



FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

*PARTICIPACIÓN PÚBLICA  
Y AUTONOMÍA MUNICIPAL  
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES -*

**Estrategia para la Construcción de una  
Democracia Participativa y la Descentralización  
Política en la Provincia de Buenos Aires**

Financiado por AVINA

Editora

**María Eugenia Di Paola**

Primera Parte

**María del Carmen García**

Segunda Parte

**María Esperanza Alonso**

Buenos Aires - Argentina  
Octubre 2001

---

---

"ESTRATEGIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA  
Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES"

EQUIPO DE TRABAJO:

**Dirección:**

Daniel Sabsay  
Daniel Ryan

**Coordinación:**

María Eugenia Di Paola

**Asistente:**

María Esperanza Alonso

**Prensa:**

Mabel Romero

**Capacitación:**

María del Carmen García

© Fundación Ambiente y Recursos Naturales  
I.S.B.N. Nº 987-97469-5-3  
Hecho el depósito que prevé la Ley 11723.  
Impreso en la Argentina.

---

## *"Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires"*

Esta iniciativa se propone generar un proceso de participación de la sociedad civil, para que, a través de contribuciones de políticas públicas o recomendaciones legislativas para la Provincia de Buenos Aires, se promueva la institucionalización de mecanismos de democracia participativa; de la autonomía de los municipios bonaerenses, y de herramientas que permitan la construcción de la región metropolitana. En este sentido, la estrategia plantea diversas actividades de capacitación, consulta y elaboración de propuestas concretas a las autoridades, en aras del logro del mencionado objetivo.

La **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)** creada en 1985, es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo objetivo principal es la promoción del desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Por esta razón, en esta iniciativa FARN aúna sus esfuerzos junto a organizaciones cuyos fines guardan una estrecha relación con los aspectos institucionales, ambientales y sociales del desarrollo sustentable.

Son miembros del Grupo Promotor de la Iniciativa:

Carlos Gonzalez Guerrico, **CARI**  
Carlos March, **Poder Ciudadano**  
Carlota Sanchez Aizcorbe, **Fundación Protigre y Cuenca del Plata**  
Marcelo Ponce Nuñez, **Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo**  
María Gowland, **Fundación Ciudad**  
Raúl Bermudez, **Red Comunicacional y Social de FM Reconquista**

Son miembros adherentes de la misma:

Alberto César Croce  
Alberto Morlachetti, **Pelota de Trapo**  
Ana Gravina, **Red El Encuentro**  
Ana Hardoy, **I.I.E.D - A.L**  
Andrés Bosso  
María Laura Schiffrin  
Sergio Roberto Val, **Fundación Che Pibe Movimiento Nacional Chicos del Pueblo**  
Rodrigo Kon, **Fundación Crear vale la Pena**



---

# ÍNDICE

Introducción. . . . .	7
Primera Parte: Herramientas de Participación Pública . . . . .	9
I. Audiencias Públicas . . . . .	11
I.1. ¿Qué es una Audiencia Pública? . . . . .	11
I.2. Aspectos fundamentales de las Audiencias Públicas . . . . .	12
I.3. Oportunidades y beneficios de la Audiencia Pública . . . . .	15
I.4. Cuestiones Operativas . . . . .	18
I.5. Audiencias Públicas en nuestro Sistema Institucional . . . . .	20
I.6. Situación en la Provincia de Buenos Aires . . . . .	22
Ejercicio Práctico N° 1 . . . . .	25
Ejercicio Práctico N° 2 . . . . .	27
II. Presupuesto Participativo. . . . .	29
II.1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo? . . . . .	29
II.2. El Ambito Municipal . . . . .	29
II.3. Expectativas . . . . .	30
II.4. Condiciones . . . . .	31
II.5. Limitaciones. . . . .	32
II.6. Conclusión . . . . .	33
II.7. Experiencias en materia de Presupuesto Participativo . . . . .	33
Ejercicio Práctico N° 3 . . . . .	34
III. La Iniciativa Popular . . . . .	37
III.1. ¿En qué consiste la Iniciativa Popular? . . . . .	37
III.2. Situación en la Provincia de Buenos Aires . . . . .	38
IV . Derecho de Libre Acceso a la información . . . . .	39
IV.1. Aspectos fundamentales . . . . .	39
IV.2. El Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. . . . .	42
IV.3. El Derecho de Libre Acceso a la información en el Derecho Público Argentino. . . . .	43
IV.4. Situación en la Provincia de Buenos Aires. . . . .	46
Ejercicio Práctico N° 4 . . . . .	47

---

V. Acceso a la Justicia . . . . .	49
V.1. ¿Qué es el Recurso de Amparo? . . . . .	49
V.2. ¿Quiénes están legitimados para interponer un recurso de amparo? . . . . .	50
V.3. Situación en la Provincia de Buenos Aires . . . . .	52
V.4. Casos . . . . .	53
Ejercicio Práctico N° 5 . . . . .	59
VI. El Defensor del Pueblo. . . . .	61
VI. ¿Qué es el Defensor del Pueblo? . . . . .	61
VI.2. Las Facultades Del Defensor Del Pueblo . . . . .	61
VI.3. Una acción de Amparo presentada por el Defensor del Pueblo. . . . .	62
VI.4. Situación en la Provincia de Buenos Aires . . . . .	63
Segunda Parte: El Municipio . . . . .	65
I. Consideraciones Generales . . . . .	66
II. Autonomía . . . . .	68
III. Sistemas territoriales. . . . .	75
IV. La Situación en la Provincia de Buenos Aires . . . . .	77
Ejercicio Práctico N° 6 . . . . .	79
Ejercicio Práctico N° 7 . . . . .	79

---

## INTRODUCCIÓN

El presente manual de capacitación tiene por objeto tratar de una forma accesible conceptos y consideraciones básicas en materia de herramientas de participación pública y autonomía municipal.

El porqué del desarrollo de dichos contenidos tiene su origen en la necesidad de transmitir la existencia de los mismos y su importancia para los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y las autoridades.

Asimismo, la consideración de estos temas en la Provincia de Buenos Aires no es casual, ya que es menester ejercitar en este ámbito los derechos existentes y lograr que las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales provinciales, reconozcan en sus instrumentos institucionales y dispositivos a la autonomía municipal y a diversas herramientas de la democracia participativa.

En la actualidad, existe claramente una tendencia al desconocimiento de estos institutos en el ámbito bonaerense y esta circunstancia presenta un obstáculo para la participación pública y la autonomía municipal. Sin embargo, es claro que ambas cuestiones deben ser reconocidas por los gobernantes si es que se desea cumplir con los preceptos de nuestra Constitución Nacional.

Mientras los ciudadanos seamos conscientes de la existencia de nuestros derechos y la necesidad de que los mismos sean asegurados, va a ser más factible que podamos exigir a las autoridades su cumplimiento, con un sustento claro y un conocimiento cabal de los mismos. *"La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir y luego, valga la redundancia, son gobernados por otros sin que exista posibilidad alguna de interactuar con los gobernantes, ha quedado agotada. Ahora al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa."*<sup>1</sup> Por esta causa, el manual se propone brindar elementos que contribuyan a la concientización de los ciudadanos, las organizaciones civiles y los decisores, para la utilización de las herramientas aquí tratadas.

El manual consta de dos partes. La primera está destinada a la descripción de distintos institutos y herramientas de la democracia participativa, incluyendo a la audiencia pública, el libre acceso a la información, el presupuesto participativo, la iniciativa popular, el acceso a la justicia y el defensor del pueblo. La segunda trata específicamente el tema de la autonomía municipal, sus fundamentos, características y el reconocimiento institucional brindado por la Constitución Nacional, con la cual no se corresponde la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Si bien las herramientas de participación mencionadas pueden aplicarse en los distintos niveles (internacional, nacional, provincial o municipal); entendemos que, dada la cercanía existente entre los gobernantes y gobernados en el ámbito municipal, es en el mismo en el cual dichas herramientas se presentan como más necesarias. Esto no sólo sirve para articular una relación más fluida entre go-

---

<sup>1</sup>SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro. *"La Participación Vecinal y la Gestión del Medio Ambiente."* FARN, 1995.

---

bernantes y gobernados, sino también para que el control de las acciones de gobierno implique un seguimiento continuo por parte de la ciudadanía. En este sentido, la autonomía municipal que debe asegurar todo gobierno provincial se ve nutrida no sólo por la existencia de mayores responsabilidades en cabeza de quienes gobiernan, sino también por un mayor control de parte de los ciudadanos que participan en las decisiones que hacen a los diversos quehaceres municipales. Esta cuestión es fundamental a la hora de vislumbrar un futuro escenario en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en el cual conceptos como participación pública, autonomía municipal y transparencia formen parte de la realidad institucional bonaerense.



---

PRIMERA PARTE

*HERRAMIENTAS DE  
PARTICIPACIÓN PÚBLICA*

---

---

# I. AUDIENCIAS PÚBLICAS<sup>2</sup>

## I.1. ¿QUÉ ES UNA AUDIENCIA PÚBLICA?

La audiencia pública es uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos. Por dicha razón, a los fines de la gestión pública (por ejemplo, sobre temas ambientales, sociales, educativos), la audiencia pública pasa a ser un excelente espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas en las distintas temáticas de preocupación de la comunidad, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Es ahí donde pueden presentarse, con absoluta libertad, las perspectivas tanto individuales como grupales o colectivas sobre los problemas comunes y sobre las soluciones que deban encararse.

La audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella.

La audiencia pública puede ser:

- ▶ facultativa: la autoridad decide si la realiza o no,
- ▶ obligatoria: la autoridad debe realizarla y si no la realiza el acto administrativo es nulo por falta de causa suficiente,
- ▶ a petición de la ciudadanía: algunas normas consideran la posibilidad de que la ciudadanía pueda solicitar a las autoridades la realización de una audiencia pública cumpliendo con ciertos requisitos.<sup>3</sup>

De hecho, la audiencia pública puede configurar la oportunidad institucional más importante para garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad y sus propias autoridades en relación a una decisión determinada.

En la Argentina, la modalidad de la audiencia pública fue introducida por el ambientalismo, precisamente como garantía para una participación pública ordenada. Ya en 1984, a inicios del regreso a

---

<sup>2</sup> Este capítulo transcribe gran parte de los conceptos y expresiones vertidas en los documentos: "Audiencias Públicas y Libre Acceso a la Información" FARN y FORINS, 2001. "Audiencias Públicas en los Municipios Patagónicos", FARN y Fundación Patagonia Natural, 1999; "Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los Derechos del Medio Ambiente", Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1997. SABSAY, Daniel, TARAK, Pedro "La Participación Vecinal y la Gestión del Medio Ambiente" FARN, 1995.

<sup>3</sup> Ver Ley 6 de Audiencias Públicas de la Ciudad de Buenos Aires, Boletín Oficial de Ciudad de Buenos Aires del 03/04/98 y Ordenanza 12.336 de General Pueyrredón.

---

la democracia, el Senado de la Nación celebró a título demostrativo la primera audiencia pública a raíz de la necesidad de determinar su competencia en el control de la contaminación del Río Reconquista, curso de agua ubicado enteramente en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, corresponde señalar que a pesar del tiempo transcurrido desde la primera audiencia pública, aún son pocos los cuerpos parlamentarios u organismos que institucionalizaron regímenes de Audiencias Públicas en sus propios procedimientos decisorios, con la concepción amplia de las democracias participativas.

Frente a este cuadro, el ciudadano preocupado por la cuestión pública tiene un doble reto:

- aprovechar las posibilidades de participar en las audiencias públicas ya institucionalizadas,
- frente a la ausencia de un sistema de audiencias públicas, impulsar la institucionalización de esta modalidad participativa en los ámbitos de toma de decisiones más cercanos a su propia actuación.

Por ello se sugiere que la lectura de este capítulo sea realizada a partir de ambas necesidades.



## *1.2. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS*

### *El objetivo principal de las audiencias públicas*

Las audiencias públicas son oportunidades de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial del conjunto de la población puedan ser capitalizados y reflejados por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo. De este modo, la participación en las audiencias públicas tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad y a la razonabilidad de las decisiones que se adopten. La audiencia pública es una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades. Es un encuentro circunscripto dentro de un procedimiento de toma de decisiones públicas. Una vez institucionalizado, su convocatoria puede ser obligatoria bajo determinantes circunstancias y la falta de celebración de éstas puede ser causa de nulidad de la decisión aprobada.

### *¿La audiencia pública es un debate público?*

El propósito de una audiencia pública no es generar un espacio para el debate entre los distintos actores de la sociedad. Así, no facilita el diálogo entre los participantes.

Claro está que la convocatoria de audiencias públicas estimula la celebración previa, coetánea y posterior de múltiples debates informales que alimentan su proceso preparatorio y contribuyen a una mejor calidad de participación cívica de los distintos participantes.

---

## *¿La audiencia pública decide?*

Las opiniones que se expresen en la audiencia pública no son vinculantes para las autoridades convocantes. Ni siquiera en el supuesto que existan puntos de vista mayoritarios. Este mecanismo no es un instrumento para reemplazar a las autoridades gubernamentales debidamente constituidas. Más bien se trata de un mecanismo que permita a los habitantes contribuir a la calidad de las decisiones públicas gracias a la presentación simultánea de perspectivas y conocimientos provenientes de un amplio y diverso espectro de actores.

Por otra parte la celebración de la audiencia pública debe respetar determinadas normas de procedimiento, que deben surgir del reglamento de audiencia pública y deben contener los requisitos de la etapa preparatoria, del desarrollo y del seguimiento de la audiencia pública de que se trate. La razón de ser de esta formalidad es garantizar la participación con información y en igualdad, de todos los que tengan interés en hacerlo.

### **NORMAS DE PROCEDIMIENTO**

Al momento de la audiencia se debe llegar con:

- ▶ orden del día,
- ▶ reglamento de funcionamiento de la Audiencia.

En la audiencia, la autoridad que la preside, deberá:

- ▶ presentar el documento o texto normativo fundamentándolo, y hacer conocer el reglamento del cual surgirá:
  - la modalidad de intervención oral de los participantes individuales o institucionales, de los expertos y testigos sobre el tema en discusión;
  - papel de los moderadores o facilitadores;
  - período para la presentación de opiniones escritas posteriormente.
- ▶ Al finalizar el desarrollo de la Audiencia, el Presidente efectuará el anuncio de audiencias públicas revisoras, si correspondiere, y hará saber cómo se dará cuenta del resultado.

## *Los efectos jurídicos de las audiencias públicas*

A los fines de otorgar efectos jurídicos a las audiencias públicas, las distintas legislaciones de las democracias participativas han incluido al menos dos tipos de exigencias, que pueden aparecer en forma individual o conjunta:

- ▶ la obligatoriedad de celebrar Audiencias Públicas previas a determinadas decisiones por parte de las autoridades responsables,
- ▶ la obligatoriedad de fundamentar desestimaciones de opiniones vertidas por los participantes en caso de no tomarlas en cuenta.

Mientras que lo primero garantiza que el ciudadano podrá contar con el espacio para ofrecer su punto de vista respecto de una posible decisión pública, lo segundo asegura que las opiniones expresadas en las audiencias públicas deban ser consideradas seriamente. En el supuesto que las autoridades

---

des por razones de oportunidad y conveniencia decidan apartarse, deben ofrecer los justificativos del caso y fundamentar su apartamiento. En muchas legislaciones el incumplimiento de ambos tipos de exigencias es causal para declarar la nulidad de la decisión adoptada.

## *Modalidades de Audiencias Públicas*

Las audiencias públicas pueden ser legislativas o administrativas.

- ▶ **LAS LEGISLATIVAS:** son las convocadas por las comisiones de los cuerpos parlamentarios en ocasión de los distintos proyectos legislativos. En general, las normas que regulan su convocatoria, organización y celebración, son los estatutos o reglamentos internos que regulan su propio funcionamiento.
- ▶ **LAS ADMINISTRATIVAS:** son aquellas convocadas por los distintos organismos públicos que actúan bajo la órbita del poder ejecutivo, en los distintos niveles, con facultad para aprobar decisiones de alcance general.

Las normas de procedimiento que las regulan son establecidas por legislación general administrativa sobre regímenes participativos, por ejemplo, una ley sobre participación pública, legislación sobre aspectos especiales de la gestión pública como la evaluación del impacto ambiental de obras hidráulicas, o normativa reglamentaria adoptada por las mismas autoridades administrativas como por ejemplo un reglamento sobre audiencias públicas en el marco de un ente regulador.

## *Ambitos jurisdiccionales de las audiencias públicas*

Las audiencias públicas pueden celebrarse en cualquier nivel jurisdiccional:

- ▶ **MUNICIPAL**
- ▶ **PROVINCIAL**
- ▶ **REGIONAL**
- ▶ **NACIONAL**
- ▶ **INTERNACIONAL**

Así, los concejos deliberantes o las municipalidades pueden institucionalizar sistemas de audiencias públicas para garantizar que las ordenanzas y las demás normativas reflejen las consideraciones y preocupaciones de las poblaciones locales. Por ejemplo, la Carta Orgánica del Municipio de Puerto Madryn, San Martín de los Andes, o San Salvador de Jujuy prevén la audiencia pública como modalidad de consulta a la comunidad.

Lo mismo podrán hacer las legislaturas y los gobiernos provinciales, el Congreso Nacional y los diversos ministerios, entes reguladores y organismos autárquicos del Poder Ejecutivo Nacional. De hecho, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad ha adoptado, mediante Resolución de su propio Directorio, un Reglamento de Audiencias Públicas.

Finalmente, los organismos internacionales, con competencias para dictar normas que afecten a comunidades locales, también podrían institucionalizar las audiencias públicas como instancias de sus procesos decisorios.

---

## **¿QUIÉNES PUEDEN PARTICIPAR EN LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS?**

Según el régimen, las audiencias públicas están abiertas a las siguientes categorías de personas:

- ▶ cualquier persona que se vea afectada directa o indirectamente, en su propiedad, salud o calidad de vida;
- ▶ toda persona con ciudadanía o residencia en el lugar donde se celebre la audiencia pública;
- ▶ los sectores regulados por la norma propuesta;
- ▶ organizaciones no gubernamentales cuyo objeto social sea el tema tratado por la audiencia pública;
- ▶ entidades técnicas;
- ▶ asociaciones profesionales;
- ▶ asociaciones empresarias;
- ▶ autoridades públicas de otras jurisdicciones, potencialmente afectadas por la propuesta de decisión;
- ▶ defensorías del pueblo, ministerio público.

De acuerdo al grado de flexibilidad del régimen relativo a Audiencias Públicas, el espectro de participantes puede variar. Sin embargo, las democracias más participativas reflejan una gran apertura para el reconocimiento del derecho de cualquier parte interesada.



### *I.3. OPORTUNIDADES Y BENEFICIOS DE LA AUDIENCIA PÚBLICA*

#### *Oportunidades para la población*

##### **Oportunidad para opinar y objetar**

La audiencia pública es una instancia para transmitir a las autoridades convocantes, responsables de una futura decisión, las perspectivas, experiencias, conocimientos e informaciones pertinentes que hacen al contenido sustantivo de la misma.

Por ejemplo, si se trata de decidir sobre la localización de un complejo industrial en las proximidades de un barrio residencial, la audiencia pública debe brindar la oportunidad para que el vecino exprese distintas posiciones posibles, su beneplácito por la creación de nuevas oportunidades de trabajo para su familia, su preocupación por la modificación del uso del suelo, o la salud pública, aprobación o disenso, etc.

En una audiencia pública, el vecino puede expresar sus perspectivas y conocimientos con la seguridad de que serán consideradas y valoradas por las autoridades.

---

### **Oportunidades para conocer las perspectivas de otros ciudadanos**

Al participar en audiencias públicas, el ciudadano puede conocer a otros con quienes comparta las mismas ideas. En consecuencia, la audiencia pública se convierte en una oportunidad para integrarse en grupos de afinidad. Pero además, para escuchar las perspectivas de aquellos que tienen otros puntos de vista y que priorizan otros valores. De este modo, la audiencia facilita la comprensión de las diferencias y promueve la tolerancia.

### **Oportunidad para evaluar y armonizar consideraciones ambientales, sociales y económicas**

La totalidad de consideraciones ambientales, sociales y económicas debe servir de base de fundamentación de cualquier decisión pública. Sin embargo, muchas veces las decisiones públicas se motivan solamente en alguno de esos aspectos. Ello se produce principalmente por la misma naturaleza del proceso político tradicional donde los impulsores de las normas priorizan algunos valores sobre otros. En general, parecería que los valores económicos son los más jerarquizados, dejando en un plano secundario objetivos sociales y ambientales. Para que ello no ocurra, debe garantizarse el encuentro de la mayor diversidad de actores sociales.

En el campo ambiental, este aspecto cobra sentido particular. Por ejemplo, un proyecto para la instalación de una planta de tratamiento y disposición de residuos domiciliarios, requiere información de todos los actores, entre otros aspectos, sobre:

- ▶ Opiniones científicas y técnicas.
- ▶ Experiencias en otras ciudades.
- ▶ Ofertas de sectores productivos.
- ▶ Alternativas tecnológicas.
- ▶ Opiniones públicas sobre incidencia en el medio ambiente.
- ▶ Costos y orígenes de recursos.
- ▶ Estrategias de gestión pública.
- ▶ Evaluación de cronogramas y programas de concientización y apoyo.

Las audiencias públicas pueden permitir que la sociedad escuche y comprenda la diversidad de prioridades de una población donde algunos jerarquicen las consideraciones ambientales o sociales y otros las económicas.

### **Oportunidad para la búsqueda de consensos**

El consenso es una de las piezas claves para la aplicación exitosa de cualquier decisión pública. En el campo ambiental, social y económico, teniendo en cuenta que se trata de una esfera de preocupación que compromete a todos, la aceptación de cada uno de los destinatarios de la política o la norma es la condición para garantizar el objetivo perseguido. Por ello, es fundamental que todos puedan participar desde el inicio del proceso de toma de decisiones y no vean a la decisión resultante, como hecho ya consumado y adoptado por autoridades distantes.

---

Sin embargo, no es posible que cada individuo u organización opine del mismo modo. La audiencia pública permite que los ciudadanos comprendan cuáles son los puntos comunes de opinión generalizada y observen cómo sus autoridades construyen sus propuestas a partir de ellos. Esos consensos son los elementos de éxito para estructurar cualquier propuesta política o normativa que aspire tener alguna aplicación, una vez aprobada.

Las audiencias públicas, precedidas con la necesaria organización comunitaria para participar y complementadas por debates simultáneos, pueden ofrecer la oportunidad institucional para que determinados consensos básicos sean logrados entre los destinatarios de este tipo de propuesta.

## *Oportunidades para las autoridades*

### **Oportunidades para comunicarse con diversos actores sociales**

Dado que gran parte de las decisiones públicas sociales, educativas, ambientales y sociales pueden involucrar a la totalidad de los intereses sociales, las audiencias públicas permiten que las autoridades entren en contacto con el mayor flujo informativo posible.

Cualquier persona, empresa, organización pública, organización cívica, vecinal o ambientalista pueden dar su perspectiva a las autoridades públicas e introducir su análisis a las instancias de planeamiento que implica todo proceso de toma de decisiones. Por su parte, ello permite que las autoridades no sean influenciadas exclusivamente por las opiniones sesgadas de algunos sectores, custodiando la protección de lo colectivo frente a lo sectorial.

Las audiencias públicas permiten que las autoridades y la ciudadanía se conviertan en verdaderos "interlocutores" cotidianos, preservando durante sus mandatos la legitimidad que tanto se reclama desde la sociedad.

Por ejemplo, una propuesta de un programa de manejo costero sometido a un sistema de audiencias públicas, permitiría que las autoridades ambientales provinciales recibieran el conjunto de expectativas que existen en relación a sus responsabilidades. Ello permitiría, por un lado, identificar los orígenes de las preocupaciones y de los reclamos; por el otro, ayudaría a definir el papel de las autoridades a la luz de sus competencias legalmente conferidas.

En este caso las audiencias públicas permitirían a las autoridades explicar a la gente cuál es el espíritu y la fundamentación del plan propuesto y cuáles son sus competencias en la materia. También permitirían analizar qué otras instituciones nacionales y municipales pueden ayudar a responder las preocupaciones identificadas. Finalmente resultaría un ámbito propicio para comunicar la gestión operativa y facilitadora, del programa de manejo costero. Asimismo daría la oportunidad de organizarse para tomar parte activa en el desarrollo del programa.

### **Oportunidad para demostrar transparencia en la gestión pública**

La recuperación de la credibilidad social de las autoridades públicas es un objetivo prioritario en el proceso de consolidación de la democracia. Las audiencias públicas, institucionalizadas en los procesos de toma de decisiones, ofrecen a las autoridades la posibilidad de una actuación clara y transparente. En su ámbito, cualquiera puede alegar información no contemplada y exigir su consideración o su desestimación fundamentada en su caso. Para la autoridad, esta modalidad es una renova-



---

da oportunidad para construir su propia credibilidad política y social. De alguna manera, la autoridad que esté absolutamente abierta a cualquier cuestionamiento proveniente de la sociedad en relación a un proyecto, demuestra ante la ciudadanía su voluntad de actuar con transparencia y responder al conjunto completo de preocupaciones colectivas.

Si bien en última instancia es el representante el que decide, el mecanismo de la audiencia pública habrá contribuido a la razonabilidad de la decisión.

### **Oportunidad para aprender, rápida y eficientemente**

Las autoridades públicas cuentan con un gran caudal de información y conocimiento colectivo y social a su disposición.

El gran desafío: ¿Cómo hace la autoridad decisoria para articular el universo de información y conocimiento en función de una decisión específica?

Para ello, el procedimiento de la audiencia pública ayuda enormemente a la autoridad, principalmente por las siguientes razones:

- ▶ frente a la versión inicial de un proyecto normativo, las contribuciones del público se ordenan a partir del texto y la estructura propuesta, evitando así el agobio informativo inconducente;
- ▶ las opiniones de los participantes pueden contribuir con textos alternativos al articulado o a la fundamentación de las propuestas para expresar sus perspectivas, colaborando de este modo con la tarea normativa de las autoridades.

Este tipo de mecánica permite que la autoridad aprenda sobre la opinión de la gente a partir de los proyectos específicos, evitando demoras causadas por el exceso de información.



## *1.4. CUESTIONES OPERATIVAS*

Es importante destacar aquí que éstos son lineamientos de carácter muy general. La institucionalización de las audiencias públicas es un proceso incipiente y ciertas modalidades variarán según los casos.

Sin embargo habrá que tener muy presente que las tres etapas de la audiencia: la preparatoria, el desarrollo y el seguimiento, deben asegurar el cumplimiento del objetivo fundamental de esta herramienta, esto es, permitir una efectiva participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones que la afectan.

### *¿Cómo se convocan?*

Las audiencias públicas pueden ser convocadas por medio de los órganos de difusión masiva (radio, televisión y prensa escrita). Sin embargo, muchas veces las autoridades no cuentan con los presu-

---

puestos necesarios para financiar los anuncios en los periódicos o los espacios publicitarios en radio o televisión. Frente a este tipo de limitación, las audiencias públicas pueden ser convocadas y difundidas por anuncios en carteleras oficiales y públicas y en distintos espacios de comunicación social.

### *¿Quiénes convocan?*

En general, son las autoridades a cargo de una decisión las que por su propia iniciativa convocan las audiencias públicas. Así, podrían ser los presidentes de las comisiones parlamentarias, ministros, secretarios o directores con competencia en los temas a decidir.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que las audiencias públicas podrían ser convocadas por las autoridades a solicitud de un número determinado de personas o a pedido de organizaciones no gubernamentales representativas.

### *¿Cuándo se convocan?*

En general es importante convocar con suficiente tiempo de antelación para que las personas interesadas se preparen, hablen con otros y obtengan información previa, es decir, se organicen para participar con responsabilidad y eficiencia. En general, las convocatorias se realizan con períodos de 30 a 40 días de anticipación.

### *¿Dónde se celebran?*

Las audiencias públicas pueden celebrarse en las sedes de las autoridades convocantes. Sin embargo, las autoridades pueden desplazarse a los sitios donde resida la gente afectada por un proyecto.

Por ejemplo, si se trata de una represa hidroeléctrica es necesario que las autoridades convoquen la audiencia pública inicial en los pueblos aledaños al proyecto.

### *¿Cómo se celebran?*

En general, los convocantes abren la audiencia y ofrecen la palabra a facilitadores o instructores. Éstos son los que moderan la participación de los presentes; dan la palabra a los participantes que lo hayan formalmente solicitado, a los peritos y testigos convocados por las autoridades, a los peritos y testigos ofrecidos por los participantes, a las autoridades y cualquier otra parte que lo solicite.

Cuando existen fondos presupuestarios suficientes, las audiencias son grabadas o taquigrafiadas. Las audiencias reciben además de las opiniones orales, los comentarios escritos de los participantes.



---

## 1.5. AUDIENCIAS PÚBLICAS EN NUESTRO SISTEMA INSTITUCIONAL

### ANTECEDENTES NACIONALES

- ▶ La ley N° 23.879<sup>4</sup> de *Obras Hidráulicas* modificada por la ley N° 24.539<sup>5</sup> establece que el Poder Ejecutivo procederá a evaluar las consecuencias ambientales que producen o podrían producir represas en territorio nacional. Asimismo determina que esos estudios deberán ser presentados en *audiencia pública* que se desarrollará en el ámbito del Congreso de la Nación. En esa audiencia participarán funcionarios, organismos no gubernamentales especializados en la materia ambiental, universidades y público en general. El informe resultante de esa reunión tiene el carácter de *no vinculante*.
- ▶ La Resolución N° 39/94 del Ente Regulador de Electricidad<sup>6</sup> establece el régimen de audiencias públicas para el tratamiento de temas como la modificación de las tarifas y la irrazonabilidad (alegada por los usuarios) de las mismas.

### ANTECEDENTES EN PROVINCIAS

- ▶ **Provincia de Mendoza:** Ley N° 5961 de *Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente*.<sup>7</sup> En el Título "Del Impacto Ambiental" establece la obligatoriedad de la audiencia pública de los interesados y afectados en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental. El incumplimiento de esta instancia acarrea la nulidad del procedimiento. La Resolución N° 109/96, de la Provincia de Mendoza, dictada por el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas reglamenta el trámite de las audiencias públicas para la evaluación del impacto ambiental.<sup>8</sup> Contiene previsiones específicas que regulan la participación comunitaria en lo concerniente a las políticas relativas a los recursos agua y suelo.
- ▶ **Chubut:** Ley de *Evaluación de Impacto Ambiental* N° 4032,<sup>9</sup> Decreto Reglamentario N° 1153.<sup>10</sup> En esta ley, aparece la audiencia pública como una instancia obligatoria dentro del procedimiento previo a la aprobación del estudio de impacto ambiental por la autoridad de aplicación. Se trata por tanto de una audiencia administrativa. El derecho al libre acceso a la información de los antecedentes tiene como finalidad asegurar la eficacia y transparencia en el procedimiento, estableciendo algunas limitaciones que surgen de reserva fundada en razones de confidencialidad industrial. Esta norma debe interpretarse y aplicarse en armonía con la ley de libre acceso a la información N° 3764,<sup>11</sup> y aplicarse al procedimiento de evaluación en cuanto garantizan el libre acceso a la información y establecen responsabilidades para los funcionarios encargados de brindarla.

---

<sup>4</sup> Boletín Oficial Nacional: 01/11/90.

<sup>5</sup> Boletín Oficial Nacional: 14/09/95.

<sup>6</sup> Boletín Oficial Nacional: 09/05/94.

<sup>7</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza: 25/02/93.

<sup>8</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza: 18/04/96.

<sup>9</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Chubut: 30/11/94.

<sup>10</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Chubut: 28/08/95.

<sup>11</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Chubut: 06/11/1992.

- 
- **Neuquén:** La ley 2.267<sup>12</sup> de *Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente* establece que todo proyecto u obra que por sus características pueda alterar el medio ambiente deberá contar como requisito previo para su ejecución, con la declaración de impacto ambiental y su correspondiente plan de gestión ambiental aprobado por la autoridad de aplicación. Asimismo el procedimiento para la aprobación contemplará un *régimen de audiencias públicas y de licencias ambientales*.
  
  - **Río Negro:** Ley 3.266<sup>13</sup> de *Evaluación de Impacto Ambiental*. Establece que todos los proyectos de obras o actividades capaces de modificar, directa o indirectamente el ambiente del territorio provincial, deberán realizar un estudio de impacto ambiental (E.I.A.) para obtener una resolución ambiental (R.A.) expedida por autoridad competente. Entre las etapas que forman parte de la evaluación de impacto ambiental, se encuentra la de realizar una *audiencia pública* con los interesados y afectados en el lugar del proyecto o donde se produzcan los efectos del mismo. La autoridad de aplicación está facultada a convocar a *audiencia pública* a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, estatales o no, potencialmente afectadas por la realización del proyecto y a las organizaciones no gubernamentales interesadas en la preservación del medio ambiente. La resolución ambiental sin dictamen técnico y audiencia pública previa será nula.
  
  - **Tierra del Fuego:** Ley N° 55<sup>14</sup> de *Medio Ambiente*. Establece que toda persona física o jurídica responsable de proyectos, obras o acciones que degraden o sean susceptibles de degradar el ambiente, debe presentar, conforme a la reglamentación respectiva, un estudio e informe de evaluación del impacto ambiental en todas las etapas de desarrollo de cada proyecto y del impacto del ambiente sobre el proyecto, obra o acción de referencia. Asimismo establece que la autoridad de aplicación deberá convocar a *audiencia pública* a fin de consultar a la comunidad con *carácter previo* a la realización de los proyectos enumerados en la ley. La convocatoria deberá hacerse a través de los medios de comunicación, con un mínimo de treinta (30) días de anticipación. Los particulares podrán consultar los antecedentes del proyecto que sea objeto de la audiencia, a partir del momento de la convocatoria. La audiencia estará presidida por la autoridad de aplicación, y podrán asistir y emitir su opinión los funcionarios, las asociaciones intermedias, los representantes del sector privado e integrantes de la comunidad. Las ponencias y observaciones de los participantes no serán sometidas a votación, pero se labrará acta que formará parte de los antecedentes del proyecto.

---

<sup>12</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Neuquén: 23/12/98.

<sup>13</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro: 14/01/1999.

<sup>14</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Tierra del Fuego: 30/12/92.

---

## ANTECEDENTES MUNICIPALES

- ▶ **La Carta Orgánica del Municipio de Viedma** contempla la instancia de las audiencias públicas dentro del procedimiento legislativo. Establece para la sanción de aquellas ordenanzas que exijan una mayoría especial, la incorporación de este mecanismo previo al tratamiento por las comisiones del Concejo. Asimismo, exige una amplia convocatoria a través de todos los medios de comunicación y asegura la participación de vecinos e instituciones a fin de exponer ante los miembros del Concejo Deliberante sus opiniones y propuestas.
- ▶ **La Carta Orgánica del Municipio de San Antonio Oeste**, reconoce el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, incorpora los principios del desarrollo sustentable y además de consagrar las formas de democracia semidirecta y las juntas vecinales como canales de participación en el quehacer municipal, establece expresamente la audiencia pública para la toma de decisiones legislativas y administrativas que afecten al medio ambiente.
- ▶ **La Carta Orgánica del Municipio de San Salvador de Jujuy**, desde su preámbulo nos enfrenta con el desafío de realización comunitaria a través de la "participación responsable del pueblo en la vida municipal". Aparece la audiencia pública junto a otras formas de participación, como los derechos de iniciativa, plebiscito y referendun. En el título "Derechos populares" dedica los artículos 83 y 84 a la "audiencia pública".

## CIUDAD DE BUENOS AIRES

- ▶ **La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires**, incorpora las audiencias legislativas y administrativas para tratar asuntos de interés general de la Ciudad. Establece la audiencia pública a requisitoria ciudadana. Exige la audiencia pública como etapa obligatoria del procedimiento de doble lectura, fijando la nulidad de la sanción legislativa, que omitiere esta instancia de convocatoria a todos los interesados para que presenten reclamos y observaciones. Asimismo, establece la obligatoriedad de audiencia pública en la evaluación de impacto ambiental de todo emprendimiento susceptible de relevante efecto.
- ▶ **La ley N° 6** instituye distintas clases de audiencias públicas en la Ciudad de Buenos Aires. Con relación a los efectos, si bien lo informado en esta instancia participativa no es vinculante para la autoridad, existe la obligación de fundar el apartamiento bajo pena de nulidad. Expresamente fija la nulidad de la decisión tomada sin haber convocado y realizado la audiencia pública cuando esta instancia reviste el carácter de obligatoria<sup>16</sup>.



### 1.6. SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

No existe una ley de audiencias públicas a nivel provincial. Sin embargo, existen ciertas leyes y regulaciones sectoriales que reconocen la audiencia pública en su procedimiento. Entre dichas leyes, podemos considerar las siguientes:

- ▶ **Ley Integral de Medio Ambiente N° 11.723.**<sup>16</sup> En el capítulo dedicado a la evaluación del impacto ambiental, se prevé la posibilidad de convocatoria a audiencia pública, cuando la autori-

---

<sup>15</sup> Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 03/04/98. Modificada por: Ley 258, Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 24/11/99 y Ley 533, Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 05/12/2000.

<sup>16</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 22/12/95.

---

dad ambiental provincial o municipal en su caso lo crea oportuno. Las recomendaciones efectuadas por los participantes deberán ser tenidas en cuenta para fundamentar el dictamen de la autoridad ambiental. En este caso, la convocatoria a audiencia pública es facultativa, y en consecuencia no es tomada como una instancia obligatoria del procedimiento.

- **Código de Aguas: Ley 12.257.**<sup>17</sup> Establece el régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico de la Provincia de Buenos Aires. En el procedimiento de concesión de uso o aprovechamiento de agua, ocupación de sus cauces o construcción de alguna obra hidráulica, el sumario de la solicitud del mismo debe publicarse durante tres días en el Boletín Oficial y en un periódico local, citando a una *audiencia pública*, al Intendente, al Concejo Deliberante de los partidos afectados y a los demás interesados en obtener la concesión u oponerse a ella. De presentarse en esa audiencia solicitudes concurrentes u oposiciones, los comparecientes ofrecerán todo tipo de prueba que haga a sus derechos y en el mismo acto se fijará una audiencia para producirla.
- **Resolución del Organismo Regulador de Aguas Bonaerense N° 14/01.**<sup>18</sup> En el marco de la Ley N° 11.820, regulatoria de los contratos de concesión del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires<sup>19</sup>, el Directorio del mencionado organismo aprobó el reglamento de audiencias públicas, aplicables a las audiencias para las revisiones tarifarias ordinarias quinquenales y extraordinarias. El procedimiento fijado no se adecua a los requerimientos que tipifican a este instituto de la democracia participativa, por el contrario tiene mayor similitud con un procedimiento administrativo.

Así se habla de partes, que deberán invocar un derecho subjetivo o interés legítimo o difuso, y que actuarán en el proceso defendidas por los Defensores del Usuario, funcionarios designados por el Organismo Regulador. Con lo cual resulta imposible que actúen con entera independencia de criterio y autonomía. También es el Organismo el que decide en qué casos las partes deben unificar personería por tener intereses comunes y quién en definitiva será su representante. Otro funcionario con amplias facultades es el Instructor, quien tiene a su cargo el procedimiento de preaudiencia, una especie de etapa procesal previa a la celebración de la audiencia pública, con plazos, producción de pruebas, resoluciones, recursos y otros elementos propios de un proceso judicial, a quien se le requiere imparcialidad, a pesar de ser un miembro del Organismo Regulador. Otro aspecto poco recomendable es la brevedad del plazo de convocatoria, 15 días corridos antes de la audiencia, con días inhábiles serán escasas dos semanas en las que se llevará a cabo la etapa de la preaudiencia y se llegará a la audiencia.

Entre los requisitos para participar se exige a las personas físicas o jurídicas una presentación escrita ante el instructor, proporcionando todos sus datos, acreditando los derechos subjetivos, intereses legítimos o difusos invocados, expresando su pretensión en el tema a debatir, acompañando la documentación y ofreciendo las pruebas. Esta etapa de preaudiencia concluye con un informe final, donde el instructor decide las cuestiones pertinentes a ser elevadas al Directorio para ser consideradas en la audiencia, con lo cual antes de su celebración hay un filtro respecto de las opiniones vertidas por los participantes. Con respecto al desarrollo de la audiencia, el Directorio designa a la o las personas que la presidirán, sus miembros no están obligados a hacerlo. En consecuencia, no se garantiza que alguna persona con poder de decisión en el área esté presente durante el desarrollo de la audiencia para recibir las opiniones vertidas. Eso sí, en caso de estar presentes tienen derecho a formular preguntas o repreguntas sin que los participan-

---

<sup>17</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 09/02/99.

<sup>18</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 28/03/01.

<sup>19</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 11/09/96.

---

tes les puedan pedir explicaciones. En este sentido, cabe señalar que la audiencia no es un debate, ni un juicio, no debe haber lugar para preguntas ni repreguntas y menos sólo para quienes convocan, en total desigualdad con los participantes. La audiencia culmina con un alegato por todas las partes intervinientes y una proposición o dictamen, que tiene como fin ilustrar al Directorio a fin de que éste finalmente dicte la resolución definitiva.

## *Municipios de la Provincia de Buenos Aires*

Algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires han incorporado a la audiencia pública en su normativa. El siguiente es un ejemplo claro en este sentido.

### *Municipio de General Pueyrredón*

La Ordenanza N° 12.336 establece y regula el instituto de audiencia pública como instancia de participación en el proceso de toma de decisiones administrativas o legislativas en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular, expresen su opinión respecto a ella. Regula las audiencias de carácter informativo o consultivo, según el asunto a tratar. Establece que la convocatoria a audiencia pública será obligatoria, cada año y con carácter informativo, previa a la aprobación de los siguientes asuntos:

- Presupuesto general de gastos y cálculo de recursos.
- Ordenanza fiscal e impositiva
- Todo otro asunto que el departamento deliberativo decida tratar con carácter obligatorio.

La audiencia tendrá carácter consultivo cuando se trate de iniciativas de gran trascendencia para importantes sectores de la población. Establece que la audiencia pública podrá ser convocada a solicitud de un grupo de habitantes o entidades de la comunidad que presenten como mínimo el 2,5 % del padrón electoral y sus firmas serán verificadas por autoridad competente. Las audiencias públicas consultivas no tienen efecto vinculante para la autoridad convocante.

---

## Ejercicio Práctico N° 1

### ¿Cómo realizar una Audiencia?

#### ➤ Paso 1

Identifique algún tema de preocupación en su comunidad.

Realice un listado de temas:



#### ➤ Paso 2

Infórmese acerca de cuales son las autoridades competentes en cuanto a la materia de su interés.



#### ➤ Paso 3

Averigüe si el régimen de audiencias públicas ya está institucionalmente en dicho ámbito. En caso de no estarlo, deberá investigar de qué forma este mecanismo puede ser incorporado.





---

➤ **Paso 4**

Imagine cuáles deberían ser los distintos grupos, asociaciones u organismos de la zona que intervengan en una futura audiencia pública, para resolver el problema que se plantea.

---

Realice un listado de organismos participantes.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

➤ **Paso 5**

¿Cómo se imagina que podría realizar la convocatoria? ¿A través de qué medio de su zona?  
¿Se anima a diseñar un afiche para colgar en distintos puntos del barrio?

---

Realice un listado de medios posibles.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

➤ **Paso 6**

---

Realice una lista de posibles obstáculos a resolver

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Ejercicio Práctico N° 2

### Tema de la Audiencia Pública: Plan de manejo de curso de agua interjurisdiccional

El Congreso de la Nación, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires han decidido convocar a una audiencia pública, a fin de conocer la opinión de la ciudadanía antes de elaborar un plan de gestión y manejo de un curso de agua interjurisdiccional que posibilite una salida a la situación de contaminación actual.

La convocatoria y el desarrollo de la audiencia estará a cargo de una Comisión Intergubernamental para la Participación Ciudadana, integrada por representantes de los diversos niveles de gobierno involucrados. Se ha acordado aplicar el Reglamento establecido en la ley N° 6 de la Ciudad de Buenos Aires.

La organización de la audiencia, que involucra, entre otros temas, el registro de participantes, la realización de la versión taquigráfica y demás cuestiones técnicas, estará a cargo de una unidad administrativa llamada Organismo de Implementación, conformada asimismo por representantes de las tres jurisdicciones involucradas.

*El Plan de Gestión y Manejo prevé los siguientes pasos:*

#### **Diagnóstico**

- ▶ Determinar el nivel de contaminación existente y sus efectos en la salud de la población, en el resto del ambiente, en la economía y en la sociedad en su conjunto.
- ▶ Identificar cuál será el nivel óptimo de alteración permisible.
- ▶ Identificar las causas de dicha contaminación y analizar sus interacciones.

#### **Propuesta de plan de gestión y manejo**

- ▶ Establecer los trabajos a realizar para poder cumplir con el objetivo propuesto, garantizando que la situación anterior no vuelva a repetirse.
- ▶ Determinar quiénes son los responsables de las causas de los distintos problemas y cuáles son los encargados de dar las respuestas concretas.

### *Convocatoria*

La Comisión Intergubernamental debe realizar la convocatoria. Dada la naturaleza interjurisdiccional de la problemática: ¿Qué entes, reparticiones y funcionarios de los diversos niveles involucrados deben ser convocados especialmente a la audiencia para participar como expositores?

---

## *Participantes*

En la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, existen numerosas asociaciones vecinales, ecologistas, cámaras de industria y comercio, asociaciones civiles, colegios profesionales, universidades, partidos políticos, que están interesados en participar.

Usted representa a una de estas asociaciones y debe resolver las siguientes cuestiones: ¿A quiénes pedirá información? ¿Qué tipo de información solicitará? ¿Qué testigos o peritos ofrecerá? ¿Propondría un panel de expertos? ¿Qué información acompañaría con sus presentaciones en la audiencia pública?

## *Desarrollo de la audiencia*

Usted es el funcionario responsable de la Comisión Intergubernamental para la Participación Ciudadana:

Interesado en que esta audiencia pública cumpla con su objetivo y que no se cometan omisiones o irregularidades que puedan acarrear acciones judiciales, repasa detenidamente todas las etapas con sus plazos y requisitos para la celebración de la audiencia.

Usted debe organizar la actividad del Organismo de implementación, lugar de funcionamiento del mismo, horario de atención al público, el registro de participantes y expositores.

- ¿Qué elementos debe contener el expediente administrativo?
- ¿Cómo organizará la convocatoria y difusión de la audiencia pública?
- ¿Con quiénes se reuniría para lograr una buena convocatoria?
- ¿Realizaría algunas invitaciones personalizadas?
- Enuncie cinco cuestiones fundamentales que deberá tener en cuenta.

## *Resultados*

¿Cómo organizará la etapa de los resultados, asegurando la consideración de todas las presentaciones efectuadas, la publicidad de los resultados y el derecho al libre acceso a la información?

---

## *II. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO*

### *II.1. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?*

Es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite informar a los decisores sobre sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción.

Podemos conceptualizarlo como un procedimiento que permita participar a la ciudadanía opinando sobre la aplicación de los fondos públicos y controlando las rendiciones de cuentas referentes a su utilización, a las que están comprometidos los responsables en los períodos inmediatos posteriores a la gestión del período presupuestario.

Mediante este mecanismo la sociedad puede intervenir en momentos políticamente valiosos dando su opinión en temas tales como un programa de gobierno, como controlando anualmente la ejecución de los actos de implementación de los programas.

El presupuesto participativo es entonces una herramienta importante para la participación de los ciudadanos, pues en la vida de los estados modernos es el presupuesto estatal el instrumento del gobierno para desarrollar sus políticas públicas.

Este nuevo espacio generado por el instituto que nos ocupa, permite al ciudadano común opinar sobre el gasto, la inversión, los recursos y lo que a nuestro entender es lo más importante, el control de la actividad financiera del sector público, donde se generará una ciudadanía más exigente y más crítica de la gestión del estado.



### *II.2. EL AMBI TO MUNICIPAL*

Dado el tipo de relación gobernantes-gobernados que se da en el ámbito municipal, éste resulta ser el espacio más apropiado para la aplicación del presupuesto participativo. En este sentido, el proceso de integración supraestatal está llevando simultáneamente a un fortalecimiento del nivel municipal, que tiende a una descentralización de funciones. Es también el ámbito en donde las necesidades de los ciudadanos están más próximas a los responsables de las políticas públicas que afectarán directamente su calidad de vida.

---

La participación de los habitantes del municipio permite incluir en el abordaje de sus problemas el conocimiento del trasfondo cultural de cada zona, (entendiendo como tal a la suma de tradición, religión, moda y cultura), factor de fundamental importancia para dar una respuesta eficiente de acuerdo a cada problema, donde las soluciones generales que puede dar una administración más centralizada (provincial o nacional) pueden ser insuficientes.



### 11.3. EXPECTATIVAS

Como expectativas definimos los comentarios y deseos que de acuerdo a nuestra experiencia sobre el tema hemos recogido, tanto de parte de los ciudadanos como de los responsables de las políticas públicas. Las mismas no se corresponden necesariamente con las nociones vinculadas al presupuesto participativo. A continuación consideramos algunas de ellas y su análisis a la luz del concepto de presupuesto participativo.

#### *Desde el Ciudadano*

Expectativa : "El presupuesto participativo debe abarcar todos los gastos del gobierno."

Comentario: El presupuesto se decide en un proceso complejo establecido en la norma legal que rige el nivel de gobierno de que se trate, Constitución de la Nación, de la provincia, de la Ciudad de Buenos Aires o de un municipio. Implica una etapa de elaboración a nivel del ejecutivo y otra de sanción en el ámbito legislativo. El presupuesto participativo generalmente abre un espacio en este proceso con respecto a una parte del presupuesto y en determinadas condiciones legalmente establecidas.

Expectativa: "Lo decidido en el proceso de presupuesto participativo es vinculante para el decisor"

Comentario: Para responder a esta expectativa y dada la inexistencia de regulación legal del instituto tenemos que remontarnos a los principios generales en materia de democracia participativa y formas de democracia semidirecta. Donde se advierte que aquéllas que implican reemplazar al decisor como el plebiscito o el referendun están rodeadas de mayores exigencias o condiciones tales como obligatoriedad de la participación ciudadana, forma de formulación de la cuestión a decidir, materias excluidas. Si bien se han abierto ámbitos como el que nos ocupa para la participación ciudadana, esto no significa que en el presupuesto participativo el rol del decisor sea reemplazado. En consecuencia, el proceso de presupuesto participativo no es vinculante.

Expectativa: "Si no es vinculante no hay motivo para participar pues podrán tomarse las decisiones que al decisor le parezcan."

---

Comentario: Sin embargo que no sea vinculante no quiere decir que no exista la obligación del decisor de fundamentar el apartamiento de las opiniones vertidas en el proceso. Esto genera un gran poder del ciudadano para ejercer el control de las rendiciones de cuenta de la aplicación de los fondos.

Expectativa: "Mediante el presupuesto participativo se impedirán los actos de corrupción de los funcionarios y políticos."

Comentario: Si bien es una poderosa herramienta de control, el control es de gestión, por lo cual se podrá verificar si los fondos comprometidos fueron aplicados a los programas políticos decididos en el proceso.

La herramienta de control para evitar la corrupción es la contabilidad, no el presupuesto, este último determina oportunidad y monto; en cambio la contabilidad además analiza la optimización de los costos y la asignación de las partidas.

### *Desde el decisor*

Expectativa: Pérdida de capacidad de decisión. El presupuesto participativo implica la pérdida de facultades legales para decidir, que se transfieren a los ciudadanos.

Comentario: Esta es una de las observaciones que los decisores hacen a menudo al comentar la resistencia de los legisladores a la hora de sancionar normas consagratorias de este instituto.

En realidad al no ser vinculante el gobernante sólo puede comprometerse y dar explicaciones de su comportamiento ante los ciudadanos participantes del proceso, lo que está muy lejos de realizar una transferencia de competencias de decisión.



## *11.4. CONDICIONES*

Dado que el proceso de institucionalización de este mecanismo está en sus comienzos, es importante tener claras las condiciones básicas necesarias para que un proceso de presupuesto público sea considerado participativo.

- ▶ La participación del ciudadano debe estar garantizada, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización que lo represente.
- ▶ El procedimiento de presupuesto participativo debe ser lo suficientemente flexible para permitir la autorregulación por los participantes del mismo, adaptándolo a sus peculiaridades.
- ▶ Si bien hay posibilidades de utilizar la metodología aplicada en un municipio u otro nivel de gobierno donde el presupuesto participativo tiene éxito, es preferible que la metodología se adapte a cada ámbito o nivel particular.
- ▶ Los objetivos del proceso de participación deben ser amplios en cuanto a sus temas, abarcando desde el gasto público hasta su financiamiento, con recursos genuinos o por vía de deuda pública.

- 
- ▶ El control de la gestión y rendición de cuentas es un punto que definitivamente no debe estar ausente en las facultades del ciudadano.
  - ▶ El presupuesto participativo en principio, no es vinculante para el Poder Ejecutivo, si bien la ley que lo implemente podría establecer esta obligatoriedad condicionando el tipo de participación, el monto del presupuesto sometido a consulta y la forma de toma de decisión.
  - ▶ Todo organismo creado por la ley de sanción del presupuesto, para intervenir en la etapa de diagnóstico, propuestas o control, deberá tener la característica de ser multidisciplinario, representativo de todos los sectores sociales y "ad honorem".
  - ▶ Debe contemplarse la necesidad de fundamentar el apartamiento respecto de las opiniones vertidas por los foros de participación al momento de sancionarse el presupuesto por los órganos estatales.



### *11.5. LIMITACIONES*

En lo referido a las limitaciones que podemos observar para la implementación de un proceso de presupuesto participativo, deben existir condiciones básicas y tareas a desarrollar para que el mismo sea operativo. Detallaremos las que a nuestro criterio son las más significativas:

- ▶ El presupuesto participativo como cualquier ámbito de participación debe ser creado y sostenido para que la participación tienda a incrementarse.
- ▶ Debe existir un importante esfuerzo de difusión y capacitación a los ciudadanos de los mecanismos y posibilidades de participación en este ámbito.
- ▶ El sistema presupuestario debe estar organizado para que sea de fácil acceso y entendimiento para el común de la gente y se desprenda del mismo claramente la afectación de las partidas.
- ▶ El sistema de registro contable debe ser claro y se debe poder identificar el responsable de cada gasto efectuado o comprometido.
- ▶ El acceso del ciudadano a la información se debe poder realizar sin ninguna restricción y la información debe estar compilada en forma que se pueda relacionar con los sistemas presupuestario y contable.
- ▶ La información técnica de las obras propuestas en el presupuesto debe estar disponible con la suficiente anticipación para la consulta de los participantes del proceso.

Como se puede observar, el trabajo debe ser desarrollado en los frentes legislativo y social, logrando así una herramienta eficiente para el control ciudadano.



---

## 11.6. CONCLUSIÓN

El presupuesto participativo como herramienta de la democracia participativa es, el ejercicio de intervenir en la asignación de los fondos a las diferentes políticas a implementar en un período, el verdadero ejercicio del poder político, y más aún si luego de ese período, se debe rendir cuentas por parte de los decisores respecto de la concordancia entre las acciones realizadas y las opiniones vertidas en el proceso implementado.

Si bien existe escasa normativa respecto de este instituto (artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ) se han llevado a cabo algunas experiencias a nivel de municipios. Las características de las mismas nos permiten vislumbrar un importante espacio para la participación en el proceso de toma de decisiones y el control de la gestión en materia de transparencia.



## 11.7. LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE EN MATERIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO <sup>20</sup>

*"La experiencia modelo es el proceso de presupuesto participativo implementado en Porto Alegre, Brasil. Ese proceso fue iniciado en 1989 durante la gestión de Olivio Dutra del Partido de los Trabajadores, y cobró auge a partir de 1993 en el gobierno de Tarso Genro, creando una serie de mecanismos de participación, planeamiento y control popular. Este proceso se continuó durante la gestión de Raúl Pont."*

*"El pueblo, a través de un proceso de democracia directa que se realiza en las distintas regiones de la ciudad y en las plenarias temáticas, establece su forma de funcionamiento de manera autónoma, escoge sus prioridades temáticas, de obras y servicios y elige el Consejo del Presupuesto Participativo, así crea esta esfera pública no estatal, donde la sociedad instituye, tanto el proceso de cogestión de la ciudad, como mecanismos de control social sobre el Estado."*

*"El Presupuesto Participativo en Porto Alegre es legal; está previsto en el párrafo 1 del artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal que dice textualmente: "Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual".*



---

<sup>20</sup> Texto extraído del Sitio web de la Fundación Poder Ciudadano <http://www.poderciudadano.org.ar>



---

## Ejercicio Práctico N° 3

### ¿Cómo realizar una propuesta en el Presupuesto Participativo?

#### ➤ Paso 1

Identifique algún tema de su preocupación en el ámbito municipal.

	Realice un listado de temas y seleccione el de interés prioritario
●	
●	

#### ➤ Paso 2

Identifique toda la documentación necesaria para apoyar la propuesta.

	Realice un listado
●	
●	

#### ➤ Paso 3

Infórmese acerca de cuáles son las autoridades competentes en la materia de su interés.

●	
●	

---

➤ **Paso 4**

Imagine cuáles deberían ser los distintos grupos, asociaciones u organismos de la zona que estén interesados en el problema que se plantea.

---

Realice un listado de organismos.



➤ **Paso 5**

¿Cómo se imagina que debería ser la convocatoria y con qué técnicas deberían llevarse a cabo las discusiones?

---

Realice un listado de formas, medios y técnicas posibles.



➤ **Paso 6**

---

Realice una lista de posibles obstáculos a resolver.



---

## III. LA INICIATIVA POPULAR<sup>21</sup>

### III.1. ¿EN QUÉ CONSISTE LA INICIATIVA POPULAR?

La reforma constitucional de 1994 incorporó en sus artículos 39 y 40, dos formas de democracia semidirecta: la iniciativa legislativa, mecanismo mediante el cual se permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley y la consulta popular, en sus dos formas, vinculante y no vinculante. No pueden ser objeto de iniciativa legislativa los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

La Ley de Iniciativa Popular N° 24.747<sup>22</sup> ha transformado en operativa esta norma constitucional exigiendo para su viabilidad una serie de requisitos:

- ▶ El Congreso tiene un plazo de doce meses para su tratamiento, sin embargo no existe sanción en caso de incumplimiento con lo cual el proyecto perdería estado parlamentario.
- ▶ La presentación de la iniciativa requiere la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1,5% del padrón electoral de la última elección para diputados, que representen por lo menos 6 distritos electorales (4%), para una iniciativa nacional. Cuando la iniciativa sea de alcance regional sólo se consideran las provincias que integran dicha región.
- ▶ La justicia electoral nacional estará encargada de verificar la autenticidad de las firmas, en un muestreo no menor al 0.5 de las mismas.
- ▶ La iniciativa debe ser presentada por escrito, redactada en forma de ley y en términos claros.
- ▶ Los promotores deberán indicar nombre y domicilio y dejar constancia de los gastos que insupeará la iniciativa, como así también el origen de los fondos previstos para tal fin.
- ▶ Los promotores tienen la posibilidad de participar en las reuniones de comisión con voz pero sin voto.

La presentación de una Iniciativa Popular puede resultar por tanto dificultosa y onerosa, requiriendo conocimientos técnicos y un grado de información de difícil acceso para los ciudadanos.

---

<sup>21</sup> Este capítulo transcribe gran parte de los conceptos y expresiones vertidas en el documento "Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente", Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1977.

<sup>22</sup> Boletín Oficial Nacional: 24/12/96.

---

A pesar de estos obstáculos, el reconocimiento constitucional y legal de esta forma de participar en el proceso de formación o modificación de las leyes debe estimular la promoción de iniciativas legislativas vinculadas a los intereses de los ciudadanos.



### *III.2. SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES*

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires ha incorporado en la reforma del año 1994 y a través del artículo 67, las llamadas formas de democracia semidirecta, esto es la iniciativa legislativa y la consulta popular vinculante y no vinculante.

Se prevé la iniciativa legislativa como modalidad que permite a los electores presentar proyectos de leyes, exceptuándose ciertos temas como reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y órganos jurisdiccionales.

La operatividad de este instituto queda sujeto a la sanción de la correspondiente ley provincial que deberá establecer las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deberán suscribir la iniciativa. Lamentablemente aún no existe legislación provincial sobre esta materia.



---

## *IV. DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION<sup>23</sup>*

### *IV.1. ASPECTOS FUNDAMENTALES*

#### *¿Qué información comprende?*

Este derecho incluye el acceso, por parte de cualquier persona, a la documentación integrada por los expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos, estudios científicos o a cualquier documentación financiada por los presupuestos públicos.

También abarca la información sobre políticas, programas, planes y proyectos, sobre las diversas instancias de la toma de decisiones, las oportunidades para efectuar comentarios orales o escritos, las opiniones provenientes del público y de organizaciones técnicas.

#### *¿Cuál es su fundamento teórico?*

El fundamento teórico para acceder libremente a la información es la naturaleza pública de la misma. Se trata de información relevante a la vida y a las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto.

#### *¿Es lo mismo publicidad de los actos de gobierno que derecho de libre acceso a la información pública?*

No. Los actos de gobierno son la expresión de la voluntad gubernamental o de uno de los órganos de gobierno materializada en una decisión concreta: una ley, un decreto, o una sentencia. La publicidad de dichos actos consiste en hacerlos conocer a través de instrumentos tales como, el Boletín Oficial que corresponda según la jurisdicción, el expediente judicial o la publicación de los fallos de la Corte, en su caso. El acceso a esta información está garantizado por el principio republicano

---

<sup>23</sup> Este capítulo transcribe gran parte de los conceptos y expresiones vertidos en los documentos: "Audiencias Públicas y Libre Acceso a la Información", FARN y FORINS, 2001; "Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los Derechos del Medio Ambiente", Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1997; SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro, "El Acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable", FARN, Buenos Aires, 1997.

---

de "publicidad de los actos de gobierno". El derecho de libre acceso a la información es más amplio y abarca toda la actividad estatal. Se trata del conjunto de acciones que se desarrolla dentro de la esfera gubernamental tendiente al perfeccionamiento de decisiones o a su fundamentación y apoyo. Detrás de todo acto concreto encontramos un número elevado de estudios, pericias, recopilación de antecedentes, opiniones de expertos, dictámenes de organismos especializados oficiales o privados. El derecho al libre acceso a la información nos permite acceder a todos esos actos con las limitaciones que se establezcan para preservar otros derechos de mayor jerarquía. En muchos casos de estos actos previos dependerá la validez o no del acto de gobierno en cuestión, que sea razonable y tenga adecuada fundamentación. Lo que en derecho se conoce como la causa de toda decisión gubernamental.

### *¿Cuándo existe una auténtica participación pública?*

Sólo cuando se da un intercambio informativo entre gobernados y gobernantes, cuando los gobernados tienen el conocimiento en debido tiempo y forma de toda la actividad que se realiza dentro de la esfera pública, que implica el accionar de los gobernantes hacia y en la toma de las decisiones.

### *¿A quién le pertenece la información pública?*

Se trata de un saber que por ser público le corresponde a los gobernados. Para que esta premisa se cumpla es necesario el reconocimiento del derecho al libre acceso a la información administrada por el Estado.

### *¿Cuál es el alcance del derecho de libre acceso a la información?*

En general el derecho de libre acceso a la información se circunscribe al acceso a la información administrada por el Estado.

El acceso a la información implica el derecho de seleccionar la documentación a partir del momento de su existencia como parte de un expediente. Así permite a cualquier persona elegir el documento de su interés sin tener que justificar la solicitud. Brinda la potestad de solicitar y recibir información relativa a documentación de carácter público.

Este derecho no alcanza las versiones preliminares de los documentos (borradores).

Asimismo, el derecho al libre acceso a la información está limitado por la protección de otros derecho o valores colectivos, tales como la protección a la intimidad, el sigilo industrial, la defensa nacional, las negociaciones internacionales, etc.

Cuando se trata de un proceso judicial, los límites del acceso a la información están determinados por las garantías del debido proceso. En general la legislación que regula el acceso a la información establece un detallado régimen de excepciones.

### *Acceso a la información privada de naturaleza pública.*

En algunos casos la información en manos privadas concierne también a la sociedad en su conjunto. Se trata de información que obtienen de sus tareas normales, por ejemplo, empresas de servicios

---

públicos, agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliarios y tratamiento de residuos sólidos. Cada una de estas empresas debe contar con una oficina de información pública que permita acceder a los datos producidos en función de sus propias tareas.

Otro supuesto es el de las industrias riesgosas que tienen la obligación de informar a las autoridades y al vecindario sobre, por ejemplo, generación habitual de residuos sólidos, líquidos y gaseosos y la contaminación generada a raíz de accidentes.

Este es el caso de la legislación más moderna de Estados Unidos que obliga a las industrias a informar de este modo a las autoridades y al público vecino. En la Argentina, las normas de diverso nivel que consagran el derecho al libre acceso a la información sólo alcanzan a la información pública. No obstante ello, la ley de libre acceso a la información ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, N° 303/99 expresamente alcanza a la información de empresas privadas pero de interés público.

### *El libre acceso a la información y la participación pública*

El libre acceso a la información pública constituye un paso necesario para que se pueda vehicular de modo adecuado la participación pública.

En un sistema democrático los gobernantes son nuestros mandatarios, han accedido legítimamente al poder gracias al pronunciamiento de los gobernados. En una democracia participativa, para poder participar en el proceso de toma de decisiones y efectuar el control de los actos de los gobernantes es necesario contar con información completa, veraz y oportuna.

### *¿Cómo acceder a la información pública?*

En materia ambiental, por ejemplo, el acceso a la información por parte de la sociedad es la base para el éxito de la participación y la gestión pública. Garantiza que las contribuciones de los ciudadanos contemplen y se refieran al mismo contexto de información de importancia ambiental que el considerado por el administrador público.

Una vez institucionalizado el reconocimiento del derecho al libre acceso a la información cada organismo instrumenta un mecanismo operativo para permitir su ejercicio por todos los ciudadanos:

- La solicitud sólo debe indicar la información requerida.
- El funcionario tendrá un plazo dentro del cual deberá expedirse.
- El solicitante podrá leer la información en la oficina o fotocopiarla.
- Cuando el funcionario entienda que lo requerido entra dentro de alguna de las excepciones debe confeccionar un informe escrito donde fundamente los motivos por los cuales se hace imposible entregar la información solicitada.

---

## IV.2. EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

*¿Es lo mismo el libre acceso a la información de naturaleza ambiental que el deber del Estado de generar y ofrecer información de naturaleza ambiental?*

No. Mientras que lo primero no es más que una aplicación del derecho a acceder a la documentación administrada por el Estado con relevancia para el medio ambiente, lo segundo es un deber de producir información ambiental, la cual debe ser también de naturaleza pública.

El deber del Estado de generar y ofrecer información ambiental está acotado a documentación específica y sistemas operativos de información pública.

Así por ejemplo, este deber actúa de fundamento básico para la preparación de los "Informes periódicos sobre el estado del medio ambiente". Se trata de diagnósticos realizados periódicamente, de lectura fácil sobre el estado del ambiente: la calidad del aire, del agua superficial y subterránea, del ruido, de la recolección, tratamiento y disposición de residuos domiciliarios e industriales, de las áreas verdes, de la fauna y de la flora, entre otros temas.

Dicho documento se convierte luego en la información de base ambiental para su utilización por parte de la estructura completa del Estado en sus funciones de planeamiento estratégico y la definición de prioridades para la acción pública, el sistema de investigación pública o privada, el sistema educativo y para la actuación de cualquier organización de la sociedad.

La ventaja de preparar este tipo de diagnóstico ambiental reside en la construcción gradual de una "historia ambiental" que permita comprender, a lo largo del tiempo, el modo en que se identificaron los problemas, se abordaron iniciativas para resolverlos y se lograron o no, resultados concretos.

La generación y sistematización de la información podrá llevarse a cabo mediante la constitución y operación de bases de datos sobre el medio ambiente, de libre acceso por parte de cualquier persona. Estas bases pueden responder a un espectro amplio de información sobre:

- fuentes de información de naturaleza ambiental,
- investigaciones de naturaleza ambiental,
- normativa ambiental (en vigencia y sobre proyectos),
- reclamos de naturaleza ambiental,
- jurisprudencia de naturaleza ambiental,
- organizaciones públicas con competencias ambientales.

La posibilidad concreta de crear y operar bases y bancos de información ambiental depende enteramente de los presupuestos disponibles por parte de los distintos organismos del Estado.

Finalmente, debe señalarse que el deber de "información ambiental" por parte del Estado se completa con distintos documentos específicos:



- 
- ▶ la información generada por las evaluaciones de impacto ambiental de distintos proyectos planeados (por ejemplo: La información, a favor o en contra, que pueda surgir de los estudios de impacto ambiental de proyectos de construcción de represas hidroeléctricas, aeropuertos, autopistas.
  - ▶ la información que pueda surgir de las auditorías ambientales, exigidas por ley a distintos tipos de empresas (por ejemplo Empresas mineras, empresas industriales, empresas de servicios públicos, etc.)

### *¿Qué aspectos contempla este derecho?*

Un sistema de libre acceso a la información pública ambiental requiere servirse de una organización específica por parte del Estado para garantizar un eficiente ejercicio de este derecho:

- ▶ **UN SISTEMA INSTITUCIONAL**, la creación de oficinas de información en cada una de las reparticiones con competencia ambiental.
- ▶ **UN SISTEMA FINANCIERO**, un régimen de libre acceso a la información implica la existencia de recursos provenientes de las partidas presupuestarias para cada dependencia con competencia ambiental.
- ▶ **UN SISTEMA EDUCATIVO**, tendiente a capacitar al personal administrativo respecto del reconocimiento amplio del derecho de libre acceso a la información y al modo operativo de las oficinas de información. Es importante que esta educación llegue al ciudadano a fin de que, consciente de su derecho, lo ejerza en caso de ser necesario.



## *IV.3. EL DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO:*

### **CONSTITUCIÓN NACIONAL**

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 no reconoció el derecho de libre acceso a la información pública. Dicho derecho sólo fue reconocido a los partidos políticos. Sin embargo el artículo 41, al consagrar el derecho a un ambiente sano establece la obligación a cargo de las autoridades de proveer a la información ambiental. Por tanto si bien no ha reconocido en forma expresa el derecho a todos los habitantes, de solicitar y recibir información pública, entendemos que ha impuesto obligaciones respecto de la información ambiental, tales como:

- almacenar información
- de manera sistemática y periódica
- ordenarla de modo de facilitar el acceso a la misma.

## CONSTITUCIONES PROVINCIALES

En la Argentina han sido constituciones provinciales, como las de Buenos Aires, Formosa, Misiones, Córdoba, La Rioja, San Juan, Salta, Jujuy, Chubut, Tierra del Fuego, las que han reconocido este derecho en forma expresa.

En su gran mayoría consagran el derecho al libre acceso a las fuentes de información pública. Sólo Formosa y Misiones, expresan "toda clase de información".

## LEYES PROVINCIALES

- **Provincia de Jujuy:** la Ley N° 4444 *de publicidad de los actos de gobierno y de libre acceso a la información del estado*<sup>24</sup>, abarca toda la información proveniente de las fuentes oficiales, con la limitación de las declaradas secretas o reservadas. El reconocimiento es amplio ya que alcanza a toda persona radicada y consiste en la posibilidad de solicitar y recibir información sin indicar las razones que lo motivan. Los funcionarios poseen la obligación de contestar por escrito la información que le fuera solicitada con copias de la documentación en su caso. El derecho de acceso a la información es asegurado con la garantía que implica la habilitación de la acción judicial de amparo ante la negativa o silencio infundado de parte del funcionario. No se ha complementado la norma con una sistematización adecuada que permita su pleno ejercicio.
- **La Provincia del Chubut** posee la Ley N° 3764<sup>25</sup>, que consagra el libre acceso a las fuentes de información y publicidad de los actos de gobierno. Comprende toda la información de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales emanados del Estado Provincial y de las Corporaciones Municipales. Garantiza este derecho a todo habitante que los solicite sin necesidad de indicar las razones que motivan el requerimiento. Establece la obligación de los funcionarios de responder el requerimiento en un plazo breve y el incumplimiento se considera falta grave. En última instancia, el requirente posee la acción de amparo para hacer valer su derecho. Se establecen los límites basados en excepciones legales, derecho a la intimidad, documentación secreta o reservada, y actuaciones judiciales cuando así se determine.
- **En la Provincia de Mendoza**, sin existir una ley general consagratória del derecho al libre acceso a la información, en la ley de *Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Medio Ambiente de Mendoza* N° 5961,<sup>26</sup> se establece la obligación a cargo del Estado Provincial de realizar anualmente un informe ambiental para su elevación a la Legislatura, sobre el estado general de los ecosistemas, ambientes naturales y agropecuarios y urbanos y su equilibrio ecológico y la situación de los recursos naturales, renovables o no, grado de contaminación y perspectivas futuras. También en la Provincia de Mendoza existe un Programa de Información al Ciudadano (PIC) accesible por Internet, con información institucional del Gobierno de Mendoza.

<sup>24</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy: 28/03/1990.

<sup>25</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Chubut: 06/11/1992.

<sup>26</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza: 25/02/93.

### Constitución

El artículo 12 inciso 2 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que "La Ciudad garantiza el derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente...". Dicha información debe ser transparente, adecuada, veraz y oportuna. Asimismo, es deber del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires "Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente la gestión de gobierno de la Ciudad" artículo 105 inciso 1°.

La información financiera del gobierno debe ser, de conformidad a lo establecido por la Constitución Porteña "integral, única, generada en tiempo oportuno..." y publicada en los plazos determinados por la ley. Asimismo, todo acto de contenido patrimonial y monto relevante debe ser registrado, bajo pena de nulidad, en una base de datos de acceso libre y gratuito.<sup>27</sup>

En cuanto al libre acceso a la información ambiental, el artículo 26, en su párrafo tercero expresa: "Toda persona tiene derecho a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas".

### Legislación

- **La Ley de Acceso a la Información N° 104**<sup>28</sup> alcanza a los órganos de la administración pública, a empresas con participación estatal y al Poder Legislativo y Judicial en su faz administrativa. Es decir consagra el acceso a toda la información relacionada con la actividad del Estado. Establece limitaciones fundadas en el derecho a la intimidad, secreto profesional y expresamente exceptúa las notas internas que no formen parte de expedientes. Se establece la gratuidad de la información, la informalidad del pedido y plazos para los funcionarios. Se contempla la acción de amparo a favor del solicitante de información insatisfecho en los plazos y condiciones garantizados por la ley.
- **La Ley N° 303 de Acceso a la Información Ambiental**,<sup>29</sup> es aplicable a la información obrante en poder del Gobierno de la Ciudad, de cualquier autoridad incluyendo a contratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio. Considera información ambiental: cualquier tipo de investigación, informe, datos sobre el estado del ambiente y de los recursos naturales, las declaraciones de impacto ambiental, los planes y programas, ambos públicos o privados. Establece la gratuidad de la información y las excepciones al régimen de la ley remitiendo a información que se encuentre resguardada o protegida por leyes especiales. Impone a la autoridad de aplicación la obligación de llevar un Registro Ambiental. Establece la obligatoriedad del "Informe Anual Ambiental" a cargo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>27</sup> Ver artículos 54 y 132 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>28</sup> Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 29/12/98.

<sup>29</sup> Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 13/01/2000.

---

## IV.4. SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

### ► *Constitución*

El artículo 12 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoce el derecho a la información y a la comunicación del cual gozan todas las personas. Asimismo, el artículo 28 de la ley fundamental bonaerense consagra el derecho a la información en materia ambiental, de particular relevancia para la participación pública en este ámbito.

Para que la participación se de en igualdad de condiciones y con posibilidades de ser efectiva es requisito imprescindible que los ciudadanos se encuentren informados en forma completa, veraz y oportuna.

La constitución a la cual nos estamos refiriendo reconoce también, entre los llamados derechos de tercera generación, aquellos titularizados por los consumidores, tendientes a la protección frente a los riesgos para la salud y su seguridad, a la promoción y defensa de sus intereses económicos, considerando el derecho a una información adecuada y veraz.

### ► *La Ley 12.475 sobre acceso a documentación administrativa*<sup>30</sup>

Esta ley reconoce a toda persona que tenga un interés legítimo, el derecho de acceder a actos administrativos definitivos, que contengan datos o informaciones, cuya divulgación no se encuentre expresamente prohibida por ley. Se excluyen los actos preparatorios o previos al acto definitivo, aquellos prohibidos expresamente y los casos de protección de la intimidad u honor de las personas. Se exigen requisitos tales como solicitud por escrito, indicando todos los datos del solicitante, fundamentando el pedido.

Si bien no existen obligaciones a cargo de la administración pública, ni sanciones en caso de incumplimiento, se establece el plazo de 30 días para su contestación, en caso de denegada. No existe obligación de sistematizar la información, respecto de aquella que obra en poder de la dependencia. No estamos ante una ley de libre acceso a la información, ya que es propio de este derecho asegurar a todas las personas el acceso a la información contenida en cualquier tipo de documento, generado por el Estado, o que tenga naturaleza pública, o se considere de interés público, sin necesidad de invocar interés legítimo alguno o explicar la razón por la cual se solicita.

### ► *Ley Integral de Medio Ambiente N° 11.723*<sup>31</sup>

Esta ley desarrolla los principios consagrados en la Constitución Provincial, incorporando el concepto de medio ambiente sano y desarrollo sustentable, en su doble faz de derecho y deber de todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires.

---

<sup>30</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 29/08/2000.

<sup>31</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 22/12/95.

---

Así, entre los derechos y deberes de los habitantes se menciona gozar de un medio ambiente sano y efectuar las acciones necesarias a tal fin. Como herramientas encaminadas a tal objetivo aparecen el derecho a la información vinculada con el manejo de los recursos naturales y la participación en todo los procesos vinculados con el medio ambiente y los recursos naturales.

### *Municipio de General Pueyrredón*

**La Ordenanza N° 13.712** de la Municipalidad de General Pueyrredón, prescribe que toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano dependiente del Honorable Concejo Deliberante o del Departamento Ejecutivo del Municipio.



## **Ejercicio Práctico N° 4**

El municipio ha convocado a una audiencia pública, sobre la instalación de una planta de tratamiento de residuos patogénicos, un tema de su especial interés como vecino, y también de la asociación a la cual pertenece:

Usted tiene treinta días para obtener información y preparar su presentación:

1. ¿A qué tipo de información le interesa acceder además de la contenida en el expediente de la audiencia pública?
2. ¿Cómo identificará los organismos o dependencias que poseen la información?
3. ¿Cuáles son todas las instancias que Usted y su organización poseen para acceder a la información pertinente?
4. ¿Qué requisitos debe cumplir para acceder a la información? ¿Debe fundar su pedido, pagar aranceles o sellados? ¿Necesita el patrocinio de un abogado?

---

●	
●	

---

---

## V. ACCESO A LA JUSTICIA<sup>32</sup>

### V.1. ¿QUÉ ES EL RECURSO DE AMPARO?

La reforma constitucional de 1994 consagra especialmente los siguientes derechos:

- ▶ El derecho a un ambiente sano;
- ▶ El derecho a la igualdad ante la ley o el derecho a no ser discriminado;
- ▶ Los derechos del usuario y el consumidor.

Como garantía para su cumplimiento, la Constitución Nacional incorpora al recurso de amparo, en su versión individual o colectiva.<sup>33</sup> Las garantías son los medios o instrumentos a través de los cuales nos aseguramos el efectivo cumplimiento de nuestros derechos. El recurso de amparo posibilita que desde las mismas personas se logre que se reviertan las situaciones que redundan en un menoscabo en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

El amparo es precisamente una garantía consistente en una acción judicial que es articulada por quien ve afectados sus derechos. Se trata de un remedio rápido desprovisto de formalismos que permite una rápida intervención de un juez tendiente a hacer cesar cualquier acción u omisión que amenace, lesione o viole el derecho invocado por el o los afectados. Para que pueda ser interpuesto no debe existir otro medio más idóneo para lograr el fin que se persigue. Por idóneo, se entiende que tenga la aptitud de lograr que quien se considere afectado recupere la esfera de libertad que ha sido menoscabada en forma veloz.

El recurso de amparo puede ser interpuesto tanto contra actos de las autoridades como contra actos de los particulares. Cuando se habla de acto se entiende también una omisión puesto que la falta de acción puede provocar una lesión de los derechos similar a una acción. Esta es una situación que se da especialmente en materia de preservación del ambiente cuando no se cumplen determinadas obligaciones. En ese caso no sólo se verá afectado el ambiente sino también todas las personas que habitan en el marco de ese entorno.

---

<sup>32</sup> Este capítulo transcribe gran parte de los conceptos y expresiones vertidas en el documento "Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los Derechos del Medio Ambiente", Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1997.

<sup>33</sup> Artículo 43 de la Constitución Nacional - Sección Nuevos Derechos y Garantías.

---

Debe tratarse de un acto que afecte derechos y garantías que estén reconocidos en las constituciones, en los tratados internacionales o en las leyes. Nuestras leyes fundamentales han querido extender al máximo la esfera de los derechos cuya alteración puede dar lugar al recurso de amparo. Además, el acto debe ser ejecutado con arbitrariedad o con ilegalidad manifiesta. Esto es, debe carecer de razón de ser y oponerse a lo que establece la ley.



## V.2. ¿QUIÉNES ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER UN RECURSO DE AMPARO?

Existen dos tipos de recursos de amparo: el individual y el colectivo.

Se los distingue en función de quiénes pueden acceder a la justicia a través de estas acciones.

- **INDIVIDUAL** es aquél que solamente puede ser interpuesto por quien ha sufrido un daño directo. Este perjuicio puede haberse provocado contra una persona o sobre sus bienes como consecuencia de un acto u omisión determinados. El efecto negativo de este acto u omisión puede consistir en que quede restringido o vulnerado alguno de sus derechos o que exista una amenaza cierta de que ello ocurra. Precisamente, la prueba de que existe o pueda existir ese daño individual es una condición indispensable para que esta persona esté legitimada para actuar ante la justicia.
- **COLECTIVO** es una ampliación del recurso de amparo individual. Está relacionada con dos aspectos que permiten interponer un recurso de amparo. Ellos son los derechos afectados o restringidos y los sujetos legitimados.

Veamos cada uno de ellos:

### *Derechos afectados o restringidos*

Esta garantía sirve para la protección de derechos de tercera generación o de incidencia colectiva. Podrá ser utilizada para la defensa de los derechos del consumidor, el ambiente y la igualdad ante la ley.

Dichos derechos tratan de proteger una gama variada de intereses difusos cuya violación afecta a la ciudadanía en su conjunto o una porción de ella. Por intereses difusos entendemos aquellos intereses que no se sitúan en cabeza de un individuo, sino que se encuentran diseminados entre todos los integrantes de una comunidad.

Este aspecto plantea serias dificultades de tipo procesal en lo que hace a su defensa jurisdiccional. Es necesario determinar quién está legitimado para actuar ante la justicia en circunstancias en que no se puede demostrar la existencia de un daño directo y donde además los afectados no se encuentran relacionados por un vínculo previo y concertado.

De todos modos, además perdura la necesidad de protección debida cuando ya ha habido un perjuicio y queda en pie la dificultad de la protección preventiva, cuando el mismo no ha ocurrido constituyéndose en una potencial amenaza.

---

Dadas sus características, la solución de esta dificultad ha venido de la mano de la defensa de los derechos del ambiente.

¿Cómo es posible asistir a la extinción de una especie o ser testigo o temer que el escape o la emanación de una industria pueda provocar un daño grave a la comunidad de la que uno forma parte sin poder actuar para evitarlo?

Dilemas como el anterior son constantes en el área de los derechos de incidencia colectiva, y por ende respecto de los derechos del ambiente.

## *Sujetos legitimados*

Para dar respuesta ese tipo de problemas la Constitución de 1994 reconoce legitimación propiamente dicha a favor de tres sujetos:

- ▶ El Afectado
- ▶ El Defensor del pueblo
- ▶ Las Asociaciones Registradas

El término **Afectado** ha dado lugar a diferentes interpretaciones. En un sentido restringido se entiende por afectado a aquél que ha sufrido un daño personal. En un sentido amplio se piensa que la combinación de los términos afectado y derechos de incidencia colectiva en general permiten suponer una consagración de la legitimación para actuar de cualquier afectado en reclamo de derechos de incidencia colectiva.

La habilitación del **Defensor del Pueblo** es una resultante del papel que cumple como instancia pública de defensa de los intereses generales y como tal está legitimado para actuar ante los tribunales en defensa del ambiente y de otros derechos de incidencia colectiva. Se trata de una figura designada por el Poder Legislativo con plena independencia y autonomía funcional.

Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos y garantías tutelados por la constitución y las leyes ante hechos u omisiones de la administración; y el control de las funciones administrativas públicas, que incluye la defensa de los intereses difusos y colectivos.

El Defensor del Pueblo puede actuar de oficio o a petición de un interesado. En cuanto a su legitimación en lo que al recurso de amparo se refiere, el Defensor del Pueblo cumple un rol fundamental para evitar que cualquier acción u omisión de autoridad pública quede fuera del amparo por falta de un afectado ya que en la medida que afecte a la sociedad, toda o parte de ella podrá interponer la acción correspondiente.

En cuanto a las **Asociaciones Registradas** se impone esperar lo que la ley reglamentaria establezca. A nuestro modo de ver, el criterio que debería aplicarse es el de menor exigencia posible, de manera tal que se puedan aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen las organizaciones no gubernamentales como un vehículo extraordinario para la participación ciudadana.

Por sus características, el derecho ambiental ha abierto las puertas de la justicia para la interposición de un recurso de amparo colectivo.





---

### V.3. SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

#### *La Constitución*

El artículo 20 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, recepta la garantía de la acción de amparo para la defensa de derechos constitucionales. Reconociendo legitimación al Estado y a los particulares cuando un acto u omisión proveniente de autoridad pública o de los particulares lesione o amenace en forma actual o inminente, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, el ejercicio de un derecho constitucional individual o colectivo.

Sin perjuicio de su reglamentación por ley, se establece un procedimiento breve y de pronta resolución, con amplias facultades del juez interviniente para adaptar el trámite a la naturaleza de la cuestión planteada. Expresamente se establece la operatividad de las garantías reconocidas en la Constitución, independizándolas de su regulación legal.

#### *El procedimiento de la acción de amparo*

El procedimiento de la acción de amparo se rige por la Ley N° 7166, para la defensa de derechos constitucionales ante la lesión o amenaza de lesión proveniente de acto u omisión de la administración pública.<sup>34</sup> Esta ley provincial establece requisitos para la procedencia de la acción, ante quién debe ser presentada, quiénes tienen legitimación activa, es decir a quiénes debe reconocerse capacidad para promover y continuar la acción, plazo para la presentación, trámite que deberá dar el Juez interviniente. El alcance del reconocimiento de la legitimación activa es más limitado que el que realiza la Constitución Provincial y la Nacional.

En este punto hemos de remitirnos al principio de supremacía constitucional, por el cual la Constitución Nacional, está por encima de todo el ordenamiento legal inferior. El derecho público provincial puede asegurar más derechos y organizar más garantías, nunca menos de las consagradas a nivel nacional. En caso de colisión o restricción proveniente del texto de la ley, los jueces aplican el artículo 43 de la Constitución Nacional.

La posibilidad de recurrir ante la Justicia por medio de la acción de amparo colectivo en defensa de los llamados intereses difusos, debe ser considerada también como una forma de participación, tanto por la especial naturaleza de los derechos en cuestión como por la legitimación activa amplia que el mismo implica.

#### *Leyes sectoriales*

**La Ley Integral de Medio Ambiente N° 11.723** reconoce tres tipos de acciones judiciales para la defensa del medio ambiente. La primera en lo contencioso administrativo, contra una resolución de la administración pública, por daños producidos o inminentes, por acciones del Estado. Una segunda, de protección con carácter preventivo de los efectos perjudiciales respecto de una acción y omi-

---

<sup>34</sup> Boletín Oficial de Provincia de Buenos Aires: 23/12/65. Texto con modificatorias ordenado por Decreto 1067/95, Boletín Oficial de Provincia de Buenos Aires: 5/6/95.

---

sión proveniente de particulares y, finalmente una acción de reparación del medio ambiente en caso que el daño ya se hubiere producido, con la finalidad de restaurar o recomponer el daño causado. Cualquiera de ellas puede ser ejercidas por el afectado, el defensor del pueblo y/o las asociaciones entre cuyas finalidades se encuentre la protección del ambiente.



#### V.4. CASOS

##### **SCHRODER, JUAN C/ ESTADO NACIONAL, SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES S/ AMPARO <sup>35</sup>**

El actor inicia acción de amparo, invocando su condición de vecino de la localidad de Martín Coronado, Partido de Tres de Febrero de la Provincia de Buenos Aires. La pretensión deducida tiene por objeto que se decrete la nulidad del concurso público nacional e internacional para la selección de proyectos de inversión, instalación y operación de plantas de tratamiento de residuos peligrosos, tipificados en la Ley N° 24.051.<sup>36</sup> La sentencia de primera instancia declara la nulidad de la Resolución N° 256/94<sup>37</sup> de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y de los pliegos de bases y condiciones, sus anexos y los términos de referencia del concurso, con costas.

Ello, por considerar que el pliego de bases y condiciones aprobado por la resolución mencionada, contiene cláusulas que contradicen la ley N° 24.051, en tanto:

- ▶ Efectúa una delegación de competencia contraria al artículo 60 de la ley N° 24.051 y del Decreto Reglamentario N° 831/93<sup>38</sup>, en materia de evaluación de impacto ambiental.
- ▶ Incumple el artículo 36 de la Ley y el Decreto Reglamentario. Al ser la fuente receptora de los residuos una fuente de provisión de agua para consumo humano, se imponía el estudio hidrológico de los lugares destinados a la disposición final de los residuos peligrosos.

Contrariamente a lo dispuesto por la Resolución N° 256/94, que alude a la creación de una comisión para el estudio y desarrollo del proyecto encomendado por el decreto N° 831/93, la investigación fue realizada por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Ello, en contravención al artículo 63 de la Ley N° 24.051.



---

<sup>35</sup> CN Fed. Contencioso Administrativo, Sala III, La Ley 1994 - Tomo E, pág. 449.

<sup>36</sup> Boletín Oficial Nacional: 17/01/1992.

<sup>37</sup> Boletín Oficial Nacional: 28/06/1994.

<sup>38</sup> Boletín Oficial Nacional: 03/05/1993.

---

La sentencia es apelada por la Secretaría, esgrimiendo como argumentos los siguientes:

- La extemporaneidad del amparo.
- La ausencia de legitimación activa, al no haber acreditado el actor su calidad de vecino y miembro de una sociedad ecologista.
- El hecho de no violarse garantía constitucional alguna, y no existir en el sistema jurídico argentino la protección de los intereses legítimos.
- Inexistencia del daño.
- Ausencia en el cumplimiento de los requisitos exigidos por los artículos 1 y 2 de la Ley N° 16.986.

El fallo da por sentado que la única forma de disposición final de los residuos es la del relleno de seguridad, cuando el pliego alude a otros procesos de disposición final.

Hace alusión a las diferencias existentes entre el estudio de impacto ambiental a cargo del proponente, y aquel que corresponde a la Secretaría. Entiende que no hubo violación al artículo 60 de la Ley N° 24.051, dado que los trabajos de instalación recién se iniciarían una vez ratificada la viabilidad del proyecto.

La Cámara de Apelaciones rechaza la extemporaneidad del amparo interpuesto. Argumenta que los plazos para presentar el recurso debían contarse a partir del momento en que el interesado tuvo real y efectivo conocimiento de los pliegos de condiciones, los cuales no fueron publicados en la resolución mencionada.

Con respecto a la legitimidad, dada la calidad de vecino de la Provincia de Buenos Aires del actor, afirma que el mismo reúne la calidad de "afectado" a la que alude el artículo 43 de la Constitución Nacional luego de su reforma. Según lo allí dispuesto, cuando se trata de la protección de los derechos relativos al ambiente, la acción puede ser interpuesta por el afectado. Esta condición se encuentra debidamente cumplida con el interés personal y directo que en el caso ostenta el actor.

En cuanto a la interposición de la acción de amparo, la Cámara manifiesta que esa vía procede siempre que no exista otro medio judicial más idóneo. En este caso, la obligada aplicación directa del artículo 43 de la Constitución Nacional, torna en improcedente el planteo efectuado por la demandada, en el sentido de que deben agotarse otras vías administrativas antes de interponer el amparo. Ello para supuestos en los que podría producirse la lesión con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.

Es inexacto asimismo, que el juez hubiera dado por sentado que la única forma de disposición final de residuos tóxicos fuera la del relleno de seguridad. De los términos del fallo se desprende claramente, que las consideraciones sobre la necesaria evaluación del impacto ambiental, aluden y comprenden a cualquier proceso de disposición final y/o eliminación definitiva.

Por las razones expuestas, la Cámara rechaza el recurso de apelación deducido por la demandada contra la sentencia de primera instancia, imponiendo las costas por su orden.

La actora inició una acción de amparo a fin de que se ordenara al Estado Nacional:

- ▶ ejecutar la totalidad de las medidas necesarias para completar la unidad de producción de la Vacuna Candid 1 destinada a controlar el Mal de los Rastrojos, a producirse en el Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas Dr. Julio I. Maiztegui, asegurando su inmediato suministro a la totalidad de la población potencialmente afectada por el Virus Junín; e
- ▶ implementar una campaña para restablecer el ecosistema, alterado por la destrucción de las áreas que servían como hábitat natural a las especies animales que cazaban a los roedores, portadores del Virus Junín, indicando las etapas y trabajos que debía contemplar el plan.

De los estudios realizados en el Instituto Nacional de Estudios sobre Virosis Hemorrágicas en Pergamino, Provincia de Buenos Aires, se determinó que la enfermedad es transmitida por roedores, que durante el laboreo las máquinas agrícolas destruyen animales y contaminan el medio ambiente en que viven. El hombre se enferma al estar en contacto con el ambiente contaminado. Entre las prácticas tendientes a lograr su control se recomienda, además de evitar el contacto con los roedores infectados, vacunar a la población, una medida sanitaria por excelencia.

La reclamante invocó para fundar el amparo, el artículo 43 de la Constitución Nacional que reconoce el derecho de toda persona a interponer acción rápida y expedita de amparo contra todo acto u omisión de autoridades públicas, su derecho a que la salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, su derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar. Asimismo adujo que debían tenerse en cuenta las medidas que los Estados debían adoptar para asegurar la plena efectividad del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, de acuerdo con normas de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre de 1948, Declaración Universal de Derechos Humanos 1949, ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales New York 1966.

El Juez de Primera Instancia rechazó el amparo, la sentencia fue apelada y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Sala IV ordenó la realización de una inspección ocular y audiencia, medida realizada por el presidente del Tribunal, quien se constituyó en el Instituto y realizó el reconocimiento judicial en forma directa, lo que permitió un mayor esclarecimiento de la situación.

Así, la Sala resolvió:

- Hacer lugar al amparo basándose no sólo en el derecho a la salud de toda persona, sino también en el derecho al bienestar general consagrado en el preámbulo de la Constitución Nacional.
- Ordenar el emplazamiento al Estado Nacional, obligándolo a cumplir estrictamente y sin demoras el cronograma establecido de vacunación.
- Confirmar lo decidido respecto a la recomposición del ecosistema, por cuanto este aspecto requiere un mayor debate y prueba, y además implicaría obligaciones a cargo de terceros ajenos al proceso (los propietarios de los terrenos).
- Imponer las costas del proceso en el orden causado dada la naturaleza de la cuestión.

<sup>39</sup> CN Fed. Contencioso Administrativo, Sala IV, 2 de junio de 1998.

---

Los fundamentos del tribunal comprendieron no sólo la necesidad social de que se atienda el problema del ambiente, sino también su incidencia en la calidad de vida, ya que el estado está obligado a prestar el servicio público de salud y por tanto los habitantes tienen el derecho de exigirlo. En el caso analizado, el Estado Nacional se había comprometido a proveer las dosis de vacunas para la población que potencialmente podía llegar a contraer la enfermedad.

El Defensor del Pueblo, citado como tercero interesado fue tenido como parte y la Cámara le impuso la obligación de controlar el cumplimiento del cronograma.

### **DON BENJAMÍN S.A. C /ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA (ENRE) S/AMPARO<sup>40</sup>**

La acción de amparo fue iniciada por el Fiscal Federal, Don Benjamín SA, y otros habitantes del pueblo de Sierra de la Ventana con el fin de impugnar la resolución el ENRE 242/98,<sup>41</sup> que aprueba el trazado de una línea de alta tensión de 500Kv. que uniría Piedra del Aguila con la subestación Abasto en la Provincia de Buenos Aires, junto con una medida cautelar tendiente a obtener la inmediata paralización de las obras.

En el escrito, los accionantes sostuvieron haberse enterado de la traza del electroducto, de sus consecuencias ambientales y de la existencia de vías alternativas menos gravosas para el ambiente en oportunidad de celebrarse en Saldungaray la audiencia pública convocada por el ENRE el 22 de enero de 1999. Adjuntaron un plano con un trazado alternativo y solicitaron la realización de los estudios de impacto ambiental comparativos por una consultora ambiental de reconocida trayectoria o la Universidad Nacional del Sur.

Dado que la alternativa propuesta estaba siendo estudiada por la empresa constructora y que los trabajos de campo, mapeo y estudio de parcelas se habían realizado, solicitaron detener la construcción de la misma a la brevedad para no provocar daños irreparables (medida cautelar).

En otra acción judicial, la empresa Transener (encargada de la realización de las obras) logró el día anterior a la presentación del amparo una diligencia judicial con auxilio de la fuerza pública, para ingresar a la Estancia Santo Tomás de la Sierra y realizar los trabajos de acuerdo a la traza aprobada por la resolución del ENRE.

Así el amparo se fundamentó en la arbitrariedad, la ilegalidad manifiesta y la afectación de derechos constitucionales. (Inconstitucionalidad de la Ley N° 19.552 que autoriza el ingreso al predio al titular de la servidumbre sin previa indemnización, lo que viola el artículo 17 de la Constitución Nacional. Violación al artículo 41 y al artículo 28 de la Constitución Nacional, por cuanto se ha vulnerado el derecho al goce del ambiente y la garantía de razonabilidad mediante la actuación administrativa realizada).



---

<sup>40</sup> Cámara Federal, Sala I, Bahía Blanca, La Ley, Tomo D, 1999, pág. 120.

<sup>41</sup> Boletín Oficial Nacional: 02/03/1998.

---

El objeto de la medida cautelar previa fue obtener la suspensión de la ejecución de cualquier obra y la cuestión de fondo se centró en el cambio del trazado del electroducto.

Si bien el fiscal en su informe argumentó a favor de la legitimación del Ministerio Público basándose en el artículo 120 de la Constitución Nacional y en las disposiciones de la ley que regula sus funciones (Ley N° 24.946<sup>42</sup>) resaltó con especial énfasis que la cuestión sobrepasa lo meramente particular involucrándose intereses y afectaciones colectivos por lo cual el propio "sujeto particular" puede accionar en defensa de un interés que lo trasciende.

El fallo de Primera Instancia resolvió la improcedencia del amparo, la resolución fue apelada, revocada por la Cámara y vuelta a Primera Instancia para su resolución. La Cámara específicamente solicitó al requirente el cumplimiento de lo establecido por la Ley N° 11.723 de la Provincia de Buenos Aires, que exige la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental a la autoridad de aplicación provincial.

Se resolvió:

1. Hacer lugar a la medida cautelar solicitada con el fin de prevenir que el daño al ambiente ocurra, dada la irreparabilidad del mismo.
2. Prohibir innovar en el tramo en discusión de la "Cuarta línea del sistema de Transmisión Comahue-Buenos Aires" según el plano adjuntado por los amparistas y el estudio de planimetría general de las variantes realizado por los constructores de la obra.
3. Rechazar la pretensión de la demandada que invocó una razón de "interés público" en la realización de la obra "de la cual depende el país todo" por una solución que permita compatibilizar intereses públicos, con el ejercicio de intereses difusos de la parte accionante.
4. Rechazar el pedido de contracautela por tratarse de un amparo ambientalista al que no cabe aplicar el principio del Código Procesal.

#### Fundamentos

La sentencia tuvo en cuenta que en temas ambientales es preferible evitar el daño que retrotraer la causa al estado anterior al daño producido. Resolvió hacer lugar a la medida de no innovar teniendo por acreditada la legitimación por el carácter de afectados de los accionantes, la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora.

---

<sup>42</sup> Boletín Oficial Nacional: 23/03/1998

## "FUNDACIÓN FAUNA MARINA C/MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ AMPARO"<sup>43</sup>

El Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, dictó la resolución 94/92 autorizando, a la Empresa Acuario del Faro S.A. la captura de 4 ejemplares de Orca y 12 delfines, en aguas de la jurisdicción de la Provincia de Buenos.

La Fundación Fauna Marina interpuso una acción de amparo solicitando la nulidad de la resolución en razón de la incompetencia de la Provincia para otorgar permisos de captura de las especies mencionadas.

Las empresas Plunimar S.A. y la Fundación Mar del Plata Aquarium intervinieron como terceros oponiéndose a la medida de no innovar.

El Ministerio de la Producción de la Provincia, al contestar el informe que le fuera requerido, se limitó a decir que el permiso de captura era de carácter excepcional y que no había sido otorgado a ninguna otra empresa, para luego concluir que no existe posibilidad de extinción de las especies motivo de la autorización.

El Juez analizó en primer lugar la cuestión planteada por el amparista respecto de la incompetencia del Ministerio de la Producción para dictar la resolución. Dado que por la Ley de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires, todo lo referido a los recursos marítimos cae bajo su órbita, este argumento fue rechazado. A similar conclusión arribó luego de analizar la competencia en razón del territorio, por aplicación de la doctrina del mar territorial, según la cual dentro de las tres primeras millas contadas desde la más baja marea las provincias ejercen su jurisdicción. Por lo cual, el Juez concluyó que la Provincia es competente en razón de la materia.

A pesar de no encontrar fundamento válido al argumento del amparista, el Juez expresó que correspondía a él resolver la cuestión planteada dentro del marco legal adecuado, resolviendo la pretensión deducida.

Habiendo ya analizado uno de los elementos del acto administrativo, a saber, la competencia del órgano del que emana la resolución pasó a analizar la existencia de la "causa" que generó la resolución atacada.

El Ministerio de la Producción no justificó de manera alguna el posible impacto ambiental que traería aparejada la captura de los animales que por excepción autorizó, eludiendo la realización del estudio.

Los fundamentos de la sentencia expresan categóricamente la necesidad de la realización del estudio preliminar del impacto que causaría al ecosistema marítimo argentino, condición que al estar ausente conduce a la declaración judicial de inconstitucionalidad y a la anulación del acto administrativo en cuestión. Ello en virtud de que dentro de los clásicos derechos fundamentales el derecho ambiental busca proteger un bien común a todos, el ambiente, este es un bien actual y lo debe ser también para nuestra posteridad pues existe una estrecha relación entre lo humano y su hábitat.

<sup>43</sup> Cámara Federal, Mar del Plata, La Ley Tomo 1999 - D. pág., 632. Primera Instancia: El Derecho 174, pág. 451.

---

El permiso otorgado se contrapone manifiestamente con la legislación vigente en la materia violando el artículo 41 de la Constitución Nacional, los artículos 1 y 2 de la ley N° 22.421 de Protección y Conservación de la Fauna Silvestre<sup>39</sup> y el artículo 28 de la Constitución Provincial.

La sentencia concluyó por tanto que el acto administrativo estaba viciado y que por carecer de causa debía declararse su nulidad.

Las costas generales del proceso se impusieron al Ministerio de la Producción, y las costas causadas por la pretensión de la sociedad Empresa Plunimar S.A. y la Fundación Mar del Plata Aquarium, oponiéndose a la medida de no innovar.

La sentencia fue apelada por una empresa y fundación a las cuales serían destinados los ejemplares cuya captura había autorizado la resolución nula. El fallo de segunda instancia confirmó la sentencia apelada.



## Ejercicio Práctico N° 5

### Análisis de casos

- ¿En qué consistió la arbitrariedad o ilegalidad según la parte accionante?
- ¿Qué solicita del Tribunal?
- ¿Cómo resuelve el Tribunal la cuestión de la legitimación activa del presentante?
- ¿Cómo resuelve la cuestión de fondo?
- Otras cuestiones interesantes

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

## VI. EL DEFENSOR DEL PUEBLO<sup>44</sup>

### VI. 1. ¿QUE ES EL DEFENSOR DEL PUEBLO?

La Defensoría del Pueblo Nacional es una institución de carácter constitucional.<sup>45</sup> Su funcionamiento a nivel nacional está reglamentado por las leyes N° 24.284<sup>46</sup> y 24.379.<sup>47</sup>

El Defensor tiene legitimación procesal, es decir que está facultado para presentarse en sede administrativa o judicial. Es designado y removido por el Congreso de la Nación.

Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos, garantías y demás derechos tutelados en la Constitución y en la Leyes.

Puede iniciar y proseguir de oficio o a pedido del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos hechos u omisiones de la Administración Pública Nacional y sus agentes ante el ejercicio ilegítimo defectuoso irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquellos inherentes a la comunidad. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores y puede ser designado nuevamente por una vez. Actúa con plena autonomía funcional sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.



### VI.2. LAS FACULTADES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

#### ¿Cuándo interviene?

El Defensor puede intervenir de oficio o por petición de parte en aquellos casos originados por: mal funcionamiento; lentitud; falta de respuesta; error; mala prestación, atención o trato; insuficiencia de información; violaciones a los derechos humanos y del consumidor; cuestiones atinentes a la salud y la preservación del ambiente; o incumplimientos de sentencias judiciales, por parte de cualquier participación de la Administración Pública y prestadoras de servicios públicos, aun los privatizados.

---

<sup>44</sup> Este capítulo transcribe gran parte de los conceptos y expresiones vertidas en el documento "Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente", Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1997.

<sup>45</sup> Ver Artículo 86 de la Constitución Nacional.

<sup>46</sup> Boletín Oficial Nacional: 06/12/1993

<sup>47</sup> Boletín Oficial Nacional: 12/10/1994

---

El ámbito de acción del Defensor del Pueblo se corresponde con la distribución de competencias realizada por la Constitución, esto es, con los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Por ende, no sólo la Constitución Nacional consagra al mismo como un órgano extrapoderes designado por el Poder Legislativo, sino que también diversas constituciones, legislaciones y ordenanzas locales lo reconocen en sus textos.

### *¿Cuándo no puede intervenir?*

- En conflictos entre particulares.
- Cuando respecto de la cuestión planteada se encuentra pendiente resolución administrativa o judicial.



## *VI.3. UNA ACCIÓN DE AMPARO PRESENTADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO /CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE YACI RETÁ<sup>48</sup>*

Los presidentes de Argentina y Paraguay suscribieron en la Ciudad de San Pablo, República Federativa del Brasil una declaración conjunta acordando la construcción de la represa hidroeléctrica de Corpus Christi en la Provincia de Misiones.

La decisión motivó la reacción de los habitantes de la ciudad de Misiones quienes sostenían que la obra implicaba un avasallamiento de la autonomía provincial y la forma federal de gobierno, en abierta contradicción con lo establecido por el artículo 124 de la Constitución Nacional que reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales. Agregando a su vez que la construcción de represas dañaba el ambiente y que llevaría la región a un desastre ecológico.

Ante esta situación un grupo de ciudadanos inició una acción de amparo, contra el Poder Ejecutivo Nacional, solicitando se le ordene abstenerse de poner en ejecución la iniciativa, por lesionar el derecho al ambiente sano equilibrado y apto para el desarrollo de la vida humana presente y sustentable.

Fundamentaron su legitimación activa en su carácter de afectados y solicitaron a su vez la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación. El Defensor del Pueblo de la Nación requirió la realización de estudios de impacto ambiental en forma previa a la adopción de cualquier decisión de ejecutar obras hidroeléctricas, aguardar la decisión del pueblo de Misiones a través de la aprobación del Parlamento Provincial y conformar la celebración del respectivo tratado a la normativa constitucional.

El Poder Ejecutivo Nacional contestó negando la legitimación activa de los vecinos, por no ser "afectados", y por tratarse de una acción extemporánea ya que la ilegalidad y/o arbitrariedad, aún no se había producido. En primera instancia, el Juez Federal concedió el amparo, ordenando la abstención de la construcción hasta tanto el tratado fuere aprobado y promulgado, con fundamento en la necesidad de garantizar el derecho al ambiente sano a través de la información pública del impacto ambiental que formaría la opinión de los habitantes afectados expresada por medio de sus representantes. Dispuso asimismo que el Poder Ejecutivo Nacional debía abstenerse de llamar a lici-

---

<sup>48</sup> Antecedente analizado en "Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente". Programa de participación y fiscalización ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1997, pág. 58.

---

tación pública internacional para la construcción de la obra, hasta tanto se decida de acuerdo a los preceptos constitucionales y de la normativa aplicable para su ejecución.<sup>49</sup>

La sentencia se fundó en el peligro de lesión futura a los derechos constitucionales de gozar de un ambiente sano y de disponer de los recursos naturales cuyo dominio originario corresponde a las provincias, ante la posibilidad de que la represa provoque daños irreparables al ecosistema. Se consideraron afectados derechos de incidencia colectiva, estando por ende legitimados para accionar el Defensor del Pueblo, las asociaciones y cualquier habitante perteneciente al ámbito territorial en que pueda llegar a producirse el daño ambiental, en su calidad de "afectado".



#### *VI.4. SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES*

La Constitución de la Provincia, en su artículo 55 incorpora esta figura como defensora de los derechos individuales y colectivos de los habitantes en caso de acciones u omisiones provenientes de la Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado. En el caso de los servicios públicos se le asigna la función de supervisar la eficacia de los que tenga a cargo la provincia o sus empresas concesionarias. Para cumplir sus funciones se le reconocen amplias facultades, e independencia funcional y política. Es designado y removido por la Legislatura Provincial.

La Provincia de Buenos Aires aún no ha dictado la ley que haga operativa esta institución, si bien hay algunas ordenanzas municipales, que la reconocen, lógicamente a nivel municipal, no provincial.

#### *Antecedentes Municipales*

##### Municipio de La Plata

La Ordenanza 7859 del año 1991 de la Ciudad de La Plata crea al Defensor Ciudadano, un órgano municipal funcionalmente independiente. Dicho defensor fiscaliza la actividad de los órganos y entes públicos o aquellos que realicen actividades públicas, en todos aquellos aspectos que comprometan o afecten, actual o potencialmente los derechos o intereses individuales o colectivos de los ciudadanos y habitantes del Partido de La Plata. El primer Defensor del Pueblo de La Plata fue elegido en el año 1992.

##### Municipio de General Pueyrredón

El Defensor del Pueblo fue instituido en el Municipio de General Pueyrredón en el año 1991. Lamentablemente dicho cargo no ha sido cubierto aún.<sup>50</sup>



---

<sup>49</sup> Ver Ley N° 23.879 comentada en el capítulo de audiencias públicas.

<sup>50</sup> Ver JIMENEZ E. y VICENTE, D. "La Creación del Defensor del Pueblo Comunal en Mar del Plata." *El Derecho*, 24 de Marzo de 1992.

---

SEGUNDA PARTE

*EL MUNICIPIO*

---

---

# I. CONSIDERACIONES GENERALES

## ¿Qué son los niveles de gobierno?

Las comunidades humanas se organizan en distintos niveles de gobierno dentro de un mismo Estado. Cada uno de estos niveles posee una fracción de territorio, un agrupamiento de personas y un gobierno, cuya función es ordenar las relaciones humanas y las actividades que se desarrollan en ese territorio.

Los niveles de gobierno surgen en respuesta a las necesidades que tienen los habitantes, dentro de cada ámbito. La organización de cada nivel varía, según cuál sea la importancia de las cuestiones que deben resolverse y su dimensión territorial<sup>51</sup>.

Nuestra Constitución prevé cuatro niveles de gobierno:

- ▶ La nación
- ▶ Las provincias
- ▶ Los municipios
- ▶ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El fin de la existencia de estos cuatro niveles de gobierno es el de acercar a los habitantes lo más posible a sus autoridades. *“La intervención de cada uno de ellos está determinada por la proximidad de las personas afectadas por un mismo problema, y por la extensión del territorio involucrado en la cuestión<sup>52</sup>”*. A fin de aclarar lo expresado, veamos algunos ejemplos:

La pavimentación de una calle es conveniente que sea resuelta por el gobierno municipal. *“La decisión relacionada con los usos que debe hacerse del agua de un río que nace y muere dentro de una misma provincia, parece lógico que la tome el gobierno provincial<sup>53</sup>”*. La adopción de una determinada postura de política internacional, defensa nacional, deberá llevarla a cabo el gobierno nacional<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> CASULLO, A. B y SABSAY, D. A. *“Educación Cívica I”*. Ed. Santillana, Pág. 77, Buenos Aires, 1988.

<sup>52</sup> CASULLO, A. B. y SABSAY, D.A. Ob. Cit. Pág.77.

<sup>53</sup> CASULLO, A. B. y SABSAY, D.A. Ob. Cit. Pág. 77.

<sup>54</sup> CASULLO, A. B. y SABSAY, D.A. Ob. Cit. Pág. 77.

---

## ¿Qué son los municipios?

Es una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, y no simplemente administrativo y con finalidades de bien común en la sociedad local<sup>55</sup>. En otras palabras, el municipio es una institución que tiene un territorio, una población y un gobierno, cuya finalidad es satisfacer las necesidades públicas de la comunidad que lo compone. Del concepto de municipio se extraen tres elementos <sup>56</sup>:

- ▶ **ELEMENTO TERRITORIAL:** es el espacio geográfico sobre el cual se asienta el municipio. En la actualidad, los municipios comprenden extensiones mucho más grandes, ya que el crecimiento de la población causa una ampliación del territorio de los municipios.
- ▶ **ELEMENTO POBLACIONAL:** es el grupo de personas que están asentadas en el territorio del municipio. Estas personas están vinculadas entre sí, comparten en un mismo territorio cantidad de actividades que las relacionan y presentan necesidades y problemas que le son comunes.
- ▶ **ELEMENTO GUBERNAMENTAL:** “es el órgano o conjunto de órganos que cumplen con las funciones del gobierno y la administración municipales. Sus autoridades son elegidas a través del voto y el gobierno está organizado acorde al principio de separación de poderes”<sup>57</sup>.

El régimen municipal significa el establecimiento de gobiernos locales.

## ¿Qué no es el municipio?

“No es una mera dependencia o delegación administrativa del orden provincial, pues tiene una jerarquía institucional demarcada por la Constitución que le ha conferido las facultades necesarias para atender los intereses o servicios locales<sup>58</sup>”.

---

<sup>55</sup> HERNANDEZ, Antonio María. *"Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable."* Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Documento base elaborado para el 2º Coloquio FARN. Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable. Taller: *Distribución de Competencias y Sustentabilidad*. Documentos de Trabajo. Villa Carlos Paz, Córdoba, junio, 1999.

<sup>56</sup> CASULLO, A. B y SABSAY, D. A. Ob. Cit. Pág. 80.

<sup>57</sup> CASULLO, A.B. y SABSAY, D.A. Ob. Cit. Pág. 80

<sup>58</sup> HERNANDEZ, Francisco Alberto. *"Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable."* Universidad Nacional de Litoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Documento base elaborado para el 2º Coloquio FARN. Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable. Taller: *Distribución de Competencias y Sustentabilidad*. Documentos de Trabajo. Villa Carlos Paz, Córdoba, junio, 1999.

---

## II. AUTONOMÍA

¿A qué nos referimos cuando decimos que un ente tiene autonomía?

“La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material”<sup>59</sup>. En otras palabras, el nivel de gobierno que la posee puede autogobernarse y dictar sus propias normas.

¿Qué se entiende por autonomía y qué se entiende por autarquía?

DIFERENCIAS ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA AUTARQUÍA	
AUTONOMÍA	AUTARQUÍA
<ul style="list-style-type: none"><li>• Darse sus propias normas</li><li>• Elegir sus autoridades</li><li>• Auto – administración</li><li>• Autofinanciamiento</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Auto – administración en base a normas generales que son dictadas por el o los niveles superiores.</li></ul>
En los municipios autónomos, el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido otorgada por un nivel superior sino que le ha sido reconocida por el poder constituyente <sup>60</sup> .	La esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado Provincial. Si bien las atribuciones delegadas al municipio pueden ser sumamente amplias, en cualquier momento, se puede plantear una avocación, total o parcial de esas potestades, por parte de la misma autoridad otorgante. <b>Esto quiere decir que la autoridad provincial podría quitar las mismas atribuciones, que en su momento otorgó.</b>

¿Qué dice la Constitución Nacional sobre la autonomía municipal?

El artículo 5 de la Constitución Nacional establece “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen muni-

---

<sup>59</sup> SABSAY, D, GARCIA, M., NAPOLI, A. y RYAN, D. “Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable” Documento de Diagnóstico y Recomendaciones. FARN, Septiembre, 1999. Pág. 87.

<sup>60</sup> SABSAY, D, GARCIA, M., NAPOLI, A. y RYAN, D. Ob. Cit. Pág. 87.

---

*cipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Según lo que prescribe la norma suprema, las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal.*

En cumplimiento de esa obligación, cada provincia establece, en su respectiva constitución, las principales características de su propio régimen municipal. Algunas provincias confieren a sus municipios de mayor importancia, la facultad de dictarse sus normas fundamentales (conocidas como *CARTAS*) en las cuales se define sus objetivos y determina su estructura basal<sup>61</sup>. Otras deciden conferir a todos los municipios la facultad de dictarse sus propias Cartas.<sup>62</sup>

La legislatura de cada provincia puede asimismo dictar una ley que explique en detalle los aspectos enunciados en la constitución provincial. A esta ley se la conoce con el nombre de *LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES*<sup>63</sup> y se aplica a todos los municipios a los cuales la legislatura de la provincia no les han dado la facultad de dictarse sus propias Cartas.

Después de la reforma constitucional de 1994, la Constitución Nacional establece que todos los municipios argentinos son autónomos, debiendo observarse si ello es en forma plena o semiplena.<sup>64</sup> Transcribimos a continuación el artículo que establece lo que acabamos de decir.

#### ARTÍCULO 123

*"Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".*

En consecuencia, para el ejercicio del poder constituyente por las provincias, uno de los requisitos establecidos es el de asegurar un régimen municipal autónomo (artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional). Por tanto, no existe ninguna posibilidad de instauración de una autarquía, como naturaleza jurídica de los municipios. En otras palabras, las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea autónomo.

De esta manera, los órdenes jurídicos provinciales están obligados a reconocer la autonomía de sus municipios y a fijar las pautas para determinar el alcance y los contenidos de dicha autonomía.

Esta facultad-obligación de los Estados provinciales, tiene su fundamento en el respeto por las autonomías provinciales y en el entendimiento que un buen régimen municipal debe tener en cuenta las particularidades propias de cada lugar. En consecuencia no puede existir un régimen local uniforme para todo el país.

---

<sup>61</sup> Ver el ejemplo de la Constitución de Neuquén, Artículo 145.

<sup>62</sup> Ver distintos ejemplos: la Constitución de La Rioja, artículo 154 que exige a todos los municipios contar con carta orgánica, y las constituciones de La Rioja, Río Negro, Santa Cruz y también Formosa (esta última con el requisito que impone a los municipios que cuenten con un plan regulador aprobado por el Concejo Deliberante) atribuyen la facultad, mas no exigen a los municipios, la sanción de una carta orgánica.

<sup>63</sup> Ver la Constitución de Neuquén, Artículo 146.

<sup>64</sup> Remitimos al ítem que trata la distinción entre autonomía plena y semiplena.



---

## ¿Cuál es el alcance y contenido de la autonomía establecida por la Constitución Nacional?

De acuerdo al texto constitucional (art. 123), el alcance y contenido de la autonomía debe referirse a distintos órdenes de los asuntos locales, ellos son:

1. el orden institucional
2. el político
3. el administrativo
4. el económico y financiero

**1. El aspecto institucional** supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. Con respecto a este orden, las provincias podrán o no categorizar sus municipios, para que tengan autonomía municipal plena o semiplena y así contar o no con facultad para dictar sus propias Cartas Orgánicas.

*“A la hora de decidirse por uno u otro sistema, ha de tenerse presente las distintas infraestructuras sociológicas sobre las que se asienta el municipio y cantidad de habitantes, pues es difícil que los más pequeños puedan afrontar la sanción de su propia carta orgánica<sup>65</sup>”*

*“Incluso, en el reconocimiento del aspecto institucional, las constituciones difieren o pueden diferir en el alcance y contenido de las cartas orgánicas, por cuanto:*

- a) dichas Cartas pueden o no estar sujetas a la revisión del Poder Legislativo Provincial, y, si lo están, con la posibilidad de amplia revisión, o, en otros casos, con la posibilidad de que la legislatura sólo apruebe o rechace la carta; y*
- b) los requisitos que se establecen a las cartas por las constituciones provinciales varían notablemente, lo que también se relaciona con el grado de autonomía de cada convención municipal<sup>66</sup>”*

En consecuencia, los criterios y cifras para el reconocimiento de la autonomía municipal pueden variar de provincia a provincia.

**2. El orden político:** no sólo implica la potestad de elegir sus propias autoridades sino que también implica la posibilidad de poder escoger entre diferentes formas de gobierno local, distintos sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, de decidir no sólo en la elección sino también en la destitución de los funcionarios locales como también participar del proceso de elección de autoridades gubernamentales no municipales pero íntimamente vinculadas con los asuntos locales<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Ver HERNANDEZ, Antonio. Ob. Cit.

<sup>66</sup> Ver HERNANDEZ, Antonio. Ob. Cit.

<sup>67</sup> ROSATTI, Horacio Daniel “El Federalismo en la Reforma” publicado en *La Reforma de la Constitución*, explicada por miembros de la comisión de redacción, Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe 1994, Pág. 228.

## IMPACTOS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL ORDEN POLÍTICO

Sistemas de gobiernos	Sistema electoral	Control de Autoridades	Participación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intendente – Concejo (afín al presidencialismo)</li> <li>• Manager o Gerente (afín al parlamentarismo)</li> <li>• Comisión (similar en su escala, al directorialismo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de distinguir las fechas y particularidades comiciales municipales con relación a las provinciales y/o nacionales.</li> <li>• La de decidir lo respectivo a la representatividad territorial asignada a los concejales (todo el ejido municipal o sólo la circunscripción limitada o un barrio de la ciudad).</li> </ul>	<p>Posibilidad de destituir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A las autoridades electas: por revocatoria del mandato.</li> <li>• O del órgano deliberante: para removerlas por juicio político sin intrusión del gobierno provincial.</li> </ul>	<p>El municipio es llamado a participar, con carácter consultivo, en la elección de ciertos funcionarios no municipales responsable de ciertos servicios íntimamente vinculados con los quehaceres locales por ejemplo: directores de escuelas, de hospitales, jefes de bomberos, etc.</p>

En síntesis, el Estado municipal tiene facultad de organizar su forma de gobierno, con las condiciones instituidas por la Constitución Nacional y Provincial, y darse sus propias instituciones.

### VEAMOS UN EJEMPLO CONCRETO<sup>68</sup>

La **Constitución de la Provincia del Chubut** establece distintas categorías para la organización de sus gobiernos locales. De este modo, los centros poblados de la misma se organizan en **Municipios de Primera y Segunda categorías y Comisiones de Fomento**.

Una particularidad de la organización es que no se toma en cuenta la cantidad de habitantes del municipio sino el número de ciudadanos inscriptos en el registro electoral.

Así, los centros que cuentan con más de 2.000 inscriptos en el padrón son municipios de primera categoría, los que tienen menos de 2.000 pero más de 500 son municipios de segunda, en tanto que son comisiones de fomento aquellos que no alcancen este último mínimo requerido.

Los municipios de primera categoría, tienen el derecho de dictarse su propia carta orgánica, que debe contemplar los principios del régimen republicano y representativo, los derechos de iniciativa, referéndum obligatorio y revocatoria de autoridades, entre otras disposiciones.

La **Ley Orgánica de Municipalidades N° 3098**, por su parte, extiende estos derechos para todos los municipios, agregando el referéndum facultativo.

W

<sup>68</sup> Ver Portal de contenidos locales, Management para municipios. <http://www.mpmunicipios.com.ar/biblioteca.htm>

---

De los seis municipios con autonomía plena, sólo tres de ellos han sancionado su carta orgánica (Comodoro Rivadavia, Trelew y Puerto Madryn). Las cartas de estos tres municipios avanzan en la creación de nuevas formas de participación institucionalizada, bajo la forma de Juntas Vecinales o similares, siempre electivas, y Puerto Madryn, además, incorpora el mecanismo de audiencia pública en el funcionamiento de su régimen municipal.

Por otro lado, los tres municipios que cuentan con carta orgánica propia ordenan la creación de un Tribunal de Cuentas municipal, distinguiéndose el municipio de Comodoro Rivadavia, donde el Tribunal de Cuentas municipal es de carácter electivo. Este último municipio también se destaca por la institución del Defensor del Pueblo, que asimismo es elegido por los ciudadanos del municipio.

3. El **orden administrativo**, “en este aspecto también es extensa la potestad provincial sobre alcance y contenido, por cuanto la materia comprende cuestiones tales como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa, etc.”<sup>69</sup>. En otros términos, importa la posibilidad por parte del municipio de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, en nuestro caso, del gobierno provincial.

4. Finalmente, la mención al **orden económico y financiero** “abarca las facultades relacionadas con la imposición de tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.”

*La imposición de tributos (Poder tributario municipal) comprende la clásica tripartición de:*

- impuestos
- tasas
- contribuciones<sup>70</sup>”

En otras palabras, este aspecto de la autonomía municipal “comprende la libre creación, recaudación e intervención de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local<sup>71</sup>”.

Por todo lo dicho hasta ahora, las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al artículo 123 de la Constitución Nacional.

**En el actual régimen municipal argentino hay que reformar las constituciones de:**

- Buenos Aires
- Entre Ríos
- Mendoza
- Santa Fe
- Tucumán

debido a que no aseguran la autonomía local, especialmente en el orden institucional.

---

<sup>69</sup> HERNANDEZ, Antonio. Ob.Cit.

<sup>70</sup> HERNANDEZ, Antonio. Ob. Cit.

<sup>71</sup> HERNANDEZ, Antonio. Ob. Cit.

---

## ¿Qué se debe entender por autonomía plena y semiplena?

Las provincias, al dictar sus Constituciones y organizar el régimen municipal al que están obligadas asegurar no tienen prefijado un molde único, pudiendo consagrar el criterio de la *autonomía plena*, si los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o *semiplena*, cuando no alcanza esa atribución.

### VEAMOS UN EJEMPLO CONCRETO

La **Constitución de la Provincia del Neuquén**, en su artículo 141 establece “Esta Constitución reconoce autonomía política administrativa, económica y financiera a todos los Municipios. Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía institucional. La autonomía municipal que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.”

Elementos de la autonomía plena	Elementos de la autonomía semiplena o relativa
Cuando comprende los cuatro elementos que integran la autonomía: 1. Político 2. Administrativo 3. Financiero 4. Institucional o autonormatividad constituyente: capacidad para darse su propia norma fundamental (Carta Orgánica)	Cuando alcanza a los aspectos: 1. Político 2. Administrativo 3. Financiero

Cuando la Constitución define el alcance y contenido de la autonomía, no quiere decir que todos los municipios deben gozar del mismo status jurídico. Corresponderá a cada provincia, teniendo en cuenta su propia realidad, encuadrar las comunidades locales dentro de los parámetros señalados. Podrán existir municipios con autonomía plena (las cuatro atribuciones señaladas) y existirán otros con autonomía semiplena (carecen de autonormatividad constituyente).

### ASEGURAR EL RÉGIMEN Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL IMPLICA:<sup>72</sup>

- ▶ Prohibir a la provincia desconocer el núcleo de intereses y necesidades locales que para su mejor satisfacción se imponen sean decididas, reguladas y gestionadas, sin interferencias, por el gobierno municipal.
- ▶ Permitir que los vecinos elijan a sus autoridades.
- ▶ Se reconozcan las atribuciones suficientes para desarrollar sus acciones, dotándolas de los recursos suficientes para financiarlas.
- ▶ Que las provincias se abstengan de interferir de modo tal que lleguen a tornar ilusorio o claudicante el régimen.

---

<sup>72</sup> SAGÜES, Néstor Pedro, "El Régimen Municipal de la Constitución"; La Ley, Tomo 1985- C, Págs. 997 y ss.

---

## ¿Cómo es la relación entre un municipio autónomo y el gobierno provincial?

Nuestra norma fundamental reconoce en el municipio un verdadero gobierno que integra los niveles de estado que la Argentina posee como país federal, cada uno en la esfera de sus competencias y con sus autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales.

Es decir, que con la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, los municipios de provincia ya no podrán ser una mera autarquía administrativa, ni podrán ser reputados simples circunscripciones territoriales o descentralizaciones administrativas. Sin embargo, más allá del lineamiento que impone la Constitución Nacional, sigue siendo competencia de las provincias darle desarrollo a esa autonomía con variedad de modalidades<sup>73</sup>.

Al reconocérsele la autonomía a los municipios, el gobierno provincial no podrá recuperar en cualquier momento facultades reconocidas a los municipios como sí podría ocurrir si se tratase de dependencias autárquicas.

## ¿Por qué es importante la autonomía municipal?

- Porque es en los niveles de gobierno local donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de sus habitantes. Es allí donde con mayor eficiencia se pueden desarrollar las acciones tendientes a resolver los problemas de los habitantes utilizando los recursos económicos del municipio de la mejor forma posible.
- Porque es en los ámbitos locales donde más eficazmente pueden realizarse los controles.
- Porque las formulas centralizadoras han demostrado su incapacidad para hacer frente a todas las necesidades de desarrollo. De ahí que el logro de la autonomía municipal, con el alcance y requisitos marcados en la Constitución Nacional, es hoy una exigencia imprescindible a fin de solucionar los problemas de una manera más eficiente.
- Porque estimularía y facilitaría la participación en la gestión de los intereses que les son propios a los ciudadanos.
- Porque permitiría una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.
- “Porque sienta las bases para que la participación pública sea efectiva y no meramente declarativa y se convierte en un mecanismo para redistribuir el poder en la estructura del Estado”<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> BIDART CAMPOS, Germán. “*Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*” Tomo VI, Reforma Constitucional de 1994, Ed. Ediar, Ciudad de Buenos Aires, 1995. Pág. 522.

<sup>74</sup> SILVERO SALGUEIRO, Jorge “*Obstáculos y Perspectivas para la autonomía municipal en el Paraguay*”, CDE Fundación Friedrich Ebert, Asunción, 1992, Página 37. Obra citada por LOSA, Néstor Osvaldo en “*Derecho Municipal, Público Provincial y Contravencional*”, Mendoza - Argentina, 1999, Ediciones Jurídicas Cuyo. Pág. 102.

---

### III. SISTEMAS TERRITORIALES

#### ¿Cuáles son los sistemas de delimitación territorial de los municipios?

“El territorio constituye el ámbito geográfico donde el municipio ejerce sus competencias. En este sentido, la delimitación territorial de los municipios es un aspecto fundamental a los fines de establecer la jurisdicción del estado municipal”<sup>75</sup>.

Los sistemas de delimitación territorial de los municipios son varios; en el caso de nuestro país, los sistemas adoptados por las provincias pueden ser los siguientes:

Sistema de centro urbano	Sistema de Partido	Sistema intermedio
“Es aquél en el cual el territorio del municipio abarca exclusivamente un área urbana. Este modo de atribución territorial se basa en una concepción que identifica a lo municipal sólo con lo atinente a la vida de una población que se concentra dentro de un área determinada y que se compone de un número mínimo de habitantes, sea ésta una ciudad o un pueblo. En este sistema toda actividad o fenómeno que se desarrolle o tenga lugar fuera del área urbanizada, no está incluida en el ámbito de competencia territorial del municipio; en consecuencia, las áreas suburbanas y rurales quedan bajo la competencia provincial exclusivamente. La gran mayoría de las provincias argentinas han adoptado este sistema.	<b>“En este caso, el municipio comprende una porción de territorio compuesto por varios centros de población, áreas suburbanas y rurales. De esta manera, resulta que cada Partido o Departamento es una suerte de "pequeña provincia". Cuando impera este sistema los municipios son colindantes y ello hace que todo el territorio de la provincia se encuentre bajo una doble competencia, una provincial, por supuesto y la otra municipal. Por ende, abundan los problemas resultantes del ejercicio concurrente de facultades. Este modelo ha sido adoptado, entre otras, por la Provincia de Buenos Aires.</b>	“En este sistema, el territorio del municipio comprende un solo centro de población, previéndose a su alrededor una "zona de reserva" compuesta por áreas suburbanas y rurales. La creación de esta zona responde a una doble finalidad. Por una parte, apunta a una suerte de previsión frente al crecimiento lógico que irá sufriendo el municipio. Ello permitirá ir ordenando el territorio municipal con sentido de futuro. Por otra parte, tiende a evitar que fenómenos o actividades ubicados fuera del ejido urbano, pero con importantes consecuencias sobre él, puedan quedar fuera del alcance del Poder de Policía Municipal. Este sistema ha sido adoptado por cinco provincias (Tierra del Fuego, Corrientes, Jujuy, Córdoba y Río Negro), aún cuando cada caso tiene características diferenciadas.” <sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> SABSAY, GARCIA, NAPOLI y RYAN. Ob. Cit. Págs. 95-96.

<sup>76</sup> SABSAY, GARCIA, NAPOLI y RYAN. Ob. Cit. Págs. 95-96

---

La Provincia de Buenos Aires ha elegido dividir su territorio el *sistema de Partidos*. La Constitución provincial establece en el artículo 190 que “... la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad...” Este es un dato muy importante a la hora de analizar las capacidades y facultades municipales, ya que el sistema territorial adoptado delimita el ámbito de competencia territorial del Estado municipal.

Bajo este sistema, todo el territorio perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, también está bajo la jurisdicción de algún municipio (tanto las áreas urbanizadas como los espacios “vacíos”). En consecuencia, no habría en este caso, espacios de jurisdicción provincial única, sino que ambas jurisdicciones, la provincial y la municipal, coinciden o confluyen sobre el territorio en el marco de sus respectivas competencias. Esto es particularmente relevante para la conformación de la región metropolitana de Buenos Aires.

---

## IV. LA SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Como se mencionó anteriormente la Provincia de Buenos Aires no ha asegurado todos los aspectos de la autonomía municipal.

Por esta causa está obligada por el artículo 123 de la Constitución Nacional a modificar sus normas y posibilitar la sanción de cartas orgánicas municipales, para asegurar el orden institucional de la autonomía local.

### *¿Qué dice la Constitución de la Provincia de Buenos Aires?*

El artículo 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, le asigna a la Legislatura la facultad de delimitar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos que conforman la estructura gubernamental de los Municipios, “... *confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...*” Mientras que el artículo 192 establece las atribuciones de los municipios.

### *¿Cuál es el régimen de los municipios de la Provincia de Buenos Aires actualmente?*

El régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires, es establecido por las normas de la Constitución Provincial de 1933, ya que la reforma a la misma de 1994 no introdujo modificaciones en esta materia. Por lo tanto, el orden jurídico bonaerense no reconoce la autonomía municipal.

**Esto significa que la Constitución Provincial hoy por hoy se encuentra en contradicción con las normas de la Constitución Nacional.**

El artículo 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece entre las competencias de la Legislatura Provincial, la de delimitar, marcar, deslindar, las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, y otorgar las facultades necesarias para que los municipios puedan atender eficazmente los intereses y servicios locales. Por lo tanto, las atribuciones de los municipios surgen de la Ley Provincial que los rige y no de propias Cartas Orgánicas.



---

La Ley Orgánica Municipal<sup>77</sup>, dictada en ejercicio de tales atribuciones, en su artículo 25 define el alcance de las competencias municipales expresando que “*las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales...*”.

Por su parte, en el artículo 26, establece el alcance que puede tener la función administrativa de policía según lo que establezcan en cada caso las ordenanzas. La norma en cuestión dice: “*Las ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas. Las sanciones a aplicar por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso del Poder de Policía Municipal serán las que establezcan el Código de Faltas Municipales*”<sup>78</sup>.

*¿Por qué los municipios bonaerenses se encontrarían en una situación de desventaja frente al resto de los municipios del país, a quienes sí sus respectivas Constituciones Provinciales les han reconocido la autonomía?*

Porque el desconocimiento de la autonomía municipal impacta de manera negativa en las capacidades de los gobiernos municipales para formular sus propias políticas públicas. Esta situación debilita a los gobiernos municipales ya que fortalece la intervención del Estado Provincial en distintas áreas que son competencia de aquéllos.

Con fundamento en la supremacía federal establecida en el artículo 31 de la Constitución Nacional, todo el ordenamiento legal provincial debe respetar al nacional. Por esta razón, los Estados provinciales deben ejercitar su poder constituyente según el mandato de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, *reconociendo y garantizando* dicha autonomía en todos sus órdenes.

En consecuencia, las constituciones provinciales que no reconocen la autonomía del Estado municipal, *como es el caso de la Provincia de Buenos Aires*, deben examinar sus textos para adaptarse a las nuevas pautas establecidas por la Constitución Nacional. De no cumplirse con el mandato constitucional, se puede impugnar la constitucionalidad de la normativa provincial correspondiente.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Dec. Ley N° 6769/58. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 30/04/1958.

<sup>78</sup> SABSAY, GARCIA, NAPOLI y RYAN. Ob. Cit. Pág. 93.

<sup>79</sup> La doctrina se ha expedido mayoritariamente en esta dirección. a) Sabsay y Onaindia al analizar el artículo 123 de la Constitución Nacional se preguntan “... *si la presente cláusula agregada por la Convención Constituyente de 1994, obligará a aquellas Provincias que no consagren la autonomía municipal a reformar sus Constituciones. Creemos que la respuesta es afirmativa, porque se agregó a los límites impuestos por el artículo 5 un nuevo elemento y éste debe ser respetado por las Provincias para tornar legítimo el ejercicio de su poder constituyente. En consecuencia, estimamos que las Provincias deberán revisar sus Constituciones para adaptarlas a las nuevas pautas establecidas en la Constitución federal...*”. SABSAY, D. y ONAINDIA J., Ob. Cit., Pág. 404; b) Hernández también afirma que “*las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al art. 123 de la Constitución Nacional y en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, porque ya hemos visto que no aseguran la autonomía local de dicha manera, especialmente en el orden institucional...*”, HERNANDEZ, A. Ob. Cit., Pág. 139; c) Néstor Loza, por su parte, plantea específicamente el caso del tratamiento de los municipios por parte de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires “... *El logro nacional de 1994 fue acompañado, ese año, por otras reformas constitucionales provinciales que acataron la pauta autonómica o la am-*

---

## Ejercicio Práctico N° 6

### Autonomía municipal

#### *Carta Orgánica Municipal*

¿Cómo queremos que sea la Carta Orgánica Municipal de nuestra Ciudad?

Para acercarnos a la definición de sus contenidos deberemos pensar cuáles son las características particulares de la Ciudad, ya que este análisis nos llevará a definir el marco normativo, las instituciones que queremos ver reconocidas, para poder vivirlas cotidianamente.

#### *Audiencia Pública*

Para instalar el tema en nuestra comunidad, podría llamarse a una audiencia pública. En ella podría convocarse a los ciudadanos a opinar en forma amplia sobre las características que debería tener la Carta Orgánica Municipal, instituciones de democracia semidirecta o participativa que reconocería, integración y funcionamiento de los poderes políticos, duración de los mandatos, reelección o no de los funcionarios electos, organismos de control, participación de las asociaciones en dichos organismos, entre otros temas.

Otra posibilidad sería someter a audiencia pública, la consideración de un Proyecto de Carta Orgánica Municipal, previamente elaborado en forma participativa.

## Ejercicio Práctico N° 7

### Analicemos nuestra realidad

Pensando en los contenidos que hemos dado a la palabra participación tratemos de responder a los siguientes interrogantes:

- ▶ ¿Cuál es la democracia que impera en nuestro medio? ¿Meramente formal o se la practica como estilo de vida?
- ▶ ¿De qué modo participamos en los asuntos públicos? ¿Podríamos rescatar alguna experiencia valiosa?
- ▶ ¿En las organizaciones intermedias a las cuales pertenecemos, clubes, mutuales, partidos políticos, cooperadoras, organizaciones de defensa de intereses generales, asociaciones vecinales, cómo se toman las decisiones? ¿Podríamos calificarlas de democráticas y participativas?
- ▶ ¿Qué dificultades tenemos para ser auténticamente democráticos y participativos?
- ▶ ¿Cree que sería posible ampliar la participación popular en su comunidad?

*pliaron. Se puede aggiornar la autonomía del artículo 123, mas no se puede desconocer o atemperar pues es el piso o base que la Ley Suprema fijó para que (el municipio) sea un gobierno y no un simple ente. Los bonaerenses...que también modificaron su Constitución en 1994, con el agravio de haberla promulgado veinte días después de la reforma nacional, no sólo desoyeron la normativa federal, sino que ni siquiera se tocó el tópico referido al régimen municipal imperante en la Constitución de 1933, que se mantuvo igual, como si nada hubiese pasado...”, LOZA, N. "Derecho Municipal Público, Provincial y Contravencional", Ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, Págs. 317-318.*

Producción Gráfica  
**Pablo Casamajor**  
(011) 4639-3774

Se terminó de imprimir en  
octubre de 2001 en  
Telleres Gráficos Leograf S.R.L.  
Rucci 408 - Valentín Alsina

---

El ámbito de acción del Defensor del Pueblo se corresponde con la distribución de competencias realizada por la Constitución, esto es, con los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Por ende, no sólo la Constitución Nacional consagra al mismo como un órgano extrapoderes designado por el Poder Legislativo, sino que también diversas constituciones, legislaciones y ordenanzas locales lo reconocen en sus textos.

### *¿Cuándo no puede intervenir?*

- En conflictos entre particulares.
- Cuando respecto de la cuestión planteada se encuentra pendiente resolución administrativa o judicial.



## *VI.3. UNA ACCIÓN DE AMPARO PRESENTADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO /CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE YACI RETÁ<sup>48</sup>*

Los presidentes de Argentina y Paraguay suscribieron en la Ciudad de San Pablo, República Federativa del Brasil una declaración conjunta acordando la construcción de la represa hidroeléctrica de Corpus Christi en la Provincia de Misiones.

La decisión motivó la reacción de los habitantes de la ciudad de Misiones quienes sostenían que la obra implicaba un avasallamiento de la autonomía provincial y la forma federal de gobierno, en abierta contradicción con lo establecido por el artículo 124 de la Constitución Nacional que reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales. Agregando a su vez que la construcción de represas dañaba el ambiente y que llevaría la región a un desastre ecológico.

Ante esta situación un grupo de ciudadanos inició una acción de amparo, contra el Poder Ejecutivo Nacional, solicitando se le ordene abstenerse de poner en ejecución la iniciativa, por lesionar el derecho al ambiente sano equilibrado y apto para el desarrollo de la vida humana presente y sustentable.

Fundamentaron su legitimación activa en su carácter de afectados y solicitaron a su vez la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación. El Defensor del Pueblo de la Nación requirió la realización de estudios de impacto ambiental en forma previa a la adopción de cualquier decisión de ejecutar obras hidroeléctricas, aguardar la decisión del pueblo de Misiones a través de la aprobación del Parlamento Provincial y conformar la celebración del respectivo tratado a la normativa constitucional.

El Poder Ejecutivo Nacional contestó negando la legitimación activa de los vecinos, por no ser "afectados", y por tratarse de una acción extemporánea ya que la ilegalidad y/o arbitrariedad, aún no se había producido. En primera instancia, el Juez Federal concedió el amparo, ordenando la abstención de la construcción hasta tanto el tratado fuere aprobado y promulgado, con fundamento en la necesidad de garantizar el derecho al ambiente sano a través de la información pública del impacto ambiental que formaría la opinión de los habitantes afectados expresada por medio de sus representantes. Dispuso asimismo que el Poder Ejecutivo Nacional debía abstenerse de llamar a lici-

---

<sup>48</sup> Antecedente analizado en "Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente". Programa de participación y fiscalización ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1997, pág. 58.

---

tación pública internacional para la construcción de la obra, hasta tanto se decida de acuerdo a los preceptos constitucionales y de la normativa aplicable para su ejecución.<sup>49</sup>

La sentencia se fundó en el peligro de lesión futura a los derechos constitucionales de gozar de un ambiente sano y de disponer de los recursos naturales cuyo dominio originario corresponde a las provincias, ante la posibilidad de que la represa provoque daños irreparables al ecosistema. Se consideraron afectados derechos de incidencia colectiva, estando por ende legitimados para accionar el Defensor del Pueblo, las asociaciones y cualquier habitante perteneciente al ámbito territorial en que pueda llegar a producirse el daño ambiental, en su calidad de "afectado".



#### *VI.4. SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES*

La Constitución de la Provincia, en su artículo 55 incorpora esta figura como defensora de los derechos individuales y colectivos de los habitantes en caso de acciones u omisiones provenientes de la Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado. En el caso de los servicios públicos se le asigna la función de supervisar la eficacia de los que tenga a cargo la provincia o sus empresas concesionarias. Para cumplir sus funciones se le reconocen amplias facultades, e independencia funcional y política. Es designado y removido por la Legislatura Provincial.

La Provincia de Buenos Aires aún no ha dictado la ley que haga operativa esta institución, si bien hay algunas ordenanzas municipales, que la reconocen, lógicamente a nivel municipal, no provincial.

#### *Antecedentes Municipales*

##### Municipio de La Plata

La Ordenanza 7859 del año 1991 de la Ciudad de La Plata crea al Defensor Ciudadano, un órgano municipal funcionalmente independiente. Dicho defensor fiscaliza la actividad de los órganos y entes públicos o aquellos que realicen actividades públicas, en todos aquellos aspectos que comprometan o afecten, actual o potencialmente los derechos o intereses individuales o colectivos de los ciudadanos y habitantes del Partido de La Plata. El primer Defensor del Pueblo de La Plata fue elegido en el año 1992.

##### Municipio de General Pueyrredón

El Defensor del Pueblo fue instituido en el Municipio de General Pueyrredón en el año 1991. Lamentablemente dicho cargo no ha sido cubierto aún.<sup>50</sup>



---

<sup>49</sup> Ver Ley N° 23.879 comentada en el capítulo de audiencias públicas.

<sup>50</sup> Ver JIMENEZ E. y VICENTE, D. "La Creación del Defensor del Pueblo Comunal en Mar del Plata." *El Derecho*, 24 de Marzo de 1992.