas para presentar la imagen objetivo a la comunidad, debiendo invitarse al consejo de organizaciones de la sociedad civil de la comuna, a las organizaciones de la sociedad civil, así como a los vecinos afectados y demás interesados.
- Por último, la municipalidad deberá informar de la fecha, plazo y lugar de realización de audiencias públicas, así como la disponibilidad de los antecedentes en internet, por medio de dos avisos publicados en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna, mediante su exposición en lugares de afluencia de público, a través de avisos radiales y en la forma de comunicación masiva más adecuada o habitual en la comuna.
- Una vez terminado el periodo para realizar observaciones, la autoridad deberá emitir un informe que sintetice todas las observaciones presentadas al concejo municipal, el que dentro de treinta días contados desde la recepción de dicho informe, deberá acordar los términos en que se procederá a elaborar el anteproyecto de plan, de acuerdo a lo preceptuado en la ley. Del mismo modo, la municipalidad deberá dar respuesta fundada a cada una de las observaciones realizadas, indicando si las acepta o las rechaza. Tanto el informe como el acuerdo deberán estar disponibles en el sitio electrónico de la municipalidad.

ii) Evaluación Ambiental Estratégica

Paralelamente a la aprobación de la imagen objetivo del PRC, se procederá a realizar un informe ambiental que deberá ser remitido al Ministerio del Medio Ambiente con el objeto de que este realice una Evaluación Ambiental Estratégica de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 7 bis de la ley N°19.300⁸².

⁸² Si bien resulta relevante la Evaluación Ambiental Estratégica para la Aprobación o modificación de un PRC, a continuación se pretende estudiar dicho proceso de forma acotada con el objetivo de evitar confusiones y centrar el estudio en el proceso de aprobación y modificación de PRC propiamente tal.

A propósito de ambos procesos, es importante destacar que tanto el proceso de aprobación de PRC regulado en la LGUC así como la Evaluación Ambiental Estratégica correrán por vías paralelas, por lo que su tramitación coincide en ciertos puntos y actos.

Una vez clarificado lo anterior, debemos señalar que el informe ambiental deberá remitirse al Ministerio del Medio Ambiente para que se realice una Evaluación Ambiental Estratégica realizando las observaciones correspondientes, conforme a lo dispuesto en el Decreto N°32 del 4 de noviembre de 2015, “Reglamento Para la Evaluación Ambiental Estratégica” (en adelante “Reglamento”), tomado razón el 27 de octubre de 2015.

Una vez que se han emitido las observaciones correspondientes al informe ambiental por el Ministerio del Medio Ambiente, dicho instrumento junto con el anteproyecto deberán ser sometidos a una consulta pública de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento. En este sentido, las exigencias en este punto coinciden con las señaladas en el número iii) que detallaremos a continuación, por lo que ambos procesos de consulta se llevarán de forma paralela. Así, me limito a señalar que la municipalidad deberá publicar en su sitio electrónico institucional y en un periódico de circulación nacional, regional o local, según corresponda, un aviso en el que indique el lugar en el que estará expuesto el anteproyecto y su respectivo informe ambiental. Dentro de treinta días desde la publicación, cualquier persona podrá formular observaciones al anteproyecto o al informe ambiental.

Una vez recibidas las observaciones y cumplido el plazo para realizarlas, la municipalidad deberá analizar las observaciones y emitir una resolución de término del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, en la que entre otras cosas, señalará de qué forma se ha hecho cargo de las observaciones.

iii) El proceso de participación ciudadana del anteproyecto de PRC

Luego de haber confeccionado el anteproyecto de PRC por parte de la municipalidad así como emitido el informe ambiental (habiéndose realizado las observaciones correspondientes por el Ministerio del Medio Ambiente), el artículo 43 de la LGUC establece que ambos deberán ser sometidos a un proceso de participación ciudadana. A propósito de dicho proceso, el mismo artículo dispone que:

- En primer lugar, el proceso comienza estableciendo la obligación de informar a los vecinos acerca de las principales características del PRC y sus efectos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2.1.11. de la OGUC. A mayor abundamiento, dicho artículo establece que la información relevante deberá ser entregada por medio de carta certificada a las organizaciones territoriales legalmente constituidas que estén involucradas. De la misma manera, se deberá poner en conocimiento a la comunidad por medio de avisos de prensa en un medio de amplia difusión de la comuna, que la información relativa al PRC así como la memoria explicativa de este, estará a disposición del público para retiro gratuito en un lugar determinado de la comuna⁸³.
- La segunda obligación que contempla el artículo 43 de la LGUC respecto del proceso de participación ciudadana es realizar una o más audiencias públicas en los barrios más afectados, con el objetivo de exponer el anteproyecto a la comunidad. Al respecto, dichas audiencias se encuentran reguladas en los artículos 97 y ss. de la LOCM⁸⁴.
- En tercer lugar, se establece el deber de consultar la opinión del Consejo Económico y Social Comunal respecto al anteproyecto de PRC.
- Una vez realizado todo lo anterior, se deberá pasar a exponer el anteproyecto de PRC a la comunidad (una vez realizadas las audiencias públicas señaladas en el punto 2), por un plazo de treinta días. En dicho periodo, cabe ser destacado, podrán realizarse observaciones al anteproyecto o al informe ambiental, según lo expuesto en el apartado anterior.

⁸³ Del mismo modo, se impone la obligación de que los documentos que integren el anteproyecto del PRC deberán estar disponibles en el sitio web de la municipalidad desde el inicio del proceso de participación ciudadana, junto con un resumen ejecutivo claro que resalte las características del PRC y sus principales consecuencias.

⁸⁴ Al respecto, la ley también contempla la obligación de comunicar por medio de dos avisos publicados en semanas distintas, en diarios de alta difusión de la comuna o avisos radiales (u otro medio masivo), el lugar y plazo de exposición del anteproyecto así como el lugar, fecha y hora de las audiencias públicas que se llevarán a lo largo del proceso.

- Al vencer el plazo de treinta días establecido, se deberá consultar a la comunidad y al COSOC correspondiente, por medio de una nueva audiencia pública. En dicha sesión, se presentará un informe que sintetice las observaciones recibidas hasta ese punto⁸⁵.
- Una vez realizada la audiencia pública anterior, los interesados podrán formular por escrito observaciones fundadas sobre el anteproyecto hasta treinta días después de la audiencia previamente señalada.

iv) Aprobación y promulgación del PRC

Una vez cumplidos todos los trámites anteriores, se deberá pasar a la fase final de tramitación del PRC, esto es; a la revisión, aprobación y promulgación del PRC.

Así, en dicha fase se contemplan las siguientes etapas:

- En primer lugar, el alcalde deberá presentar el anteproyecto al Concejo Comunal para recibir su aprobación, debiendo también el Concejo pronunciarse respecto a las observaciones que hayan sido realizadas por los interesados. Al respecto, la presentación deberá realizarse en un plazo no inferior a quince, ni superior a treinta días, contados desde que ha vencido el plazo para formular observaciones contemplado en la etapa iii).
- Por su parte, el Concejo Comunal deberá pronunciarse sobre las proposiciones del PRC dentro de un plazo máximo de 60 días, adoptando acuerdos respecto a cada una de las materias impugnadas⁸⁶.
- El proyecto aprobado por el Concejo Comunal será remitido con los antecedentes a la SEREMI del MINVU que corresponda. A mayor abundamiento, la SEREMI deberá dentro del plazo de 60 días, contada desde su recepción, revisar el proyecto emitiendo un informe sobre los aspectos técnicos.

⁸⁵ Sin embargo, cabe ser destacado que la ley establece que dicha audiencia no será necesaria cuando el informe ambiental declare que el anteproyecto se ajusta al acuerdo municipal establecido en el número 5 del artículo 28 octies.

⁸⁶ Una vez transcurrido el plazo sin pronunciamiento expreso, se entenderá que el proyecto ha sido aprobado. En caso de haber sido aprobadas modificaciones, se deberá garantizar que estas no impliquen nuevas afectaciones desconocidas para la comunidad.

- **En caso de que la comuna NO esté regulada por un PRM o PRI:**
 - **Si el informe de la SEREMI es positivo:** El informe junto al proyecto y antecedentes deberán ser remitidos al GORE para la aprobación por el CORE, con copia al Municipio.
 - El pronunciamiento del CORE se hará en base al informe técnico de la SEREMI.
 - Una vez aprobado el proyecto de PRC de acuerdo a lo anterior, será promulgado por resolución del Gobernador.
 - **Si el informe de la SEREMI es negativo:** El informe junto al proyecto y antecedentes deberán ser remitidos al GORE para la aprobación por el CORE, con copia al Municipio.
 - Siendo el informe de la SEREMI desfavorable, el CORE sólo podrá aprobar el proyecto por medio de un acuerdo fundado.

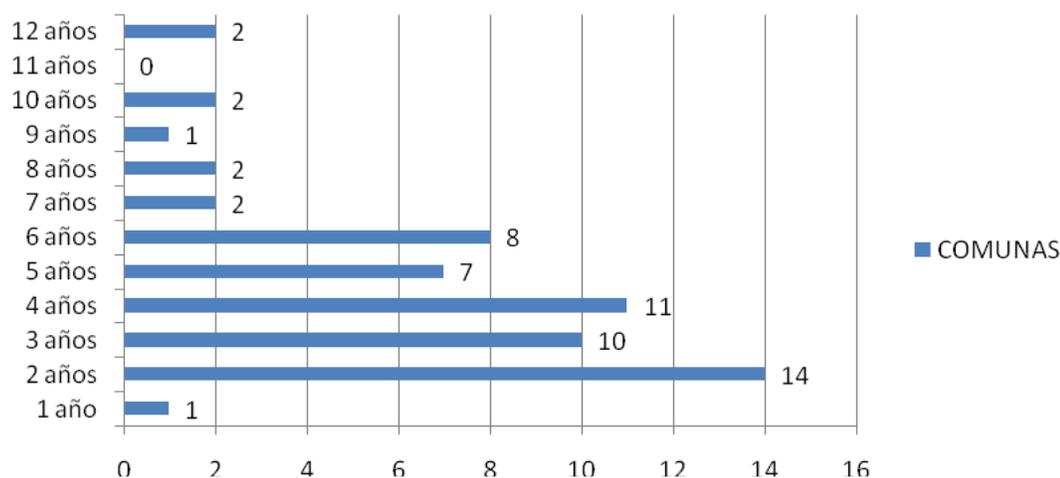
- **En caso de que la comuna SÍ esté regulada por un PRM o PRI:**
 - **Si el informe de la SEREMI es positivo:** El informe será remitido al municipio junto con el proyecto y sus antecedentes, con copia al GORE.
 - El proyecto de PRC será promulgado por medio de un decreto alcaldicio.
 - **Si el informe de la SEREMI es negativo:** Si el proyecto no se ajustare al PRM o PRI, la SEREMI emitirá un informe negativo remitiendo el proyecto y sus antecedentes al municipio, el que podrá modificar el

proyecto con el objeto de concordarlo al PRM o PRI, o, por otro lado, insistir en el proyecto.

- En el último caso, la municipalidad enviará todos los antecedentes, junto con el informe negativo, al GORE para que este se pronuncie sobre los aspectos objetados.

Como puede ser observado, el proceso de creación y modificación de un PRC se concibe como un proceso complejo y extenso, que involucra a múltiples organismos de la Administración. En este sentido, el proceso reconoce múltiples etapas y revisiones, así como diversas audiencias de cara a la ciudadanía.

A propósito de la larga duración de los procesos de creación y modificación de un PRC, esto último ha quedado plasmado en el gráfico elaborado el año 2009 por la Cámara Chilena de la Construcción que señala la cantidad de años que ha tomado a diversas comunas elaborar o modificar un PRC:



En definitiva, el proceso de creación y modificación de un PRC no ha sido concebido como un proceso simple para las municipalidades, lo que a su vez ha implicado que dichos procesos traigan aparejados altos costos en términos económicos y temporales para una comuna.

⁸⁷ GIMÉNEZ, op. cit., página 14.

En otro orden de ideas, y a partir de lo anteriormente expuesto, se vuelve relevante destacar que el proceso de creación y modificación de un PRC contempla tres procesos participativos, siendo estos; (i) Al realizar la imagen objetivo del anteproyecto de PRC; (ii) Al presentar el anteproyecto de PRC a la ciudadanía, y; (iii) En el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica.

Por último, habiendo ya expuesto el proceso de creación y modificación de los PRC, en el siguiente apartado nos concentraremos en analizar las posibles deficiencias y/o fallas que dicho mecanismo contempla, poniendo especial énfasis en las etapas de participación ciudadana.

A partir de esto último, en el tercer apartado podremos analizar soluciones y propuestas concretas para mejorar el proceso de creación y modificación de PRC incorporando instancias participativas que pretendan ser mucho más efectivas.

2.-Principales falencias del proceso de participación ciudadana incorporado en la creación y modificación de los PRC.

Una vez que ya hemos expuesto largamente el proceso de creación y modificación de los PRC, en el siguiente apartado nos dedicaremos a evaluar la efectividad del mecanismo de participación ciudadana contenido en dicho proceso.

En este sentido, a continuación se pasará a exponer las principales falencias del mecanismo de participación ciudadana contemplado en el artículo 43 de la LGUC.

De este modo, podemos señalar que son tres las principales falencias contenidas dentro del mecanismo de participación ciudadana que contempla el proceso de creación y modificación de PRC:

A) Un proceso participativo insuficiente en la etapa temprana de creación y modificación de PRC.

En un primer lugar, es posible señalar que una posible falencia del proceso participativo que se contempla en la creación y modificación de los PRC es la estructura de participación que se contempla en la creación de la imagen objetivo.

Al respecto, como fue mencionado previamente, el proceso de creación y modificación de PRC contempla tres etapas de participación en instancias distintas, a saber; (i) Al realizar la imagen objetivo del anteproyecto de PRC; (ii) Al presentar el anteproyecto de PRC a la ciudadanía, y; (iii) En el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica.

En virtud de lo anterior, el proceso de creación y modificación de PRC regulado en la LGUC efectivamente contempla oportunidades para que la ciudadanía manifieste su opinión y parecer. Sin embargo, se vuelve necesario evaluar cuán efectivas son dichas instancias a la hora de recabar el parecer de la ciudadanía.

En este punto, considero que se debe poner especial interés en la etapa de creación de imagen objetivo de PRC, en virtud de que es en dicha etapa donde se determinan los lineamientos fundamentales para confeccionar el anteproyecto⁸⁸ y que en definitiva, determina en gran medida el instrumento que posteriormente se somete a un nuevo proceso participativo. En consecuencia, el procedimiento participativo que se consagra a la hora de crear la imagen objetivo es de suma importancia.

A raíz de esto último, considero que la participación ciudadana que se contempla en esta etapa no debiera configurarse únicamente de modo reactivo, sino colaborar a la hora de crear la imagen objetivo que se manifiesta en el resumen ejecutivo creado por el alcalde. Por lo demás, estimo que es la etapa temprana de creación y modificación de PRC aquella que contempla un déficit participativo debido a que es el alcalde quien de forma exclusiva se encuentra encargado de crear la imagen objetivo y que posteriormente es consultada con la ciudadanía⁸⁹.

En este orden de ideas, si bien se permite que la ciudadanía realice observaciones en un plazo de treinta días prorrogable hasta por cuarenta y cinco desde publicados el resumen ejecutivo y sus respectivos planos, pienso que la ciudadanía en esta instancia debe manifestar de forma previa sus ideas respecto a cómo consideran que debería ser el PRC.

⁸⁸ Como fue mencionado anteriormente, la imagen objetivo creada por el alcalde debe contemplar los aspectos fundamentales del PRC así como sus objetivos generales y los principales elementos del instrumento a elaborar; el diagnóstico y sus fundamentos técnicos; las alternativas de estructuración del territorio por las que se propone optar, y; los cambios que se producirían respecto de la situación existente.

⁸⁹ Me parece importante aclarar en este punto que no considero errado que el alcalde genere el resumen ejecutivo en que se plasma la imagen objetivo, sino que tan solo estimo que dicho resumen puede sustentarse en ciertas opiniones o posturas que pudiera manifestar la ciudadanía de forma previa. Esta idea será desarrollada con mayor profundidad en el siguiente apartado.

La postura manifestada en esta sección, también recibe su sustento en lo expresado por la DDU del MINVU a través de la circular ordinaria N°0935 del 1 de diciembre de 2009 que establece:

“En el actual escenario urbano existe un amplio consenso en el sentido que faltan instancias de participación en el proceso temprano de formulación de un Plan Regulador Comunal o de sus modificaciones, siendo esto una de las principales causas de que, éstos instrumentos de planificación no compatibilicen adecuadamente las demandas de la comunidad local y de la ciudad en su conjunto⁹⁰”.

Así, el principal problema que presenta la etapa temprana de creación de PRC —y en concreto la creación de imagen objetivo—, es que la ciudadanía no entrega su parecer o ideas al momento de crear el resumen ejecutivo por parte del Alcalde. Lo anterior, cabe ser destacado, no hace que el proceso actual de participación ciudadana en esta etapa deba ser eliminado, sino que considero que debe ser complementado y/ modificado a fin de incluir a la ciudadanía en la creación de la imagen objetivo.

B) La influencia de ciertos grupos puntuales.

Continuando con el análisis de posibles deficiencias del proceso de creación y modificación de PRC, es posible pasar a estudiar el acaparamiento de los espacios participativos por ciertos grupos puntuales, impidiendo que la población participe en igualdad de condiciones.

En este sentido, cabe ser destacado que por mucho que un procedimiento participativo contemple instancias para que la ciudadanía se exprese, ello no garantiza que el procedimiento en sí sea efectivo debido a que ciertos grupos de influencia pueden acaparar los medios y plataformas de participación distorsionando la voz de la ciudadanía. Por lo demás, un proceso de participación ciudadana debe concebirse como un mecanismo a través del cual la Administración pueda tomar en consideración las múltiples voces y opiniones de la ciudadanía y no para que un grupo puntual imponga su visión en el proceso.

Así, a continuación veremos y estudiaremos los riesgos de que sean justamente determinados grupos puntuales los que acaparen los medios y plataformas de participación

⁹⁰ Dirección de Desarrollo Urbano, Circular Ordinaria N°227, del 1 de diciembre de 2009, página 79.

dentro del sistema de participación ciudadana en el procedimiento de creación y modificación de PRC.

A propósito de este aspecto, es posible señalar que la ley en cierta medida intenta resguardar la equidad en la participación estableciendo la obligación de mantener los antecedentes necesarios para realizar observaciones a la imagen objetivo y anteproyecto en internet, así como difundir en el diario, medios radiales y/o medios de comunicación masivos más efectivos la realización de audiencias públicas (artículo 28 octies y artículo 43 N°6 inciso segundo de la LGUC). A través de los mecanismos anteriores, el legislador ha pretendido poner a disposición de toda la ciudadanía la información necesaria para poder participar del proceso de creación y modificación de PRC.

Sin perjuicio de reconocer los esfuerzos que realiza la ley con el objeto de eliminar las barreras para que la población pueda participar del proceso de creación y modificación de PRC en un plano de igualdad sustantiva, como los IPT se conciben como instrumentos de alto carácter técnico y tienen un impacto significativo en la estructuración y uso del territorio, aún con las medidas que contempla la ley se mantiene el riesgo de que determinados grupos influyan sustancialmente acaparando los espacios participativos. Por la importancia económica y social que conlleva un PRC, este aspecto debe ser una preocupación constante a la hora de velar por un modelo de planificación urbana que tome en consideración de forma efectiva lo que sus habitantes desean.

A propósito de este punto, es posible señalar que no sólo son típicamente empresas las que pretenden ejercer presión acaparando los espacios participativos, sino también barrios o grupos humanos que buscan influir en la planificación urbana acaparando los sistemas de participación. Por lo demás, es muy importante destacar en este instante que el problema o deficiencia planteado no es la participación de ciertos grupos puntuales con intereses privados en el proceso participativo, muy por el contrario, un proceso de participación ciudadana busca que las múltiples opiniones se plasmen y expongan de forma previa. El problema que se plantea en esta sección es el riesgo de que dichas opiniones o posiciones acaparen el espacio participativo impidiendo que otras voces de la ciudadanía sean debidamente escuchadas afectando la igualdad ante la ley.

En este sentido, otro problema similar que puede configurarse en el proceso y que fue previamente descrito por Laurens de Graaf y Ank Michels, es que ciertas personas sean excluidas al no poseer los recursos para influir en el proceso en igualdad de condiciones⁹¹. Sin perjuicio de que la ley busca hacerse cargo de este problema a través de los mecanismos mencionados previamente, considero que los esfuerzos aún son insuficientes en torno a garantizar un espacio de participación que garantice la igualdad de condiciones para formular observaciones.

Esto último, genera a mi juicio que los grupos con mayor influencia puedan en ciertas ocasiones imponer su visión por sobre la de los demás ciudadanos, relegando e invisibilizando a las demás personas que habitan la misma comuna. Indudablemente, problemas como el planteado pueden ocultarse en múltiples modelos y mecanismos de participación ciudadana afectando la eficacia y legitimidad del proceso participativo, por lo que es importante que la ley contemple herramientas para garantizar un proceso de participación efectiva propendiendo a la igualdad entre los ciudadanos.

En este orden de ideas, es posible destacar que el acaparamiento de medios participativos por ciertos grupos puntuales va en contra del *principio de equidad* referido por el Manual de Participación Ciudadana, creado por la Corporación Participa, que establece que el principio “Se refiere a garantizar que todos quienes toman parte en un proceso tengan igualdad de oportunidades y de trato.⁹²”. A mayor abundamiento, se dispone que “El resultado de la participación se puede afectar gravemente si alguno de los grupos involucrados tiene privilegios o condiciones de ventaja en relación a los demás. Asimismo, el proceso podría ser desconocido o deslegitimado, debilitando el compromiso de las partes con los acuerdos o generando nuevos conflictos⁹³”.

En esta misma línea, el Manual dispone que “es importante procurar el uso equitativo de recursos, acceso a información y capacidad de influir. Esto implica que en ocasiones es

⁹¹ MICHELS, Ank y DE GRAAF, Laurens, op. cit., página 489.

⁹² DE FERRARI, José Manuel, SANHUEZA, Andrea, LAUZÁN, Silvana y DELPIANO, Catalina. 2008. Manual de participación ciudadana capítulo 2: Orientaciones para la práctica de la participación ciudadana en la Gestión Pública . Santiago, Chile: Corporación participa. ISBN: 978-956-8140-11-3. Página 55.

⁹³ Ídem.

necesario dar apoyo especial a algún sector, en casos en que éste tenga desventajas iniciales en relación con otros participantes⁹⁴”.

Por su parte, y a propósito del mismo principio, Ezio Costa ha señalado que “En conformidad al principio de equidad, un proceso participativo adecuado, exigirá entonces que el Estado o el titular realicen esfuerzos adicionales para entregar apoyo especial a algún sector⁹⁵”.

Bajo los razonamientos anteriores, podemos concluir que el acaparamiento de los espacios participativos por ciertos grupos puntuales —como usualmente ocurre en el proceso de creación y modificación de PRC—, va en directa contradicción al principio de equidad y se constituye como una grave deficiencia del proceso de planeamiento urbanístico.

Lo anterior, debido a que el acaparamiento de espacios puede perjudicar tanto la legitimidad del procedimiento, como la del PRC y del organismo comunal que lleva a cabo el proceso. De la misma manera, el acaparamiento de espacios puede provocar desconfianza en las instituciones, como también segregar e invisibilizar a determinados grupos de la población.

C) Complejidad y poca claridad en el proceso de creación y modificación de PRC.

En un último lugar, se presenta el hecho de que el proceso de creación y modificación de un PRC no ha sido configurado como un proceso simple que sea fácilmente comprensible. En este sentido, y como fue estudiado previamente, son múltiples las etapas que requieren de participación ciudadana para crear un PRC: Creación de imagen objetivo, Evaluación Ambiental Estratégica y Presentación del anteproyecto a la ciudadanía.

Considero que si bien las diversas etapas que contempla el proceso de creación y modificación de PRC son necesarias, estas pueden generar confusión en la ciudadanía respecto a qué función tiene su participación en cada momento del proceso. A lo anterior, se debe añadir que es razonable que la población no comprenda verdaderamente los pasos que se deben seguir para que un PRC sea aprobado o modificado.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ COSTA y BELEMMI, *op. cit.*, página 87.

A propósito de esto último, la ley contempla audiencias públicas para exponer en cada etapa del proceso el instrumento sometido a participación ciudadana, sin embargo, estimo que dichas instancias son insuficientes para que la ciudadanía comprenda el proceso en su plenitud. Las audiencias públicas si bien pueden ayudar a la población a comprender el proceso de creación y modificación de PRC, estas tienen por objetivo exponer un instrumento de planificación urbana y no necesariamente, informar a la ciudadanía respecto de cómo se estructura el proceso de creación y modificación de PRC.

En este sentido, es importante destacar que al realizarse las audiencias públicas la ciudadanía por lo general no comprende verdaderamente los pasos que se deben seguir para que un PRC sea aprobado o modificado.

A lo anterior, también es importante añadir que la ley no establece obligaciones concretas para la municipalidad a la hora de explicar el proceso de creación y modificación de un PRC a la ciudadanía.

Por lo demás, es razonable concluir que algunos sectores de la población son relegados del proceso en virtud de que la municipalidad no entrega luz ni explícita a la población las múltiples etapas que la aprobación y modificación de un PRC posee.

En este punto, se debe ser claro en señalar que la ley sí contempla obligaciones concretas cuyo objeto es exponer los múltiples instrumentos a la ciudadanía informando del contenido de los mismos. Por lo demás, el defecto señalado en este punto no se concentra en dicho aspecto, sino en informar de forma efectiva a la ciudadanía en torno a cómo se estructura el proceso de creación y modificación de PRC y cuál es el rol que juega la participación ciudadana en cada etapa.

Esto último, añadido a la complejidad técnica que un PRC posee, en la práctica puede configurar una verdadera barrera o impedimento para que la ciudadanía participe en el proceso de creación y modificación de un PRC⁹⁶.

⁹⁶ Ya sea porque impide que la ciudadanía participe en el proceso de creación y modificación de PRC, o porque su participación efectiva en el proceso se puede ver afectada por no comprender el rol que las instancias de participación ciudadana tienen en cada etapa.

Así, la última deficiencia que podemos observar constituye la poca claridad que la municipalidad entrega sobre el proceso de creación y modificación de PRC a la ciudadanía, lo que puede perjudicar la participación tanto en cuanto a impedir que la gente participe, como también en cuanto a impedir que la gente participe de forma efectiva en el proceso al no comprender su rol a cabalidad en el mismo.

A propósito de este último punto, la OCDE ha señalado que uno de los principios fundamentales de la creación de políticas participativas inclusivas debe ser la claridad, estableciendo que “(..) la participación pública debe estar bien definida desde un comienzo. Los roles y responsabilidades de todos los participantes debe ser claro. Del mismo modo, la información entregada por el gobierno debe ser completa, objetiva, confiable, relevante y por último, fácil de encontrar y comprender⁹⁷”.

En consecuencia, podemos concluir que en la medida en que el proceso de creación y modificación de PRC presenta estructuras informativas deficientes, existe poca claridad para la gente respecto a lo que es o implica el proceso de creación y modificación de PRC.

Esto último no solo genera desincentivos para participar, sino que también produce desconfianza en la Administración por cuanto la gente no es debidamente informada reduciendo la transparencia del actuar de los entes edilicios.

Si bien estas son tan solo algunas falencias de las etapas de participación ciudadana que contempla el proceso de creación y modificación de un PRC, son aquellas que considero más importantes y que generan los mayores problemas. En consecuencia, en el siguiente apartado pretendo plantear propuestas para enfrentar los problemas anteriores dando respuestas concretas.

De este modo, a continuación presentaré formas específicas para eliminar y/o aminorar las falencias enunciadas con el objeto de que el mecanismo de participación ciudadana contenido en el proceso de creación y modificación de PRC sea uno mucho más efectivo.

⁹⁷ OECD, Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services (París, 2009). Página 17. Traducción libre al español: “public participation should be well defined from the outset. The roles and responsibilities of all parties must be clear. Government information should be complete, objective, reliable, relevant, easy to find and understand”. ISBN: 9789264048867.

3.- Alternativas y posibles reformas al actual mecanismo de participación contenido en el proceso de creación y modificación de los PRC

Una vez que ya han sido descritas e identificadas las principales falencias del mecanismo de participación ciudadana contemplado en el proceso de creación y modificación de PRC, tan solo resta analizar las posibles alternativas de reforma al mecanismo participativo con el objeto de hacernos cargo de los problemas ya identificados.

De este modo, a continuación se exponen una serie de propuestas concretas con el objetivo de subsanar las falencias anteriormente expuestas:

A) Mecanismo de participación previo a la creación de la imagen objetivo.

Como fue previamente señalado, una de las deficiencias que posee el procedimiento de creación y modificación de PRC en relación a los mecanismos de participación ciudadana contemplados gira en torno a las etapas tempranas del proceso. En este orden de ideas, al centrarnos en la creación de la imagen objetivo por parte de la municipalidad, podemos vislumbrar que la participación ciudadana se incorpora e introduce de forma reactiva en el proceso, sin que la ciudadanía sea consultada previamente a crear la imagen objetivo que permeará y estructurará en gran medida el anteproyecto de PRC.

Lo anterior, implica un problema en la medida en que la ciudadanía no pasa a formar parte del proceso de estructuración del espacio urbano de forma directa, sino que tan solo es consultada una vez que las directrices han sido previamente conformadas por la municipalidad.

Si bien se podría estimar que la ciudadanía no debe ser parte de la creación de la imagen objetivo de PRC debido a que es la municipalidad la encargada de dicha tarea de acuerdo a lo dispuesto en la LGUC, además de que su inclusión puede ser problemática en términos prácticos para conformar los lineamientos de la estructuración del espacio urbano, considero que la imagen objetivo es el nivel más abstracto de lo que posteriormente se conformará como un PRC, por lo que es la instancia más relevante para incluir a la ciudadanía en la medida en que permeará todo el anteproyecto de PRC.

En consecuencia, la etapa temprana de conformación de un PRC es aquella que mayor legitimación de contenido debe presentar, por cuanto esta etapa estructura todo el proceso posterior. A mayor abundamiento, no se debe olvidar que la planificación urbana no es solo una materia técnica, sino en gran medida política, por lo que resulta razonable consultar a la ciudadanía a propósito de qué tipo de comuna desean en términos de planificación territorial.

Debo hacer énfasis en este punto respecto a que considero que incluir a la ciudadanía en la creación de la imagen objetivo no implica que las opiniones y manifestaciones vertidas deban ser vinculantes, sino tan solo ser un factor que la municipalidad deba tomar en consideración para posteriormente conformar la imagen objetivo. Por lo tanto, estimo que la opinión de la ciudadanía puede ser información relevante que la municipalidad puede utilizar para dotar de mayor legitimidad lo que posteriormente se conformará como el anteproyecto de PRC.

Actualmente, la imagen objetivo de un PRC es creada en su totalidad por la municipalidad sin tener una verdadera obligación de recabar antecedentes o información de la comunidad, consultándose a la población solo una vez que la imagen objetivo ya ha sido creada. En consecuencia, el proceso en su etapa temprana considera tan solo una instancia de participación una vez que el resumen ejecutivo del PRC ya ha sido creado, lo que limita y da un rol secundario a la ciudadanía.

Así, si bien resulta necesario que la imagen objetivo contemple un mecanismo para evaluar el instrumento desarrollado por la municipalidad, considero que este mecanismo es insuficiente y puede verse en gran medida complementado por una inclusión temprana de la población en el proceso de creación de la imagen objetivo.

En razón de esto último, una de las principales propuestas de modificación del mecanismo de participación ciudadana debe ser **incorporar a la ciudadanía en el proceso creativo de conformación de la imagen objetivo y no ser consultada únicamente de forma reactiva**⁹⁸.

⁹⁸ Para evitar confusiones, debo aclarar que incluir a la ciudadanía de forma temprana en el proceso creativo de conformación de la imagen objetivo no implica que sus opiniones sean vinculantes o que sea la población la que se deba encargar de conformar la imagen objetivo; muy por el contrario, considero que las opiniones vertidas por la ciudadanía serán una herramienta para que la municipalidad pueda conformar una imagen objetivo con mayor legitimidad de contenido.

A partir de un sistema de participación que incluya a la ciudadanía en el proceso de creación de la imagen objetivo, la Administración Comunal va a poder recibir un input de datos que le permitan generar un instrumento con un amplio margen de legitimidad valorando las propuestas que puedan ser planteadas por la ciudadanía, generando instancias de deliberación ciudadana.

Cómo ha señalado la OCDE en su informe del año 2009, “las políticas públicas día a día se vuelven más complejas y requieren mayores interacciones fuera del Estado para llegar a la mejor información disponible; recoger la mejor evidencia; entender el impacto de otras alternativas; reducir el riesgo de consecuencias no observadas. A mayor abundamiento, un número cada día mayor de políticas públicas requiere de un rol activo del ciudadano como “agente” para implantar las políticas públicas⁹⁹”.

A partir de lo señalado anteriormente, podemos concluir que el rol de la ciudadanía es precisamente facilitar información a la Administración con el objetivo de que esta pueda tomar decisiones con mayores antecedentes, lo que en definitiva permite llegar a una mejor solución.

De la misma forma, Laurens de Graaf y Ank Michels han llegado a la misma respuesta en su estudio señalando que la labor fundamental de la ciudadanía en los procesos participativos es entregar información relevante a la Administración para la toma de decisiones¹⁰⁰.

Reforzando el punto anterior, Barnes ha declarado que en procedimientos administrativos creativos (como es el caso de creación y modificación de PRC), la participación debe resultar extensa y deliberativa, teniendo la ciudadanía la posibilidad de influir verdaderamente en el proceso¹⁰¹.

A partir de todo lo hasta aquí señalado, podemos concluir que incorporar instancias participativas en el proceso de creación de la imagen objetivo permitiría que la

⁹⁹ Ibidem, página 202. Traducción libre al español: “Today public policies are increasingly complex and require increasingly complex interactions inside and outside government to get the best available information; marshal the best evidence; to understand the impact of alternative options; and to reduce the risk of unforeseen consequences. Furthermore, an increasing number of public policies require the active role of citizen as “agent” in implanting public policies (...).

¹⁰⁰ MICHELS, Ank y DE GRAAF, Laurens, op. cit., página 485.

¹⁰¹ BARNES, Javier, Op. cit, página 104.

Administración aumente su índice de legitimidad así como el del IPT, en la medida en que el mayor input de datos le permitiría actuar con un mayor manejo de las variables que deben entrar en consideración¹⁰².

Asimismo, es importante destacar que incorporar un mecanismo participativo en el proceso creativo promovería las tres funciones de participación ciudadana, siendo estas; la función comunitaria, la función pública y la función privada¹⁰³.

En este sentido, incorporar un sistema participativo en el proceso creativo de la conformación de la imagen objetivo permite generar instancias que involucren a la ciudadanía de forma más directa a la creación del PRC, generando un espacio de deliberación ciudadana en torno a la planificación urbana. De esta forma, las opiniones e ideas que sean vertidas en esta etapa se configurarán como la tierra fértil sobre la que la Administración construirá posteriormente el anteproyecto de PRC.

Por lo demás, esto genera que existan nuevas instancias participativas que posean una mayor trascendencia en virtud de que la información e ideas entregadas serán utilizadas como directriz para generar el nuevo IPT. En último término, no solo resulta beneficioso para la ciudadanía incorporar instancias participativas en esta etapa, sino que también se configura como un sistema más eficiente para la Administración.

- **Propuesta de modificación concreta.**

Una vez establecido por qué es relevante incorporar instancias participativas previo de crear la imagen objetivo de un PRC, resta determinar cuál debería ser el método participativo incorporado en la etapa previa a la confección del anteproyecto de PRC.

Al respecto, estimo que una alternativa que puede otorgar múltiples beneficios se estructura en torno a realizar dos **mesas de diálogo de forma previa a la creación del resumen ejecutivo regulado en el artículo 28 octies N°1 de la LGUC**. A través de ello, los ciudadanos **podrán levantar las preocupaciones principales de los vecinos, así como**

¹⁰² Y en especial, respecto a la visión que la ciudadanía tiene de lo que debería ser su comuna en cuanto a la planificación urbana.

¹⁰³ Funciones expuestas y desarrolladas en el segundo apartado del primer capítulo.

sus ideas y visiones respecto a lo que la comuna debería ser en un sentido urbanístico antes de que el alcalde genere una primera propuesta¹⁰⁴.

Del mismo modo, una vez realizadas las mesas de diálogo, resulta de gran importancia **abrir espacios virtuales y presenciales para que la ciudadanía pueda entregar ideas o propuestas respecto a la confección del PRC**. En este sentido, me parece razonable que de la misma forma que ocurre en las demás etapas del proceso, una vez realizadas las mesas de diálogo, se otorgue un plazo de 30 días para presentar ideas o propuestas a la Administración Comunal¹⁰⁵.

A propósito de las consideraciones que sean presentadas, estimo relevante que estas **exijan un pronunciamiento por parte de la municipalidad en torno a su viabilidad y aceptación**¹⁰⁶. De este modo, una vez finalizado el plazo de 30 días señalado en el punto anterior, la Administración Comunal debiera contar con un plazo similar para responder a las opiniones vertidas en la instancia participativa, lo que permitirá que el proceso tenga mayor transparencia y la gente una mayor confianza en el mismo.

En otro orden de ideas, considero que incluir tempranamente a la ciudadanía en el proceso creativo de conformación de la imagen objetivo puede permitir que la población presente un mayor compromiso en el proceso participando en las demás instancias participativas sucesivas, comprendiendo mucho mejor el proceso de creación y modificación de PRC.

De la misma manera, cabe ser destacado que la participación ciudadana en este punto no debe necesariamente recabar propuestas concretas, sino ideas, antecedentes y directrices para que la Administración pueda generar un IPT que realmente se adecúe a la gente que vive en dicho espacio.

¹⁰⁴ A propósito de este punto, es importante destacar que si bien la LGUC contempla en el artículo 28 octies N°3 la realización de audiencias públicas de cara a la ciudadanía, estas se realizan únicamente una vez que el resumen ejecutivo que contiene la imagen objetivo ha sido creado por la municipalidad. Por lo demás, las audiencias públicas actualmente reguladas tienen por objeto consultar acerca de un proyecto de PRC que ya ha sido generado, sin incorporar a la ciudadanía en el proceso creativo.

¹⁰⁵ Si bien dicho mecanismo participativo guarda similitud con los demás regulados en el proceso de creación y modificación de PRC, en este punto el objetivo del plazo de 30 días es diverso por cuanto no busca recoger observaciones sino propuestas y opiniones de la ciudadanía frente a una imagen objetivo que aún no se ha conformado.

¹⁰⁶ Regulación que sería análoga a aquella que contempla el SEIA en el artículo 91 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto ambiental, que a su vez constituye el “derecho a obtener respuesta fundada”.

De este modo, la municipalidad correspondiente podrá generar un anteproyecto de PRC que posea una mayor legitimación tomando decisiones más informadas y teniendo en consideración mayores variables. Asimismo, al incorporar instancias participativas en el proceso creativo, las observaciones posteriores a la confección del anteproyecto podrían eventualmente verse reducidas, lo que en definitiva conlleva una reducción en los costos económicos y temporales de todo el proceso. De la misma forma, estimo que incluir tempranamente a la ciudadanía hará más efectivas las instancias subsiguientes de participación existiendo un mayor compromiso de la gente al sentirse parte del proyecto comunal de planificación urbana.

B) Acompañamiento, canales de ayuda y audiencias informativas.

Como ha sido previamente señalado, un PRC se compone de múltiples planos que determinan una serie de aspectos de un espacio determinado. Ya sea el tipo de suelo permitido o prohibido, las zonas de edificación, el espacio público y vial o las áreas y zonas protegidas¹⁰⁷; indudablemente, el PRC puede constituirse como un instrumento altamente técnico que puede ser difícil de comprender por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, esto último no necesariamente debe constituirse como un impedimento para que la ciudadanía pueda participar. Actualmente, el proceso de creación y modificación de PRC no contempla un sistema de acompañamiento para facilitar la comprensión de los diversos elementos que componen un PRC, salvo por la obligación de realizar audiencias públicas en cada proceso de participación ciudadana. Si bien considero que dichas audiencias son una vía para potenciar el acompañamiento de los ciudadanos en el proceso, y por lo tanto es cierto que la ley se hace cargo de algún modo del problema planteado, considero que dicho esfuerzo aún es insuficiente ante la dificultad que se presenta.

Como hemos expuesto previamente, un PRC es un instrumento altamente técnico y el proceso de creación y modificación contempla múltiples etapas que la ciudadanía puede no entender a cabalidad. Si bien existe el deber de mantener la información relevante en internet

¹⁰⁷ Aspecto que se desprende del artículo 42 de la LGUC letra d).

y difundir el proceso a través de medios masivos, considero que se deben complementar estas medidas.

En virtud de lo anterior, a día de hoy gran parte de la ciudadanía se ve imposibilitada de dar su opinión o parecer respecto a lo que les gustaría que fuera su comuna en términos urbanísticos debido a que el proceso de creación y modificación de PRC se configura como uno complejo, lo que indudablemente, desincentiva a la ciudadanía a participar. Así, considero que las instancias para educar o resolver las dudas legítimas que tiene la ciudadanía son aún insuficientes.

En este sentido, la CCHC ha señalado que “los PRC se han ido complejizando a niveles que los hacen ininteligibles para quien no es especialista en normativa urbana (...) Esta gran cantidad de variables hace muy difícil la comprensión del instrumento, por lo cual en las audiencias públicas suelen discutirse sólo aspectos menores y no la normativa urbana propiamente tal¹⁰⁸”.

Por lo demás, una alternativa para solucionar tal deficiencia es abrir espacios para que la comuna pueda ser educada y resolver sus dudas, generar canales de ayuda y acompañamiento a los ciudadanos que decidan participar en el proceso.

-Propuesta de modificación concreta.

Con el objetivo de brindar ayuda a la ciudadanía con el objeto de que pueda participar del proceso de creación y modificación del PRC, una alternativa a considerar es la realización de audiencias explicativas que informen a la ciudadanía a propósito de lo que es y en qué consiste un PRC, así como cuál es el proceso para su elaboración.

Naturalmente, estimo que la realización de audiencias explicativas debe producirse de forma previa a cada etapa de participación ciudadana, toda vez que con ellas la gente podrá posteriormente participar y utilizar los conocimientos adquiridos para emitir opiniones y observaciones de forma mucho más acertada.

¹⁰⁸ GIMÉNEZ, op. cit., página 14.

Por otro lado, una segunda propuesta fundamental para reducir las barreras técnicas es abrir canales de ayuda por parte de la comuna para poder aclarar dudas o resolver preguntas en torno a lo que es un PRC, como también respecto al proceso de creación y modificación de este último.

Al respecto, resulta importante que dichos canales puedan ser utilizados por la ciudadanía a lo largo de todo el proceso participativo con el objeto de que la gente pueda resolver las múltiples dudas que surjan durante el procedimiento.

De la misma forma, es fundamental que los canales de ayuda estén constituidos por profesionales que posean un amplio manejo del procedimiento con el fin de poder garantizar una ayuda que sea verdaderamente efectiva.

Indudablemente, los canales y espacios de ayuda deberán abarcar las vías más efectivas para resolver las dudas de la gente pudiendo estructurarse como espacios virtuales, presenciales o telefónicos según sea el caso.

De esta forma, a lo largo del proceso participativo se generará un verdadero sistema de acompañamiento para quienes deseen participar del proceso de creación y modificación de un PRC, incentivando a la gente a participar y unirse a la planificación urbana de su comuna.

Así, considero que se reducirán en cierta medida las múltiples barreras técnicas que imposibilitan a muchas personas participar del proceso de creación y modificación de un PRC generando una instancia más democrática, un instrumento con mayor legitimación y por sobre todo, una comunidad más informada con respecto a su propia comuna.

C) Incentivar participación de la ciudadanía para contrarrestar la opinión e influencia de ciertos grupos puntuales.

Como fue visto anteriormente, otra de las deficiencias del mecanismo de participación ciudadana es la influencia desmedida que ciertos grupos pueden tener en el proceso participativo. En este sentido, existe el constante riesgo de que ciertas organizaciones acaparen las instancias de participación imponiendo su visión como si fuera la de toda la comunidad. A raíz de lo anterior, no solo el proceso de creación y modificación de PRC

puede perder legitimidad, sino que además, ciertos sectores de la ciudadanía con legítimas observaciones y necesidades pueden ser relegados e invisibilizados.

Esto último, a su vez, contraviene uno de los principios fundamentales sobre los que se construye la participación ciudadana, siendo este; el *principio de inclusión*.

Establecido por la OCDE en su libro “Public engagement for better policy and services”, el principio de inclusión establece la obligación de que “todos los ciudadanos deben tener una igualdad de oportunidades para acceder a información, ser consultados y participar. Todo esfuerzo razonable debe ser realizado con el objetivo de que el mayor espectro de personas posible pueda participar¹⁰⁹”.

De la misma forma, el manual de participación Ciudadana creado por el Ministerio de Desarrollo Social ha establecido que la metodología de un proceso participativo “debe asegurar un entorno favorable, vale decir que el proceso sea llevado a cabo de manera accesible a todos los ciudadanos e inclusiva para personas en diferentes situaciones, de diferentes niveles culturales y educacionales, pueblos originarios y colectividades. Especial cuidado debe existir en incorporar a personas en situaciones de vulnerabilidad social, tales como discapacidad, pobreza, adultos mayores, entre otros¹¹⁰”.

A partir de todo lo anterior, podemos concluir que para contrarrestar la influencia desmedida que ciertos grupos puedan tener en el proceso participativo, una alternativa a tomar en cuenta es la de incentivar y fortalecer la participación de aquellos grupos que no pueden o no se interesan del proceso.

De la misma forma, se debe establecer mecanismos de fiscalización para asegurar que la participación de grupos puntuales siempre sea ejercida dentro del marco legal y el procedimiento legalmente establecido, sin ejercer influencias indebidas para acaparar o controlar al regulador.

¹⁰⁹ OECD, op. cit., Página 17. Traducción libre al español: “All citizens should have equal opportunities and multiple channels to access information, be consulted and participate. Every reasonable effort should be made to engage with as wide variety of people as possible”.

¹¹⁰ CAORSI, Cristóbal, COSTA, Ezio, ORTÚZAR, Loreto, 2017. Manual de participación ciudadana. Santiago, Chile: Ministerio de desarrollo social. Página 12.

- Propuesta de modificación concreta.

Antes de pasar a analizar la propuesta concreta de modificación en este punto, es importante señalar que para contrarrestar la influencia de ciertos grupos puntuales no se debe limitar o censurar a estos últimos sino en aquellos casos en que la presión ejercida sea ilegal o no se encuentre amparada por el marco legal. El argumento anterior, se formula en virtud de que limitar a ciertos participantes en virtud de su mera capacidad para influir perjudica precisamente el proceso participativo. A mayor abundamiento, es importante destacar que independiente de la capacidad de influir que puedan poseer ciertos grupos u organizaciones de la comuna, dichos grupos poseen un legítimo derecho de participar en el proceso de creación y modificación de un PRC como todos los demás ciudadanos.

Por lo tanto, limitar a dichos grupos desde la Administración Comunal no sólo iría en contra del espíritu de participación ciudadana que contempla la ley, sino que perjudicaría la legitimidad de todo el proceso participativo.

En virtud de lo anterior, la propuesta para enfrentar la influencia y acaparamiento por parte de ciertos grupos puntuales del espacio participativo debe necesariamente estructurarse en torno a fortalecer y favorecer la participación de toda la ciudadanía.

En cuanto a los mecanismos que actualmente contempla la ley en este punto, me parece acertado que la LGUC establezca el deber de informar a los barrios y sectores más afectadas acerca del nuevo proyecto de PRC. Sin embargo, como en otros aspectos, considero que ello no es suficiente para garantizar la igualdad en la participación.

Por otro lado, pasando a analizar las posibles propuestas para fomentar la participación ciudadana y así reducir la influencia de ciertos grupos puntuales, un mecanismo que se puede contemplar es establecer horarios que permitan a toda la ciudadanía poder asistir a las audiencias públicas señaladas, que tendrán por objeto informar y consultar a la ciudadanía. De la misma forma, se vuelve relevante otorgar facilidades para que las personas puedan desplazarse durante la realización de audiencias públicas con el objeto de incentivarlas a asistir a dichas instancias.

En este mismo sentido, considero que las audiencias públicas informativas señaladas en el punto B) serán fundamentales para incentivar la participación de toda la ciudadanía, sin embargo, estas aún no son suficientes.

Para lograr que dichas audiencias informativas realmente sean efectivas, se deberá dotar de recursos a las municipalidades para llevar a cabo dichas instancias. La labor de incentivar la participación puede contemplar un amplio espectro de acciones que dependerán de la creatividad y organización de cada comuna. Por lo demás, a mi juicio resulta innecesario regular legalmente cada una de las alternativas. No obstante lo anterior, sí resulta esencial otorgar fondos a cada comuna con el objeto de que estas puedan favorecer la participación de toda la ciudadanía.

Así, dichos fondos deberán ser utilizados con el objetivo de promover la participación de los vecinos generando instancias que puedan favorecer la discusión, educación y equidad dentro del proceso participativo.

Por otro lado, con el objeto de que los fondos sean correctamente utilizados por las comunas, resultará de vital importancia establecer sanciones y un ente fiscalizador que pueda observar y determinar el buen uso de los fondos. Respecto a este último punto, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de las SEREMI puede ser la encargada de realizar dicha labor.

Frente a dicho mecanismo, resulta fundamental otorgar un sistema de rendición de cuentas efectivo con el objeto de que dichos fondos sean utilizados para los fines establecidos. Lo anterior, en la medida en que como ha ocurrido de forma recurrente con los fondos SEP, existe el riesgo de que se constituya una desviación de fin en el uso de los recursos otorgados¹¹¹.

En último lugar, y con el objeto de garantizar que determinados grupos no ejerzan influencias ilegítimas sobre el ente regulador, se puede dotar de mayores facultades a las SEREMI del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con el objetivo de que estas puedan evaluar a lo largo del proceso que no hayan existido influencias que no se encuentren amparadas por el marco legal. Así, estas podrán fiscalizar un procedimiento efectivo mientras que aseguran la legalidad de todo el proceso.

Por medio de las propuestas anteriores, se podrá promover la participación efectiva de toda la ciudadanía generando mayor equidad en el proceso reduciendo la influencia desmedida

¹¹¹ <https://www.ciperchile.cl/2012/05/31/%C2%BFsirve-o-no-sirve-la-ley-sep/>

de ciertos actores, asegurando a la vez que estos no puedan influir o controlar ilegalmente las decisiones de la municipalidad.

A partir de todas las modificaciones previamente postuladas, creo firmemente que los mecanismos de participación ciudadana contemplados en el proceso de creación y modificación de los PRC podrán estructurarse como mucho más efectivos. Lo anterior, a su vez, permitirá fomentar la legitimación material de la planificación urbana de la comuna reduciendo eventualmente, conflictos judiciales, armonizar intereses de forma oportuna, crear un PRC más eficiente y por sobre todo, mejorar la calidad de vida de las personas que habitan cada comuna.

Si bien las propuestas anteriores no son exhaustivas y existe un amplio espacio para seguir mejorando el proceso de creación y modificación de los PRC regulado en la LGUC y OGUC, considero que estas modificaciones constituyen los cambios que a día de hoy es imperativo realizar. A partir de estas propuestas, estimo y considero que el proceso participativo podrá transformarse en uno mucho más efectivo. Así, cada una de estas reformas tendrá un impacto significativo en la calidad del PRC haciéndose cargo de cada una de las falencias que considero que el proceso actualmente presenta.

Indudablemente, las propuestas anteriores suponen múltiples retos para los entes edilicios así como para la regulación que deberá controlar y prever los riesgos e impactos concretos que cada propuesta supone. Ya sea utilizar los recursos de forma eficiente, acercar los procesos a la gente, coordinar la participación de distintos actores, informar y educar a la ciudadanía respecto de un proceso con el que no están familiarizados, o mantener canales para resolver dudas que legítimamente la gente puede tener; es claro que crear o modificar un PRC es un verdadero reto que debe ser abordado de la forma más efectiva posible por cada comuna.

Sin perjuicio de todo lo anterior, considero y creo que los beneficios de llevar a cabo un proceso de planificación urbana efectivo superan con creces los costos que cada comuna debe incurrir para ello. Esto, debido a que no sólo se creará un PRC con mayor legitimidad, sino que se reducirán posteriores conflictos judiciales en asuntos urbanísticos reduciendo gastos, aumentará la calidad de vida de las personas, podrá generarse una mayor cohesión social, la comuna también utilizará los recursos de forma más eficiente de acuerdo a lo que la ciudadanía desea y por último, se podrá promover el desarrollo de la comuna tanto en términos humanos como económicos.

4.-CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo hemos revisado los principales aspectos de la participación ciudadana así como las múltiples funciones e importancia que puede revestir dicho concepto como herramienta de legitimación de un sistema jurídico. De la misma forma, también se analizaron algunas de las estructuras que puede tomar la participación ciudadana y estudiamos dos ejemplos concretos de participación que nuestro sistema jurídico contempla.

Por otra parte, se analizó brevemente lo que es el derecho urbanístico además de evaluar de forma crítica los posibles beneficios y perjuicios que puede traer aparejado incluir instancias de participación ciudadana en la rama del derecho mencionada. En esta misma línea, se estudiaron las múltiples razones que presentan al espacio local como uno de los lugares más eficaces para incluir instancias de participación ciudadana en el derecho urbanístico.

Por último, en el final de este trabajo nos abocamos a estudiar el sistema de participación ciudadana contemplado en el procedimiento de creación y modificación de PRC regulado en la LGUC y OGUC. De este modo, a través de todo lo estudiado previamente, se evaluó de forma crítica las posibles deficiencias del modelo participativo que la ley contempla concluyendo el capítulo con un análisis de propuestas que pudieran corregir los problemas que el sistema de participación ciudadana presenta dentro del procedimiento de creación y modificación de PRC.

A partir de todo lo desarrollado hasta este punto, podemos concluir que la participación ciudadana es una herramienta que puede ser muy útil en el derecho urbanístico. Debido a que esta área afecta directamente a los ciudadanos, es vital conocer todos los bienes jurídicos que están en juego al regular el espacio. Indudablemente, la planificación urbana no se alza únicamente como un área técnica sino que también, en gran medida, política. En este sentido, la participación ciudadana puede desempeñar un papel coadyuvante otorgando a la Administración la información necesaria para tomar decisiones más informadas y con un mayor margen de legitimidad escuchando a la ciudadanía en cuanto a cómo desean que sea su propia comuna.

En este orden de ideas, como se vio en el último capítulo en relación al procedimiento de creación y modificación de PRC, al crear un procedimiento participativo es fundamental que este sea efectivo a la hora de incluir a la ciudadanía por cuanto la situación contraria puede generar

desconfianza en la Administración, afectar la legitimidad de las normas y actos dictados y por supuesto, afectar los derechos de los administrados. Esto último a su vez, puede generar múltiples conflictos judiciales que en muchas ocasiones, pueden ser evitados de forma oportuna si se incluyen instancias de participación ciudadana que sean más efectivas.

Sin perjuicio de todo lo anterior, también considero importante tener en cuenta los límites y problemas que puede presentar la participación ciudadana como herramienta. Ya sea un aumento considerable en costos y tiempo, el entorpecimiento a causa de un exceso de información o la posible influencia de grupos de poder que acaparen la voz de la ciudadanía; estos son tan solo algunos ejemplos de problemas asociados a los procedimientos participativos.

Por lo demás, a la hora de incluir procedimientos participativos en materia urbanística es fundamental conocer qué materias pueden verse beneficiadas a través de esta herramienta y cuáles, en cambio, no requieren de mecanismos participativos.

Como mencionábamos previamente, la creación y modificación de los PRC es un área donde la participación ciudadana cobra una trascendencia fundamental puesto que no es un área puramente técnica sino que conlleva una evaluación política respecto a cómo deseamos estructurar el espacio en el que vivimos. En la medida en que los PRC regulan la ciudad en la que nos desenvolvemos, resulta vital conocer cuál es la visión que tienen los ciudadanos en cuanto a cómo desean que sea el entorno en el que viven.

Lo anterior, no solo recibe sustento en un modelo de democracia participativa como ha sido expuesto por Francisco Soto¹¹², sino también a la hora de estudiar el origen de los múltiples conflictos urbanísticos que son judicializados. Como ha sido sostenido por Iván Poduje, más del 50% de los conflictos urbanísticos que surgen entre agrupaciones ciudadanas e iniciativas privadas o públicas son a raíz de los PRC¹¹³.

Naturalmente, la cifra antes reseñada nos lleva a poner el foco en los PRC a fin de investigar cuáles serían las causas para que dichos instrumentos sostengan tal cantidad de conflictos urbanísticos. Es a partir de dicha pregunta que he generado la presente investigación al estimar que

¹¹² SOTO, Op. Cit., página 25 al definir a la democracia participativa: “el conjunto de instituciones que permite la intervención de sujetos, sean ciudadanos u organizaciones, en procedimientos administrativos, legislativos o parlamentarios de interés público, pese a que la decisión definitiva sea tomada finalmente por el órgano facultado para ello”.

¹¹³ PODUJE, Op. Cit., página 5.

una de las deficiencias de los PRC se plantea precisamente en el ámbito de la participación ciudadana.

Por lo demás, para reducir los conflictos urbanísticos que se generan en torno a los PRC, considero que es de vital importancia mejorar las instancias participativas ya presentes en la LGUC con el objeto de que los conflictos urbanísticos sean identificados de forma oportuna para ser solucionados y a su vez, los IPT presenten un mayor índice de legitimidad a la hora de regular el espacio urbano.

Si bien esto último puede implicar mayores gastos en términos económicos y en cuanto al tiempo que toma confeccionar un PRC, creo firmemente que ello puede aumentar el índice de legitimidad de los IPT y eventualmente, reducir los conflictos urbanísticos que tienen su origen en el mismo¹¹⁴.

Por lo demás, resulta de vital importancia volver a revisar los procedimientos de creación y modificación de PRC. Es abundante la doctrina que ha dado cuenta del problema que presenta el sistema participativo contemplado en el mismo, sin embargo, aún a día de hoy no ha habido verdaderos cambios en el procedimiento contemplado en la LGUC.

En síntesis, el procedimiento de creación y modificación de PRC presenta un sistema de participación que si bien estimo que es robusto, presenta ciertas deficiencias que pueden ser subsanadas mediante la complementación o reestructuración de las etapas participativas. A raíz de las deficiencias que estudiamos, los instrumentos de planificación territorial aún presentan un déficit de legitimidad que puede fomentar y dar origen a múltiples conflictos judiciales.

En consecuencia, urge modificar el sistema de participación ciudadana contemplado en la LGUC con el objeto de que la ciudadanía tenga mejores herramientas para ser escuchada igualando el camino para crear en conjunto con la Administración un proyecto de planificación urbana. Abrir las instancias de participación y permitir a la gente formular sus propias propuestas es un cambio que a día de hoy es vital.

¹¹⁴ Sin perjuicio de lo enunciado, debo hacer presente que mejorar los espacios de participación ciudadana no necesariamente puede traer aparejada una reducción significativa de los conflictos judiciales en virtud de que pueden existir otros factores que sustentan los mismos en relación al PRC. Si bien esa es mi postura en torno al problema, no niego que la dispersión normativa y la multiplicidad de vías de impugnación agravan el problema en cuanto a otorgar menor certeza jurídica. Esto último sin duda, aumenta los conflictos judiciales en la materia.

A partir de los cambios que he expuesto, considero que se podrá mejorar las instancias de participación ciudadana permitiendo que las comunas creen y/o modifiquen los PRC con una mayor margen de legitimidad escuchando de mejor manera los deseos y visiones de la gente para así ponderar y plasmar de una forma mucho más eficiente, la visión de la ciudadanía en relación a la planificación urbana.

5.-BIBLIOGRAFÍA

I.- Referencia documental

1. BARNES, Javier, 2019. Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo. Revista digital de Derecho Administrativo, no. 21, p. 85. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6733361>
2. BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, 2000. Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia. España: Editorial Trotta. Página 55. ISBN: 978-84-8164-397-8.
3. CANTO, Manuel, 2008. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*. México: N°30, página 16.
4. CAORSI, Cristóbal, COSTA, Ezio, ORTÚZAR, Loreto, 2017. Manual de participación ciudadana. Santiago, Chile: Ministerio de desarrollo social. Página 12.
5. Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017, pp. 29-30.
6. CORDERO QUINZACARA, Eduardo, 2015. Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*. Chile: Universidad Católica del Norte, no. 2, p. 94-95. ISSN: 0718-9753.
7. CORREA, Sofía y RUIZ-TAGLE, Pablo, 2010. Ciudadanos en democracia, fundamentos del sistema político. Santiago de Chile: Random House Mondadori S.A., página 82.
8. COSTA, Ezio, 2020. Participación ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente. Primera edición. Santiago de Chile: Der ediciones. ISBN: 978-956-9959-82-0., página 37.
9. COSTA, Ezio y BELEMMI, Victoria, 2017. ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. *Revista de Derecho Ambiental*. Santiago – Chile: Universidad de Chile, Vol. 8, página 9.
10. DE FERRARI, José Manuel, SANHUEZA, Andrea, LAUZÁN, Silvana y DELPIANO, Catalina. 2008. Manual de participación ciudadana capítulo 2: Orientaciones para la práctica de la participación ciudadana en la Gestión Pública . Santiago, Chile: Corporación participa. ISBN: 978-956-8140-11-3. Página 55.

11. FERNÁNDEZ, José y HOLMES, Felipe, 2008. Derecho Urbanístico chileno. Primera edición. Santiago: Editorial jurídica de Chile, ISBN 978-956-10-1874-7, página 17.
12. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, 1997. *Manual de Derecho Urbanístico*. 12a ed. Madrid: El Consultor, página 18.
13. FERNÁNDEZ, Viviana, 2011. Participación ciudadana reactiva: el caso del Plan Regulador de la comuna de Peñalolén y la modificación del Parque Los Domínicos en la comuna de Las Condes. *Revista de Arquitectura*, 17(24), Página 32. Doi:10.5354/0719-5427.2013.26910
14. FERNÁNDEZ, Viviana, 2012. Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva. *Revista de Urbanismo*. Santiago: Departamento de urbanismo – FAU, n. 27, página 101. ISSN 0717-5051.
15. GIMÉNEZ, Pilar. TRONCOSO, Carmen. “Participación ciudadana orgánica e Información ciudadana”. Cámara Chilena de la Construcción. 2009.
16. LERNER, Jaime, 2009. Entrevista a Jaime Lerner. Ciudad, urbanismo y educación. España: Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Página 10 y 11.
17. MARTÍNEZ, Miguel, 2007. *La participación ciudadana de los movimientos urbanos ante la planificación espacial. Una comparación entre Vigo y Oporto*. España: Universidad de la Rioja. Página 7. Disponible en: https://miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/2007_Vigo_Oporto_BCN.pdf.
18. MICHELS, Ank y DE GRAAF, Laurens, 2010. Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, *Local Government Studies*. *Local government studies*. Vol. 36, No. 4, página 489. DOI: 10.1080/03003930.2010.494101. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>.
19. MICHELINI, Juan José, 2010. GOBERNANZA TERRITORIAL, INICIATIVAS LOCALES Y DESARROLLO URBANO: LOS CASOS DE GETAFE Y ALCÁZAR DE SAN JUAN. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. España: Instituto de Economía, Geografía y Demografía (CCHS-CSIC), n°54, página 178.
20. MIROSEVIC, Camilo, 2011. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N°20.417. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, vol. XXXVI, página 284.

21. MUÑOZ, Tatiana, 2018. La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Chile: Universidad de Concepción, Vol. Xxv, No. 73, página 223. DOI: <http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7006>.
22. OECD, Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, 2009. Página 17. ISBN:
23. OSORIO, Cristóbal y VILCHES, Leonardo, 2020. Derecho Administrativo: Conceptos y principios. Tomo I. Primera edición. Chile: Der ediciones, página 424. ISBN: 978-956-9959-71-4.
24. PAREJO, Luciano, "Derecho Urbanístico Instituciones Básicas", ediciones ciudad Argentina, 1986, página 41.
25. PODUJE, Iván, 2008. Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores. *Temas de la agenda pública*. Santiago – Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, no. 22, página 5.
26. RAJEVIC, Enrique, 2000. Derecho y legislación urbanística en Chile. *Revista de derecho administrativo-económico*. Chile: vol. 11, no. 2, página 531.
27. SOTO, Francisco, 2013. El desafío de la participación. Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa. Santiago de Chile: Lom Ediciones., página 25.

II.- Referencia Jurisprudencial

1. Sentencia de la Excma. Corte Suprema Rol N°7610-2019, del 6 de diciembre de 2019.
2. Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N°12.907-2018, del 26 de septiembre de 2019.
3. Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N°31.814-2018, del 15 de abril de 2020.
4. Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N°29.945-2018, del 15 de abril de 2020.
5. Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N°29.002-2019, del 15 de abril de 2020.

III.- Referencia Legal

a) Normativa Nacional

1. Constitución Política de la República de Chile (2011), Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.
2. Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. DFL N°458 “APRUEBA NUEVA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES”. 13 de abril de 1976.
3. Chile. Ministerio del interior; Subsecretaría del interior. Ley N°18.575 “LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO”. 5 de diciembre de 1986.
4. Chile. Ministerio de Hacienda. Ley N°19.886 “Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. 30 de julio de 2003.
5. Chile. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ley N°18.695. DFL N°1. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado. 26 julio 2006.
6. Chile. Ministerio Secretaría General del Gobierno. Ley N°20.500 “SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA”. 16 de febrero de 2011.
7. Circular N°011000, del 31 de marzo de 2017, dictada por la Contraloría General de la República, “que imparte instrucciones sobre las materias atinentes a la participación ciudadana, en el marco del procedimiento de elaboración y aprobación de planes reguladores comunales, y sus modificaciones”.
8. Dirección de Desarrollo Urbano, Circular Ordinaria N°227, del 1 de diciembre de 2009.

b) Normativa Internacional

1. CLAD. Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión Pública. Tratado internacional suscrito por Chile el año 2009.

2. Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Tratado Internacional suscrito y ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972.

C) Otras

1. Historia de la ley N°20.500, “Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”. Documento elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.