
Mirosevic Verdugo, Camilo

Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico (Editorial Librotecnia, Santiago, 2013), 422 pp.

El trabajo del profesor Mirosevic que ahora reseño, ya fue objeto de prólogo por mi parte y presentación posterior en su lanzamiento en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Chile. De dichas intervenciones recojo algunas consideraciones que me parecieron y me siguen pareciendo relevantes del texto y que pueden presentar y motivar su lectura por el público más especializado.

En este contexto, una primera cuestión que es necesario destacar es que este libro contiene un trabajo doblemente original. En primer lugar, porque se trata de una obra inédita, no publicada con anterioridad y cuya primera formulación se hace en estas páginas. Pero además la originalidad también se manifiesta, en este caso, en lo novedoso del tema de análisis, al menos en nuestra doctrina, conteniendo una revisión actualizada de una materia que si bien ha contado con algunos trabajos menores, no han tenido la profundidad y amplitud del que me toca prologar. En este último sentido, un gran mérito inicial de este trabajo es el aporte que implica a la doctrina del Derecho Público, llenando una de las innumerables lagunas que presenta nuestra limitada dogmática.

Pero hay una segunda cuestión general que deseo destacar en el trabajo de Camilo Mirosevic, su carácter complejo y sistemático. Es complejo, ya que aborda el tema de los mecanismos de participación ciudadana desde una perspectiva general, revisando sus orígenes históricos, fundamentos, críticas y desarrollo, con un gran manejo bibliográfico y

un muy riguroso aparato conceptual. Por otro lado, el trabajo en comentario es sistemático, ya que contiene un análisis de la materia no solo desde la perspectiva constitucional general, sino que además realiza una destacable revisión de numerosos casos de participación ciudadana existentes en nuestro ordenamiento, yendo de los más generales y clásicos como en el ámbito ambiental, urbanístico o municipal, para abordar también otros mucho menos conocidos como en materia de obras públicas, salud pública o pesca. Esto permite al lector hacer una composición más global de la temática en análisis, comparando los distintos instrumentos y evaluando el funcionamiento de estos en todo el ordenamiento jurídico chileno.

Ahora bien, desde una perspectiva más específica, este trabajo también presenta algunas particularidades que deben destacarse. En primer lugar, la conexión que hace el autor, en el capítulo primero, entre democracia y participación ciudadana, destacando esta última como una superación o corrección de la clásica democracia representativa. En este sentido, para Camilo Mirosevic –o los autores que él cita– la participación ciudadana, y los mecanismos dispuestos para ello, sería una respuesta a las limitaciones y críticas expresadas a la democracia representativa, dando lugar a un nuevo tipo de democracia: la “democracia participativa”.

Personalmente no estoy seguro de que los mecanismos de participación sean antagónicos o aun correctivos de la democracia representativa. Más bien siempre me ha parecido una

respuesta insuficiente a la crisis de la “democracia de los partidos políticos”, en que la participación de los ciudadanos se construye a través de otros intereses o enfoques, desideologizando aparentemente el debate público, y construyendo el interés general sobre la base de una suma de intereses individuales o colectivos. Esto último explicaría precisamente el surgimiento de estos instrumentos de participación –en particular, en su versión corporativa– en dictaduras militares o en gobiernos neoliberales –cuestión que parece compartir el autor–, guiados por el propósito no velado de disminuir o eliminar la actividad política en la sociedad.

Además, el recurso exagerado a estas formas orgánicas y funcionales de participación ciudadana para gestionar los intereses públicos puede afectar seriamente el sistema democrático, desde el momento que se rompe la cadena de legitimación democrática de las decisiones públicas, elemento básico de la democracia contemporánea. Así, el reemplazo del conjunto de los ciudadanos, representados en los órganos políticos del Estado, por una parte interesada de los mismos, agrupados en organizaciones o grupos de interés, constituye una distorsión de los intereses generales, lo que supone una afectación grave del funcionamiento regular del sistema democrático¹.

Lo anterior puede servir como marco de referencia para analizar críticamente los alcances que tiene la participación ciudadana en las sociedades democráticas actuales. Así, según lo expresa Mirosevic, algunos autores justificarían esta participación como un mecanismo adecuado para mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas

públicas, permitir la educación política, reforzar la solidaridad colectiva, fomentar la asociatividad, reducir la carga del aparato público, entre otras razones, otros la critican por la ambigüedad que incluiría el concepto, su proximidad a convertirse en un instrumento de manipulación política, la dilución de responsabilidad directivas en el aparato público y la preeminencia de los intereses corporativos en la gestión de los asuntos públicos.

Precisamente esta última crítica es la más consistente en contra de la participación pública –y así también lo considera Mirosevic–, ya que da cuenta de los riesgos de captura de los intereses generales por grupos de interés o de presión, que mejor organizados, pueden tener capturando la decisión pública. En este sentido, Parejo Alfonso señala en términos más categóricos aún que con estos mecanismos “se corre el riesgo, en función de la concreta articulación de la participación orgánica y del grado de organización social en el sector de que se trate, de degeneración en apropiación cuasi corporativa de la definición del interés general”².

Otro aspecto que debe destacarse de la obra en comento es el trabajo que realiza el autor –capítulo tercero– por insertar la participación ciudadana en el marco constitucional. Este tema es singularmente sensible ya que el autor se aboca a la difícil tarea de conciliar la participación ciudadana con un régimen democrático representativo (art. 4° de la Constitución Política de la República). Así, a partir de ciertos enunciados generales del capítulo I de la Constitución, especialmente del art. 1°, el autor, siguiendo alguna doctrina nacional (Cea Egaña) y la jurisprudencia del Tribunal

¹ Ver, BÖCKENFÖRDE 2010, 70-71.

² PAREJO ALFONSO 1989, 41.

Constitucional, intenta conectar la participación ciudadana con el régimen político, poniendo en evidencia los problemas que ello comporta y las limitaciones que ha impuesto la propia jurisprudencia para el ejercicio de alguno de estos mecanismos.

Por último, en el análisis particular del texto, debo hacer mención especial al trabajo que desarrolla el autor de revisión de los mecanismos específicos de participación ciudadana existentes en el ordenamiento jurídico chileno (capítulo cuarto del libro). Este es el capítulo más extenso y medular de la obra –como lo reconoce el propio autor en la introducción del texto–, en el que repasa con gran exhaustividad cada uno de los mecanismos dispuestos en una amplia variedad de materias. Así va analizando el plebiscito para la reforma constitucional, la información pública, la Ley N° 20.500 sobre asociación y participación ciudadana en la gestión pública, la participación en el procedimiento administrativo, el gobierno electrónico, la participación a nivel comunal y regional y la participación en materia ambiental, urbanística, pesquera y salud pública, por nombrar algunos tópicos que me parecen relevantes.

Es difícil comentar en detalle cada uno de estos puntos que desarrolla el trabajo, salvo señalar, a modo general, que su análisis lo realiza con gran precisión, manejando con mucha soltura la regulación especial aplicable a cada materia y con la utilización de un aparato conceptual de Derecho Administrativo que debe destacarse y reconocerse, ya que no es común, aun entre los propios cultores de la disciplina, la precisión y solvencia que demuestra el autor de esta obra. Sin duda lo anterior se explica por la excelente formación en Derecho Ad-

ministrativo recibida en la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, bajo la dirección del profesor Jorge Bermúdez, lo que unido a su trabajo posterior en el sector público, permiten el desarrollo de un trabajo sólido y riguroso.

Sin perjuicio de lo señalado, no resisto hacer algunos comentarios específicos sobre algunos de los mecanismos de participación ciudadana antes enunciados, especialmente en cuanto contienen algunas afirmaciones que tienen impacto sobre el Derecho Administrativo en general. En este sentido, debo mencionar en primer lugar el tratamiento que hace el autor sobre la información pública como mecanismo de participación ciudadana y su recepción en el texto constitucional. En este punto el autor realiza un análisis del marco constitucional y legal aplicable en esta materia, destacando que el constituyente estableció la publicidad de los órganos del Estado como una regla, pero no como un derecho público subjetivo. Esta afirmación, que comparo plenamente, puede ser arriesgada e impopular, sobre todo en épocas en que la transparencia y la publicidad esta en boga, ya que pone las cosas en su sitio, rechazando las formulaciones más voluntaristas que ha hecho algún sector de la doctrina, construyendo un derecho fundamental sin fuente constitucional³.

En segundo lugar, debo hacer una referencia obligada al análisis que realiza el autor a la participación en el procedimiento administrativo. Esta temática está muy bien tratada en el texto, ya que hace una revisión muy acuciosa de los diversos instrumentos a través de los cuales se realiza la participación ciudadana en el procedi-

³ Sobre la transparencia y la publicidad como derecho fundamental, puede verse, por todos, HARASIC 2010, 10-11.

miento administrativo, realizando una relectura de la ley desde esta perspectiva. En este contexto, un punto relevante del análisis es la interrogante que se plantea acerca de la aplicación de estos mecanismos –y de la Ley N° 19.880 misma– a la generación de normas reglamentarias. La cuestión es interesantísima desde un punto de vista dogmático, y el autor la analiza con mucho acierto, destacando las limitaciones que tiene la Ley N° 19.880 en esta materia, y las deficiencias de nuestro sistema jurídico en la regulación de esta materia.

Un tercer punto que deseo destacar es el gobierno electrónico como mecanismo de participación ciudadana. El tema está muy poco analizado en nuestra doctrina administrativa, aunque algo más en el área de la gestión pública. Con esas limitaciones el autor realiza un estudio muy interesante de la materia, explicando sus orígenes, su recepción de nuestro medio y su inserción en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos. Este último aspecto debe destacarse sin duda, ya que sienta las bases conceptuales para la aplicación más cotidiana de este instrumento de participación en la gestión ordinaria de los asuntos públicos.

Un último punto que no puedo dejar de mencionar, es el riguroso análisis que hace el autor sobre la participación en el nivel comunal. En este punto el autor desarrolla un estudio muy detallado de los diversos instrumentos previstos en nuestro ordenamiento en esta materia, con referencias muy útiles de casos prácticos, aun cuando algunos de ellos no tengan como finalidad principal hacer efectivo un derecho de participación. Así, es muy interesante el

enfoque que realiza el autor del reclamo de ilegalidad municipal como instrumento de participación ciudadana, destacando así la dimensión participativa del contencioso administrativo.

Sin duda hay muchos más aspectos relevantes en este trabajo que deberían ser destacados y comentados favorablemente. Sin embargo ello excedería el objetivo de esta presentación. Solo baste agregar, como comentario general, que el estudio de cada uno de los ámbitos en que se expresa la participación ciudadana constituye un ejercicio consistente de análisis dogmático y aplicación práctica, permitiendo al lector conocer en detalle y comprender cómo juega este mecanismo en diversas áreas temáticas.

En suma, el lector encontrará en estas páginas un gran trabajo dogmático, que da cuenta de la calidad y rigurosidad del autor y cuyo mérito mayor es contribuir al conocimiento y la reflexión jurídica.

Juan Carlos Ferrada Bórquez

*Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Valparaíso*

Referencias

- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang (2010): *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia* (Editorial Trotta, Madrid).
- HARASIC, Davor (2010): "Historia de la consagración del Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública en Chile", en: LETELIER, R. y RAJEVIC, E. [coord.], *Transparencia en la Administración Pública* (Santiago, AbeledoPerrot).
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1989): "La participación en el Estado social", en: *Revista Canaria de Administración Pública*.