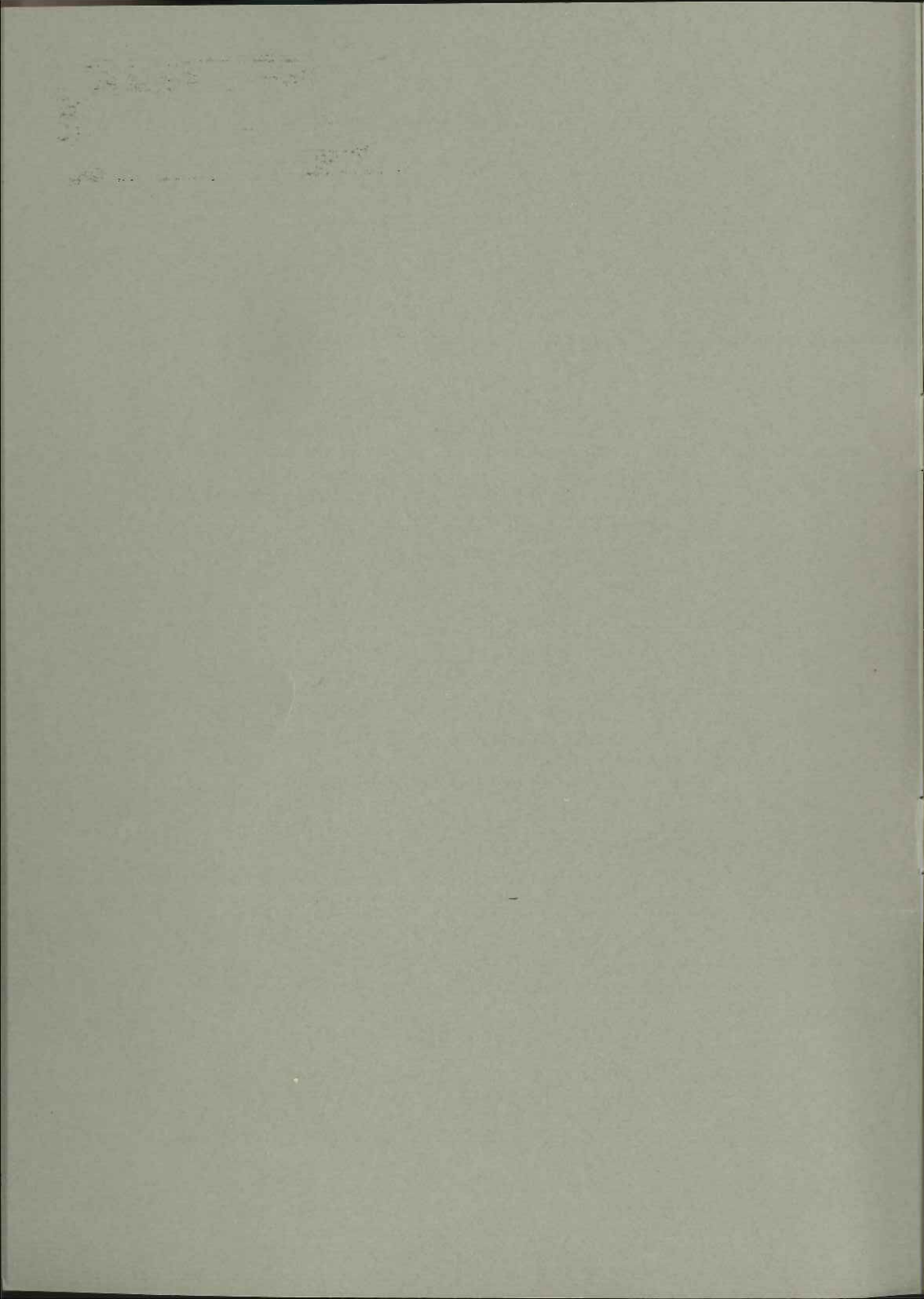


Audiencias Públicas y Libre Acceso a la Información

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
PARA PROMOVER
LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA
EN JUJUY

FORINS • Fortalecimiento Institucional
FUNDACION AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Año 2001



Biblioteca	F A R N
Fecha:	/6245/.....
Código:	D.2479

Audiencias Públicas y Libre Acceso a la Información

Fortalecimiento institucional para promover
la participación comunitaria en Jujuy

Con la colaboración de AVINA

FORINS • Fortalecimiento Institucional
FUNDACION AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Año 2001

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Dirección:

Daniel Sabsay

Daniel Ryan

Coordinación del programa:

María del Carmen García

FORINS • FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Dirección:

Isolda Calsina

Coordinación del programa:

Cecilia Coronel Sarsfield

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Monroe 2142

Ciudad de Buenos Aires • República Argentina

Tel-fax (54 11) 4788-4266 4787-3820

Mail: info@farn.org.ar

www.farn.org.ar

FORINS • FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Belgrano 1258

San Salvador de Jujuy • República Argentina

Tel/Fax (54 388) 423-7266

Mail: forins@imagine.com.ar

FORINS • FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Es una organización no gubernamental, sin fines de lucro y apartidaria. Se creó en el año 2000, con el propósito de trabajar para propender al desarrollo humano sustentable mediante el fortalecimiento de las organizaciones de la Sociedad Civil y de los Organos del Estado y la participación ciudadana en la vida democrática.

El accionar de *FORINS Fortalecimiento Institucional* apunta al empoderamiento de los grupos más vulnerables, a fin de equiparar las oportunidades de participación ciudadana en la vida democrática y coadyuvar en el proceso de cambio hacia una Justicia independiente, transparente, eficiente y accesible para todos, creando conciencia en los ciudadanos de sus derechos y obligaciones y de la forma de utilización para su efectiva aplicación.

Para el logro de sus objetivos, *FORINS Fortalecimiento Institucional* se ha propuesto desarrollar dentro de sus iniciativas un proyecto que cuenta con tres programas interrelacionados entre sí, a saber:

Extensionismo Jurídico:

El *Programa de Extensionismo Jurídico Vecinal* pretende involucrar a la ciudadanía en procesos de participación que movilicen en la búsqueda de alternativas de solución a nuestras necesidades, haciendo fuerte hincapié en la temática socio-jurídica de la comunidad.

Para ello se capacitan a personas seleccionadas por su compromiso e historial en la participación y defensa de los derechos ciudadanos, quienes pasarán a formar parte de consultorios vecinales ubicados en las áreas de mayores necesidades.

Mediante este programa *FORINS* se propone:

- Brindar a la comunidad información relevante con la que puedan mejorar su calidad de vida.

- Capacitar a treinta extensionistas en la promoción de temáticas ciudadanas para que expandan la base de conocimiento en la población a través de la orientación sobre temas legales, judiciales y administrativos.
- Detectar a través de la labor de los extensionistas las necesidades más importantes de la población y su percepción sobre las mismas.
- Lograr que los consultorios vecinales se conviertan en una alternativa para acceder a la orientación innovadora en los problemas comunes.

Foros Participativos:

El *Programa de Foros Participativos* será implementado con la finalidad de promover una nueva cultura ciudadana a partir de la educación no formal, la participación responsable, la deliberación y la construcción de consensos.

De esta manera se pretende profundizar el debate acerca de la calidad de democracia de Jujuy y la agenda de temas a incorporar en la futura reforma constitucional, que tiendan a empoderar a los más excluidos y fortalecer a la sociedad civil.

Mediante este programa *FORINS* se propone:

- Promover una nueva cultura ciudadana basada en la transferencia de información, la participación responsable, la deliberación y la construcción de consensos para la solución de problemas comunes.
- Propiciar la instalación, en la opinión pública y el debate acerca de la necesidad de incorporar, en la próxima reforma constitucional, mecanismos de participación ciudadana, reformas el régimen de los partidos políticos y transparencia a su financiamiento, para imprimir carácter extrapoder al ministerio público, que se optimice el

régimen de acceso y remoción de cargos judiciales, se otorgue rango constitucional al defensor del pueblo, propiciando la tutela efectiva de los derechos emergentes de los tratados internacionales incorporados recientemente a la constitución nacional, etc.

- Introducir la práctica de la deliberación democrática en la agenda política.
- Generar un nuevo modelo, en que se legitime la toma de decisiones para optimizar la calidad de las políticas públicas.

Audiencias Públicas:

El *Programa de Audiencias Públicas*, que desarrollaremos con la ayuda, formación y seguimiento de FARN, propenderá a la institucionalización de la Audiencia Pública en los procesos de toma de decisiones que se vinculen al desarrollo sustentable. Asimismo permitirá que la información sobre mecanismos de participación ciudadana llegue a todos los jujeños, privilegiando a los excluidos, para hacerlos partícipes y protagonistas de la elaboración de propuestas de políticas públicas para la reforma constitucional y las futuras acciones del sector público. Se propenderá al involucramiento de todos los sectores, principalmente de aquellos que por cualquier razón (cultural, económica, social, etc.) se encuentren más excluidos.

Mediante este programa *FORINS* se propone:

- Institucionalizar las Audiencias Públicas en los procesos de toma de decisiones concernientes al desarrollo sustentable de la comunidad.
- Facilitar a las organizaciones comunitarias locales, a las autoridades y a los miembros de la comunidad, la información vinculada a la institucionalización de Audiencias Públicas en los procesos de toma de decisión.

- Facilitar a las autoridades, y a los medios de comunicación locales, la información respecto de los mecanismos jurídicos operativos concernientes a la convocatoria, organización, celebración y seguimiento de Audiencias Públicas.
- Propender a que las autoridades se conviertan en interlocutores de la opinión pública y las aspiraciones de ésta contribuyan a fundamentar y legitimar las decisiones políticas.
- Utilizar a la Audiencia Pública como mecanismo que permita a los habitantes contribuir a la calidad de las decisiones públicas por medio de la presentación simultánea de perspectivas y conocimientos provenientes de un amplio y diverso espectro de actores, especialmente en relación a la reforma constitucional provincial.

FORINS financia sus actividades con los aportes de sus miembros y la ayuda de personas, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales del sector privado y entes internacionales de bien público.

¿QUÉ ES FARN?

La *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)* fue fundada 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. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Tanto la misión de la Fundación, como los métodos para alcanzarla, responden a la convicción de que el desafío consiste en **cómo organizarse** para conjugar la complejidad de las verdaderas necesidades humanas con el manejo y la prevención de efectos negativos en el ambiente.

Para el logro de sus objetivos, FARN desarrolla las siguientes funciones y actividades:

PROMOCIÓN DE DIÁLOGOS: FARN promueve el diálogo intersectorial, la búsqueda y construcción de consensos y de cooperación entre diversos actores sociales, como una de las herramientas para el logro del desarrollo sustentable.

Programa Coloquios Anuales FARN **Programa Almuerzos Intersectoriales** **Foro FARN**

INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN: FARN desarrolla sus actividades de investigación y capacitación a través de su Centro Regional de Investigación y Capacitación para la Sustentabilidad, SUSTENTAR.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: FARN difunde y promueve las nuevas herramientas constitucionales para que los ciudadanos participen activamente en la defensa de sus derechos ambientales.

Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente

INFORMACIÓN: El Centro de Información Jurídico-Ambiental de FARN cuenta con una Biblioteca especializada en política, derecho, economía y organización institucional ambiental para el desarrollo sustentable. También se posibilita el acceso a las publicaciones e informes, realizados por los investigadores de FARN, a través de Internet.

Las diferentes actividades de la Fundación se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales), como así también de organismos públicos nacionales e internacionales.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Monroe 2142

Ciudad de Buenos Aires

Tel-fax (54-11) 4788 4266 4787 3820

Mail: info@farn.org.ar

República Argentina

www.farn.org.ar

PREFACIO

En el marco del Programa "Audiencias Públicas" y por medio de este manual, FORINS y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales ponen en marcha un proyecto íntimamente ligado a sus respectivas misiones y acorde con sus trayectorias.

El Programa tiene por objeto la institucionalización de la Audiencia Pública en los procesos de toma de decisiones que se vinculen al desarrollo sustentable, como mecanismo que permita a los habitantes contribuir a la calidad de las decisiones públicas por medio de la presentación simultánea de perspectivas y conocimientos provenientes de un amplio y diverso espectro de actores.

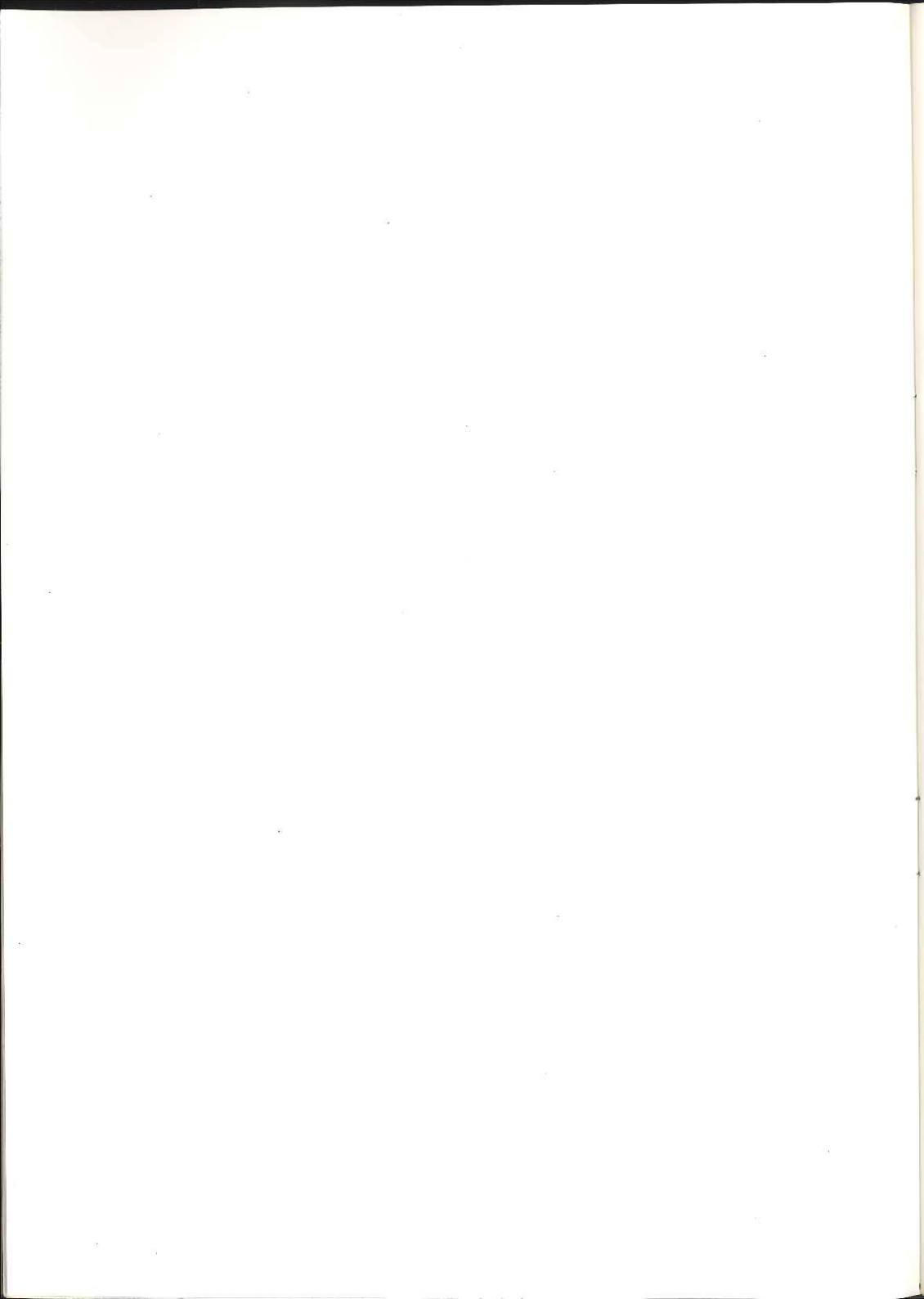
La Fundación Ambiente y Recursos Naturales brinda asistencia técnica y asesoramiento al programa y como parte del mismo ha preparado este manual considerando que el fortalecimiento institucional para la participación comunitaria a través de las Audiencias Públicas, requiere de una comprensión cabal de todos sus aspectos.

Incluyendo la temática del derecho de libre acceso a la información por cuanto no existe participación pública real y eficiente si este derecho no está reconocido, si la información no se encuentra sistematizada de manera que los ciudadanos puedan prepararse para participar en el proceso de toma de decisiones para el que fueron convocados.

Los contenidos conceptuales de la Audiencia Pública y del derecho al libre acceso a la información han sido tomados del Manual "Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente" Poder Ciudadano, Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, elaborado sobre la base de los informes realizados especialmente para Poder Ciudadano por el Dr. Daniel Sabsay y el Dr. Pedro Tarak, desde la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (1997). Para este manual se han actualizado y adaptado los contenidos y antecedentes legislativos.

María del Carmen García
Coordinadora
FARN

Daniel Sabsay
Director Ejecutivo
FARN



AUDIENCIAS PÚBLICAS

¿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 ambiental, la Audiencia Pública pasa a ser un excelente espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas en las distintas temáticas de preocupación ambiental, 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 el futuro del medio ambiente. También ahí pueden manifestarse las interpretaciones de cada uno sobre los problemas del medio ambiente y sobre las soluciones que deban encararse.

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 acotada.

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 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. Por ejemplo, la decisión respecto de la implementación de un plan de manejo de recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, en la costa patagónica, afecta múltiples actores sociales. Pero además, moviliza la sensabilidad ambiental de muchísimos habitantes de la zona. Frente a esta posibilidad si el municipio al que el ciudadano pertenece:

- a. **Ya cuenta con Audiencias Públicas**, la evaluación de la propuesta permite que el conjunto de opiniones sea canalizado y articulado con el análisis a cargo de los representantes democráticamente electos. El proceso de consulta y participación ofrecidos por las Audiencias Públicas perfecciona la razonabilidad del proceso de toma de decisiones, permite obtener la decisión socialmente más viable, con cierto nivel de consenso.
- b. **No cuenta con el sistema de Audiencias Públicas**, el ambientalista evaluará seguramente otras modalidades informales para impulsar la consulta por parte de las autoridades. Es en esa oportunidad que el ciudadano debe preguntarse si vale la pena impulsar un sistema institucionalizado de consulta permanente de modo de tener garantizada la oportunidad de opinar, cada vez que existan preocupaciones similares.

En cualquiera de los casos, el ciudadano deberá informarse, en primer lugar acerca de cuál es la autoridad competente en cuanto a la materia de su interés y en segundo lugar, si el régimen de Audiencias Públicas ya está institucionalizado en dicho ámbito.

En caso de no estarlo, deberá investigar de qué forma este mecanismo puede ser incorporado.

El municipio es un ámbito ideal para la participación de todos.

Por sus dimensiones y por la relación que se da entre la comunidad (gobernantes y gobernados) y las cuestiones a resolver, el estado municipal po-

sibilita una mayor y más espontánea participación de sus habitantes en los asuntos públicos. Además en el municipio, el ciudadano puede vivir de manera directa el funcionamiento de las instituciones de gobierno.

ASPECTOS FUNDAMENTALES

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 determinadas 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 actores.

¿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: 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:

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

En la Audiencia, la Autoridad que preside la Audiencia deberá:

1. 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 de los testigos sobre el tema en discusión
 - papel de los moderadores o facilitadores
 - período para la presentación de opiniones escritas posteriormente
2. Al finalizar el desarrollo de la Audiencia, el Presidente efectuará el anuncio de Audiencias Públicas revisoras, si correspondiere.
3. Finalmente 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 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 Audiencias **administrativas** son aquellas convocadas por los diferentes 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, tales como las que administran proyectos hidroeléctricos binacionales (ej. Yaciretá) 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, incluso las organizaciones del tercer sector en representación de los intereses del grupo.

OPORTUNIDADES Y BENEFICIOS

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 considerados y valorados por las autoridades.

Oportunidades para conocer las perspectivas de otros ciudadanos

Al participar en Audiencias Públicas, el ciudadano puede conocer a otros con quienes comparte 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 con las sociales y económicas

La totalidad de consideraciones ambientales, sociales y económicas deben 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.

Sin embargo, tampoco se trata como alternativa, de priorizar exclusivamente lo ambiental. Para que ello no ocurra, debe garantizarse el encuentro de la mayor diversidad de actores sociales.

En el campo ambiental, la heterogeneidad de los participantes 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, teniendo en cuenta que se trata de una esfera de preocupación que compromete a todos, la aquiescencia 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 cuales 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 ambientales

Oportunidades para comunicarse con diversos actores sociales

Dado que las decisiones públicas ambientales 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 puede 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 prevención de incendios forestales sometido a un sistema de Audiencias Públicas, permitiría que las autoridades ambientales nacionales recibieran el conjunto de expectativas que existen en relación a sus responsabilidades. Ello facilitaría, por un lado, identificar los orígenes de las preocupaciones y de los reclamos; por el otro, ayudaría a definir el papel de las autoridades nacionales 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 brindarían la posibilidad de analizar qué otras instituciones nacionales, provinciales y municipales podrían ayudar a responder a las preocupaciones identificadas. Finalmente resultaría un ámbito propicio para comunicar la gestión operativa y facilitadora del programa de prevención de incendios. Asimismo daría la oportunidad de organizarse para tomar parte activa en el desarrollo del programa.

Oportunidad para demostrar transparencia en la gestión pública ambiental

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 trans-

parente. 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 renovada oportunidad para construir su propia credibilidad política y social. De alguna manera, la autoridad que está 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 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 para articular el universo de información y conocimiento en función de una decisión específica?

Para ello la propuesta 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;
- 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 un aprendizaje fundado en la opinión de la gente, a partir de los proyectos específicos, evitando las demoras causadas por el exceso de información.

CUESTIONES OPERATIVAS

Es importante destacar aquí que estos 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 preparación, 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 el presupuesto necesario 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 de medio ambiente, ministros, secretarios o directores de medio ambiente o los presidentes o directores de entes regulatorios de agua o electricidad.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que las Audiencias Públicas pueden 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 las Audiencias con suficiente antelación para que las personas interesadas se preparen, obtengan información previa y 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 instituciones 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. Estos son los que moderan la intervención 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.

Resulta altamente recomendable que las audiencias sean grabadas o taquígrafadas para documentar las opiniones orales y sumarla a los comentarios escritos que se reciben.

AUDIENCIAS PÚBLICAS EN NUESTRO SISTEMA INSTITUCIONAL

Si bien las Audiencias Públicas no han sido reguladas en la Constitución Nacional, fueron previstas en distintos cuerpos normativos. A continuación se mencionan algunos antecedentes.

Audiencias administrativas

- a) La ley 24.354 crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyo objetivo es la iniciación y actualización permanente de un inventario de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan de inversiones públicas.

Esta ley contiene un anexo que se refiere a los proyectos que deberán cumplimentar estudios de factibilidad o impacto ambiental. En el aparta-

do 5 del anexo 2 dispone que la autoridad ambiental competente podrá convocar una Audiencia Pública con la participación de sus propios representantes; los del organismo o empresa que dio origen al proyecto; organizaciones intermedias de la comunidad afectada por el proyecto y del órgano responsable del sistema nacional de inversiones públicas.

b) La resolución N°39/94 del Ente Regulador de Electricidad 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.

c) Ley de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente de la Provincia de Mendoza N° 5961.

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 (art. 29 inc. b).

El incumplimiento de esta instancia acarrea la nulidad del procedimiento por expresa disposición del art. 34.

d) La Resolución 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.

Contiene previsiones específicas que regulan la participación comunitaria en lo concerniente a las políticas relativas a los recursos agua y suelo.

En el proceso que conduce a la emisión de las Declaraciones de Impacto Ambiental, prevé las Audiencias Públicas como un mecanismo de participación comunitaria (Art. 18 de la ley).

Esta ley ha consagrado el derecho a la información como otro de los pilares necesarios en la implementación del estudio de impacto ambiental.

e) Ley de Evaluación de Impacto Ambiental N° 4032/94 y Decreto Reglamentario 1153/95, del Chubut.

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.

Un breve análisis de la norma, y su decreto reglamentario, nos permite identificar la preocupación del legislador por asegurar una publicidad suficiente de la convocatoria y el ejercicio del derecho a la información, en cuanto a los antecedentes que se someten a audiencia.

Está prevista una convocatoria amplia a funcionarios, asociaciones intermedias, representantes del sector privado e integrantes de la comunidad organizados o no, para que asistan y participen emitiendo sus opiniones sobre el estudio sometido a su consideración.

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 la 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° 3764/92, al procedimiento de evaluación en cuanto garantizan el libre acceso a la información y establecen responsabilidades para los funcionarios encargados de brindarla.

Cartas Orgánicas Municipales

a) CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL DE VIEDMA.

El art. 66 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. El mismo artículo 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.

b) LA CARTA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO OESTE, reconoce el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, incorpora los princi-

prios 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.

- c) 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 referéndum.
- En el título “Derechos populares” dedica dos artículos el 83 y 84 a la “Audiencia Pública”.

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Ley Nº 6/98

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 convocatoria a Audiencia Pública a requisitoria ciudadana. Exige la Audiencia Pública como etapa obligatoria del procedimiento de doble lectura, estableciendo la nulidad de la sanción legislativa, que omitiere esta instancia de convocatoria a todos los interesados para que presenten reclamos y observaciones.

La ley Nº 6/98 estableció los distintas clases de Audiencias Públicas vigentes en la Ciudad de Buenos Aires. Con relación a los efectos establece que, si bien lo informado en esta instancia participativa no es vinculante para la autoridad, ésta tiene la obligación de fundar el apartamiento bajo pena de nulidad: “la autoridad responsable deberá explicitar en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y en su caso las razones por las cuales las desestima”. Expresamente sanciona con la nulidad la decisión tomada sin haber convocado y realizado la Audiencia Pública cuando esta instancia reviste el carácter de obligatoria.

DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION

¿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 el presupuesto público.

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 y 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.

Antecedentes

La primera ley sobre acceso a la información se sancionó en 1966 en los EE.UU. se trata de la "Freedom of Information Act" según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre disposiciones adoptadas o promulgadas, publicándolo trimestralmente.

¿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 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 desarrollan dentro de la esfera gubernamental tendientes 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, etc. 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 se da 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 documen-

tación 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 (minutas o borradores).

La tutela está limitada por la protección de otros derechos o valores colectivos: protección a la intimidad, sigilo industrial, defensa nacional, 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, las empresas de servicios públicos, agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliarios, tratamiento de residuos sólidos, etc. 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 brindar información 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 se refieren a la información pública. La ley de libre acceso a la información ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, Nº 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 presupuesto necesario para que se pueda canalizar 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.

EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

Una información apropiada y completa resultará, en el campo ambiental y en el de sus recursos naturales, un instrumento adecuado para prevenir actos susceptibles de afectarlos de un modo no deseado y evitar comprometer las necesidades de las actuales generaciones y de las futuras.

¿Cómo acceder a la información pública?

En la materia ambiental propiamente dicha, 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.

Algunas precisiones:

¿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 como 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, etc.

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 constitución y operación de bases de datos sobre el medio ambiente, de libre acceso por parte de cualquier persona, puede 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 carácter 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 (ej. 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, etc).
- la información que pueda surgir de las auditorías ambientales, exigidas por ley a distintos tipos de empresas (ej. Empresas mineras, industriales, 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:

- en el aspecto institucional importa la creación de oficinas de información en cada una de las reparticiones con competencia ambiental.
- en el marco financiero, implica la existencia de recursos provenientes de las partidas presupuestarias para cada dependencia con competencia ambiental.
- en el ámbito educativo, exige 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 tome conciencia de su derecho y lo ejerza en caso de ser necesario.

EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO

Constitución Nacional

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo la problemática ambiental y del desarrollo sustentable en su texto. El derecho de libre acceso a la información pública sólo fue reconocido a los partidos políticos. Sin embargo el art. 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 concerniente a lo ambiental, entendemos que ha impuesto obligaciones tales como:

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

Otras Constituciones

En la Argentina han reconocido expresamente este derecho algunas constituciones provinciales, como las de Buenos Aires, Formosa, Misiones, Córdoba, La Rioja, San Juan, Salta, Jujuy, Chubut y Tierra del Fuego.

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

En la provincia de Jujuy se encuentra vigente la **ley 4444 de 1989**, denominada: "De publicidad de los actos de gobierno y de libre acceso a la información del estado", **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. Implica del lado de los funcionarios la obligación de contestar por es-

crito acerca de la información que le es solicitada con copias de la documentación, en su caso. Se asegura la aplicación de este derecho con la garantía 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 3764 de 1992**, 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 lo 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 tiene 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 establezca.

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" **Nº 5961/92**, 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. Y en los fundamentos de su decreto reglamentario se expresa que "Para garantizar el ejercicio de la participación se establece un sistema de información pública a través del cual, todos los habitantes puedan acceder libremente a las manifestaciones y demás documentación involucrada en el proceso".

También en la Provincia de Mendoza existe un Programa de Información al Ciudadano (PIC) publicado en Internet, del Gobierno de Mendoza, como

herramienta para la transparencia de la gestión y para la participación ciudadana.

El PIC contiene información institucional del Gobierno de Mendoza. Permite a los ciudadanos saber cómo está organizado el Estado, cuáles son los cargos, funciones, responsabilidades e incumbencias de los organismos que lo componen.

Bajo la coordinación de la Oficina del Inspector General de la Gobernación los responsables de la información de los distintos organismos y los técnicos, organizan el material para garantizar el acceso rápido de los ciudadanos a información sobre el Estado Provincial concerniente al ámbito administrativo. No alcanza a la información de los otros poderes del estado provincial.

Ciudad de Buenos Aires

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, el derecho al libre acceso a la información ambiental tiene jerarquía constitucional, ya que el art. 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".

En la Ciudad de Buenos Aires, existen dos leyes, una de "acceso a la información" N° 104, que 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° 303/99 de la Legislatura de la Ciudad, tiene un objeto más amplio que lo ambiental y abarca la información obrante en poder del Go-

bierno de la Ciudad, de cualquier autoridad incluyendo a contratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio.

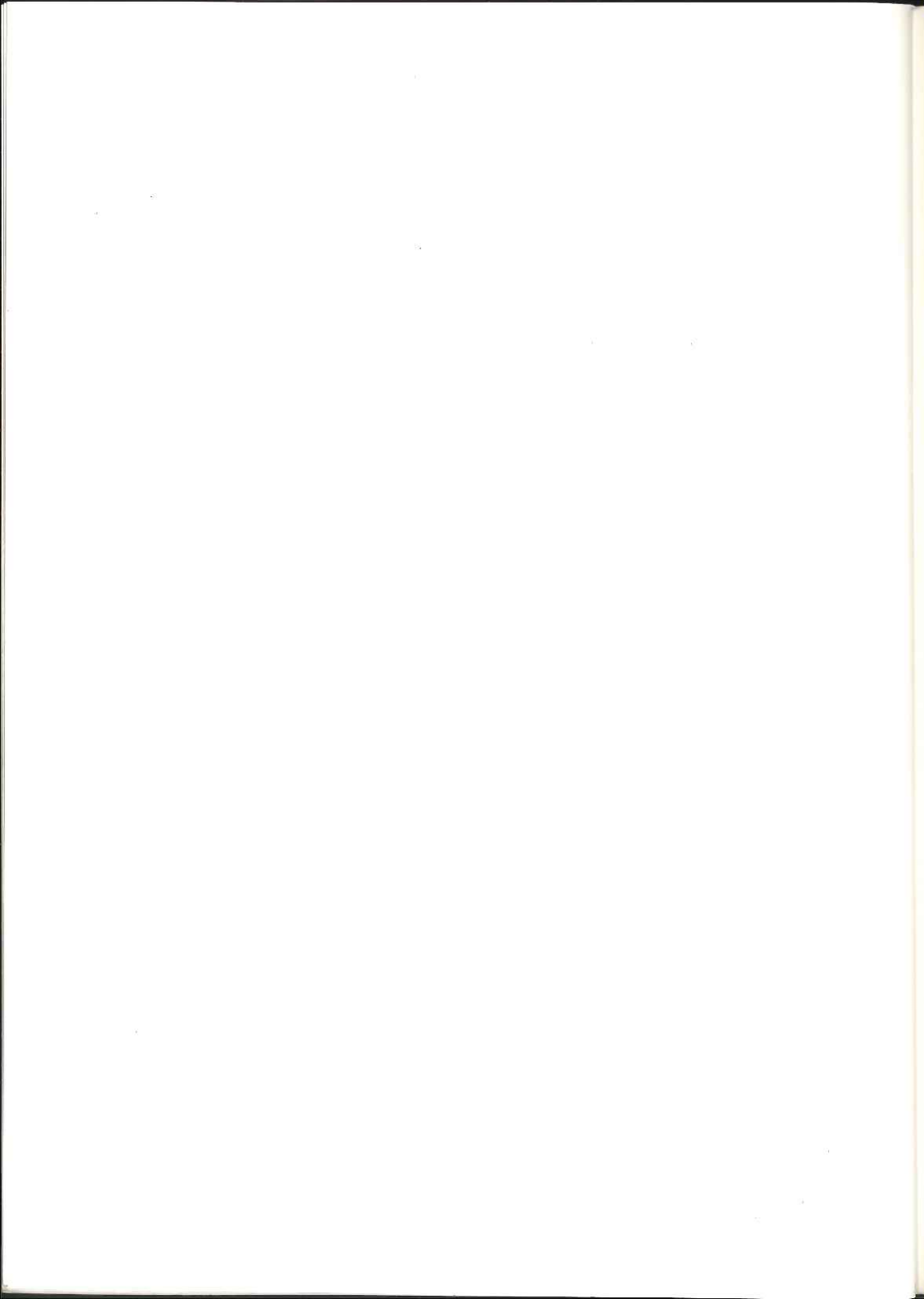
Considera información ambiental a cualquier tipo de investigación, informe, dato sobre el estado del ambiente y de los recursos naturales, las declaraciones de impacto ambiental, los planes y programas, tanto públicos como privados.

Establece la gratuidad de la información y las excepciones al régimen de la ley referidas 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.

Comentarios
de la Legislación
en temas
de Participación



COMENTARIOS SOBRE LA INCORPORACION DEL TEMA AMBIENTAL Y LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACION A LA CONSTITUCION NACIONAL Y AL DERECHO PUBLICO PROVINCIAL

1. Los arts. 39, 40 y 41 de la Constitución Nacional

Las normas mencionadas en primer término receptan dos formas de democracia semidirecta que canalizan la participación popular en la toma de decisiones.

Estas formas de participación resultaban de dudosa viabilidad en el sistema anterior a la reforma consagrado en el art. 22, según el cual la soberanía popular se ejerce a través de representantes, consistiendo la participación ciudadana sólo en la emisión del voto en las condiciones y circunstancias preestablecidas.

Nuestro artículo 41 de la Constitución reformada en 1994, incorpora la materia ambiental al ámbito nacional, consagrando el derecho de todos los habitantes "a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano..."

Este derecho se establece también en su faz de "deber de preservarlo". Se incluye la obligación de "recomponer" el daño ambiental según lo dispone la ley con expresión escasamente feliz. La legislación y la interpretación de los tribunales darán su justo contenido y ámbito de aplicación al concepto.

Este breve referencia intenta acentuar la importancia de esta incorporación a nivel nacional de un derecho ampliamente consagrado en el constitucionalismo provincial, en especial en las constituciones provinciales reformadas con posterioridad a 1986.

2. La Constitución de la Provincia de Jujuy (Octubre de 1986), luego de reiterar el principio general de la democracia representativa ("Todo poder público emana del pueblo, pero éste no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y demás autoridades que esta Constitución establece"), ha incorporado el principio de la democracia participativa, haciendo lugar a formas de democracia semidirecta, como la iniciativa popular, el plebiscito consultivo y el referéndum. (art. 2). En forma concordante con es-

ta disposición se reconoce a los ciudadanos el derecho a iniciar proyectos de ley, juntamente con los diputados, el poder ejecutivo y el superior tribunal de justicia.

Como base del sistema republicano y del ejercicio de los derechos de los ciudadanos se reconoce el libre acceso a la información entre las "Declaraciones y garantías". El artículo 12 recepta el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y sus limitaciones.

En el Capítulo de "Derechos y Deberes Humanos" reconoce a toda persona la libertad de pensamiento, que comprende la libertad de buscar, recibir o difundir informaciones o ideas de toda índole, ambas aparecen como caras de una misma moneda.

La ley 4444 de 1989 complementa esta disposición con obligaciones a cargo de los medios de comunicación y el deber del Poder Ejecutivo de editar el Boletín Oficial de la Provincia.

Al igual que en la Constitución Nacional, la Carta Magna de la Provincia de Jujuy, reconoce el derecho a un medio ambiente sano. Así entre los "Derechos y Deberes Humanos" el art. 22 dice: "Todos los habitantes de la provincia tienen el derecho a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como el deber de defenderlo". Pone a cargo del Estado Provincial una serie de obligaciones que tienen que ver con la protección del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y el desarrollo sustentable.

Volviendo al derecho-deber de los ciudadanos, el precepto del art. 43 entre los "deberes de las personas" incluye: "evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica".

En el capítulo relativo al "Régimen municipal" dedica un artículo a la obligación del gobierno municipal de asegurar la mayor y eficaz participación de los vecinos en la gestión de los intereses públicos, debiendo las normas que regulan el funcionamiento de las instituciones municipales, la ley o la carta orgánica, incluir y reglamentar los derechos que hagan efectiva esta garantía. Esta norma constitucional fue ampliamente desarrollada por la Carta Orgánica del Municipio de San Salvador de Jujuy.

3. La Carta Orgánica del Municipio de San Salvador de Jujuy (julio 1988) desarrolla este postulado constitucional desde su preámbulo, en cuyo texto nos enfrenta con el desafío de realización comunitaria a través de la "participación responsable del pueblo en la vida municipal".

Avanzando en su normativa el art. 3 luego de consagrar el principio clásico de soberanía popular expresa: "sin perjuicio de los derechos de iniciativa, Audiencia Pública, plebiscito y referéndum".

El art. 12, confiere amplia participación a los centros vecinales e instituciones intermedias para que "colaboren con el mejoramiento de las condiciones de vida, la solución de los problemas que incumben a los vecinos y la defensa y promoción de los intereses sociales y económicos que les son propios".

Entre los objetivos generales de la acción municipal (art. 13, inc. 1 y 6), encontramos "la participación de los habitantes en los asuntos públicos, como idea central del régimen democrático, el libre acceso a las fuentes de información y la publicidad de los actos de gobierno" y "la protección, control, conservación y mejoramiento de las condiciones ambientales".

De la armonización de ambas normas surge la viabilidad de las Audiencias Públicas como herramienta y oportunidad para la capitalización de conocimientos teóricos y prácticos del conjunto de la población en la toma de decisiones relativas a la comunidad en la que viven.

No queremos pasar por alto la norma del art. 43, relativa a las atribuciones y deberes del Concejo Deliberante en cuyo inciso 12 aparece la de "dictar la ordenanza que reglamente los derechos de iniciativa, Audiencia Pública, plebiscito y referéndum popular" (Ordenanza 3017/2000).

En armonía con el art. 55, inc. 19, en las atribuciones y deberes del Departamento Ejecutivo se enuncia, "Convocar a Audiencia Pública, plebiscito y referéndum conforme se establece por esta Carta Orgánica y las ordenanzas".

En el título "Derechos populares" dedica dos artículos el 83 y 84 a la "Audiencia Pública".

De la lectura de ellos surge:

- a) que "cualquier entidad vecinal, gremial, política, profesional o de otra índole que actúe en la órbita del Municipio tiene la facultad de solicitar" la realización de la Audiencia.
- b) Puede ser solicitada al Departamento Ejecutivo o al Concejo Deliberante.

- c) Puede tener por finalidad intervenir en la adopción de determinados acuerdos sobre actuaciones político administrativas o solicitar información sobre temas determinados.
- d) La iniciativa para convocar la Audiencia también puede provenir de los órganos políticos del Municipio (inc. 2 del art. 83).
- e) Cuando la iniciativa parte de las entidades vecinales deberá estar avalada por las firmas de por lo menos el 1% del padrón electoral del municipio.
- f) La solicitud deberá indicar el temario que se desea tratar.
- g) El Departamento Ejecutivo o el Concejo Deliberante deberán convocar la audiencia en un plazo breve.
- h) Están legitimados para intervenir en la audiencia todas las entidades intermedias que actúen en la órbita del municipio, aunque no haya solicitado la convocatoria a audiencia.
- i) Las conclusiones a que se arribe no tienen efecto vinculante para las autoridades municipales.
- j) Para determinados temas la convocatoria a audiencia puede ser obligatoria.

4. Ley Nº 4444 de "Publicidad de los Actos de Gobierno y de Libre Acceso a la Información del Estado"

Desarrolla los contenidos de los arts. 12 y 31 de la Constitución de la Provincia, donde se explicita el reconocimiento de la obligatoriedad de publicidad de los actos de gobierno y de la libertad de pensamiento y de recibir información.

Con respecto a este último derecho la ley lo circunscribe a las fuentes de información pública, reconociéndolo a toda persona física o jurídica radicada en la Provincia y sin necesidad de expresar las razones que motivan el pedido de información.

La ley sujeta el ejercicio del derecho al pago por el solicitante de las tasas retributivas de servicios o sellados de actuación que establezcan el Código Fiscal, la ley impositiva y las ordenanzas municipales, además de los gastos de fotocopiado que pudieran corresponder en cada caso. Nos parece que esta exigencia del pago de tasas, limita desde el inicio y sin justificación alguna, el ejercicio pleno de este derecho.

La ley establece un plazo de cinco días para que la autoridad de aplicación u organismo competente provea la información, considerando que existe denegatoria tácita si transcurrido el mismo no se proveyera al requerimiento y no se expidiera, lo que deja abierta la posibilidad de interponer una acción de amparo al solicitante insatisfecho, de acuerdo al régimen procesal de la ley 4442.

La importancia del ejercicio de este derecho como sustento de los demás derechos y garantías constitucionales, como también de la plena y eficaz participación en las nuevas formas de democracia semidirecta o participativa, nos hacen pensar en la necesidad de una adecuada reglamentación de la ley.

La reglamentación debe asegurar que el derecho pueda ser ejercido por "toda persona" y que "todo funcionario público" esté obligado y en condiciones de entregar la información que se solicita, con las limitaciones que surgen de otros derechos constitucionales de mayor valor, como la seguridad del estado o la intimidad y el honor de las personas.

5. Ordenanza de Audiencias Públicas 3017/2000 del Concejo Deliberante de San Salvador de Jujuy

El Concejo Deliberante de la Ciudad de San Salvador de Jujuy, ha dado cumplimiento a uno de los "deberes", enumerados en su art. 43, sancionando la Ordenanza N° 3017/2000 regulatoria del "Régimen de Audiencias Públicas" en el ámbito municipal.

Esta Ordenanza ha receptado la institución de la Audiencia Pública como instancia de consulta, para facilitar la comunicación entre las autoridades y todos los integrantes de la comunidad, permitiendo a éstos últimos hacer conocer toda la información, sus opiniones y puntos de vista a la autoridad encargada de tomar la decisión de que se trate. Con acierto expresa el art. 2 en la definición del objeto de las audiencias, que las opiniones: " sean debidamente tomadas en cuenta por las Autoridades y contribuyan a mejorar la calidad de las decisiones".

La Ordenanza contempla todos los aspectos importantes con relación a esta nueva forma de participación: efectos jurídicos, convocatoria, lugar y hora de celebración, publicidad previa, autoridades de la Audiencia Pública, peritos y testigos, celebración (desarrollo) de la Audiencia Pública, derechos

y deberes de los participantes y de la autoridad que preside la audiencia.

Es fundamental la norma del art. 3 referida a los efectos jurídicos de las audiencias y de las informaciones recabadas que no tienen efecto vinculante. Es decir la autoridad convocante no está obligada a resolver de acuerdo a las opiniones vertidas en la audiencia aunque estas fueran mayoritarias. También impone la obligación de fundamentar el apartamiento, en cuanto expresa "las opiniones expresadas en el marco de este Régimen de Audiencias Públicas, deberá ser tomadas en cuenta por las autoridades convocantes. La ausencia de tal fundamentación será suficiente para impugnar los actos administrativos resultantes."

A efectos de que la audiencia realmente cumpla su objetivo en nuestra opinión se debería ampliar el plazo de convocatoria entre 30 y 40 días previos, a fin de permitir a los miembros de la comunidad obtener la información relacionada con el tema o proyectos a tratarse en la audiencia y también organizarse para participar. La etapa previa es de fundamental importancia para asegurar una participación efectiva.

El art. 6 de la Ordenanza enumera la información que debe incluir la convocatoria, así se establece que la convocatoria debe indicar el lugar para obtener información (inc. 5), el lugar para solicitar el derecho de intervención oral (inc. 6), el lugar para solicitar la intervención de testigos o peritos (inc. 7), el lugar para presentaciones escritas (inc. 8). Nos parece importante que estas funciones sean ejercidas por un solo organismo a fin de facilitar la concentración de toda la información concerniente a la audiencia, la autoridad convocante, el documento o proyecto que se somete a la consideración de la comunidad interesada, quiénes van a participar como expositores, testigos o peritos, el contenido de los informes escritos, etc.

De esta manera también se facilitará a la autoridad convocante la tarea de consideración y análisis de las opiniones, informes o propuestas arrimados por los participantes a la audiencia.

Entre las causas de suspensión de la audiencia, se menciona (art. 12 inc. c) la "necesidad de mayor preparación de las audiencias para garantizar el éxito de las mismas". Nos parece que esta atribución de la autoridad que preside la audiencia, resultaría innecesaria si se ampliara el plazo de convocatoria de modo de permitir una adecuada preparación de los ciudadanos miem-

bros de la comunidad interesados en la cuestión sometida a la consideración de la Audiencia Pública.

En concordancia con los principios que emanan de la Constitución de la Provincia y son receptados por la Carta Orgánica Municipal (Ver artículo 83), nos parece que debe incluirse la Audiencia Pública a requisitoria ciudadana o por iniciativa popular. Como una forma de cercanía entre gobernantes y gobernados que permita a la ciudadanía pedir (cumpliendo determinados requisitos) la apertura de este vital espacio de participación en el proceso de toma de decisiones.

6. Comentario sobre el Reglamento de Audiencias Públicas de la Superintendencia de Servicios Públicos y otras Concesiones. SU.SE.PU.

De la lectura de este Reglamento de Audiencias Públicas surgen dudas respecto a la comprensión de la naturaleza de esta forma de participación, que como ya dijimos es una instancia que permite acercar al decisor las opiniones de la comunidad (ciudadanos u organizaciones) interesados o afectados por el tema a resolver. Las normas de este reglamento se acercan demasiado a las de un proceso judicial, el art. 1 menciona los principios que deben regir esta institución, entre los que aparece "el debido proceso, instrucción e impulsión de oficio, economía procesal". En varios artículos se utilizan términos e instituciones propias del derecho procesal, es más se remite al articulado del Código Procesal Civil, a la Ley de Procedimiento Administrativo. Así el art. 4 se refiere a las partes, el 5 da la posibilidad de que las partes sean representadas por letrados o no, y tengan patrocinio letrado. El art. 7 autoriza a las autoridades a exigir la unificación de personería, el art. 23 exige a las partes acreditar los derechos, intereses legítimos que invoquen, esto implica impedir la participación de todos los que tengan interés en hacerlo y se hayan inscripto en el lugar y tiempo que se indique.

También nos parece desacertado remitir el plazo de publicación de la convocatoria a otra norma, "el art. 59 de la ley 4888, y las demás leyes". Nos preguntamos: ¿Saben todos los ciudadanos qué plazo tiene la SUSEPU para convocar a la audiencia de que se trate?

En la medida que el art. 13, habla de la posibilidad de que el Presidente de trámite o el Directorio de SUSEPU, podrán requerir asesoramiento técnico o legal y, el art. 32 se refiere a los hechos y el derecho a considerar, pareciera que se trata de un proceso judicial donde algunas cuestiones de hecho y de derecho estuvieran controvertidas. Esta sensación se ve corroborada con la norma del art. 33 donde se permite interrogar y repreguntar a las partes. Entendemos que esto no es de la naturaleza de una Audiencia Pública.

Una Audiencia Pública no es un debate, ni un juicio oral, es una instancia de participación que permite a la autoridad encargada de tomar una decisión escuchar las opiniones de los miembros de la comunidad interesados en la cuestión de que se trate. El procedimiento de la audiencia permite hacer exposiciones orales o presentaciones escritas, tendientes a enriquecer el proceso de toma de decisión. Hay participantes no partes, si bien es formal, por lo cual hay requisitos que se deben cumplir tendientes a que la audiencia realmente sea un ámbito de participación efectiva. No se discuten cuestiones de derecho, los participantes (expositores, testigos o peritos) arriman información, distintos tipos de conocimiento al que ya posee la autoridad encargada de tomar la decisión. Esta resolverá en última instancia de acuerdo al criterio de razonabilidad que debe inspirar toda decisión ya sea administrativa, legislativa o judicial. Si la Audiencia Pública es una instancia del proceso de toma de decisión, la autoridad deberá considerar todas las opiniones y aportes conducentes a la cuestión a resolver, también deberá fundamentar el apartamiento.

Entendemos que este reglamento es excesivamente formal y que dificultará la participación de todos los interesados en forma efectiva, por lo tanto habría que impulsar su modificación a fin de que estas Audiencias Públicas, sean verdaderas instancias de participación efectiva de la comunidad en la toma de decisiones que le conciernen y afectan su calidad de vida.



INDICE

FORINS	3
¿QUÉ ES FARN?	7
PREFACIO	9

AUDIENCIAS PUBLICAS 11

¿QUE ES UNA AUDIENCIA PUBLICA?	11
ASPECTOS FUNDAMENTALES	13
El objetivo principal de las Audiencias Públicas	13
¿La Audiencia Pública es un debate público?	13
¿La Audiencia Pública decide?	13
NORMAS DE PROCEDIMIENTO	14
Los efectos jurídicos de las Audiencias Públicas	14
Modalidades de Audiencias Públicas	15
Ambitos jurisdiccionales de las Audiencias Públicas	16
¿Quiénes pueden participar en las Audiencias Públicas?	16
OPORTUNIDADES Y BENEFICIOS	17
Oportunidades para la población	17
Oportunidades para las autoridades ambientales	19
CUESTIONES OPERATIVAS	21
AUDIENCIAS PÚBLICAS EN NUESTRO SISTEMA INSTITUCIONAL	23
Audiencias administrativas	23
Cartas Orgánicas Municipales	25
Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Ley Nº 6/98	26

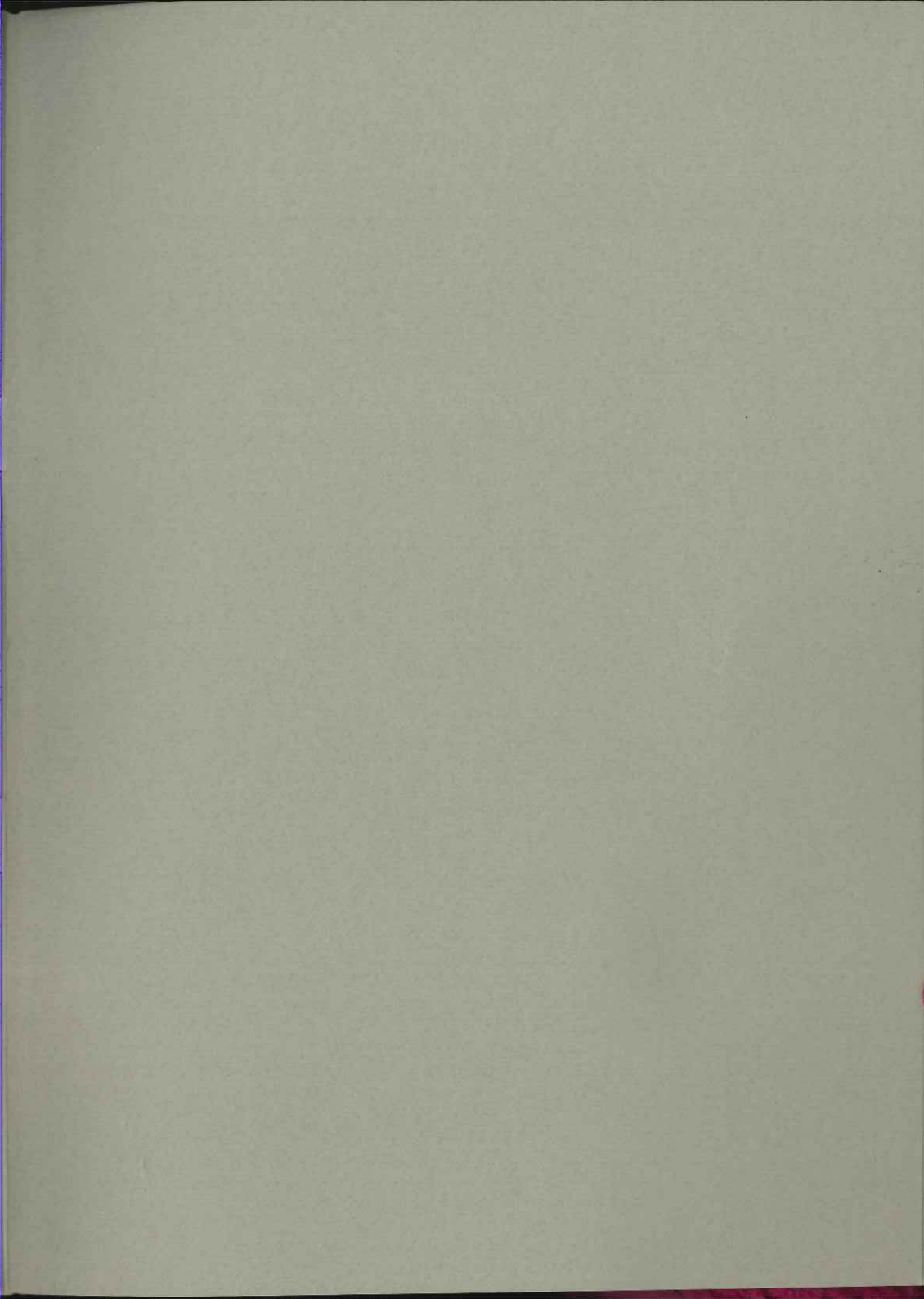
DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION 27

¿Qué información comprende?	27
¿Cuál es su fundamento teórico?	27
¿Es lo mismo publicidad de los actos de gobierno que derecho de libre acceso a la información pública?	27
¿Cuándo se da una auténtica participación pública?	28
¿A quién le pertenece la información pública?	28
¿Cuál es el alcance del derecho de libre acceso a la información? ...	28
Acceso a la información privada de naturaleza pública	29

EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y	
LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA	30
EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL	30
¿Cómo acceder a la información pública?	30
¿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?	31
¿Qué aspectos contempla este derecho?	32
EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO	
ARGENTINO	33
Constitución Nacional	33
Otras Constituciones	33
Leyes provinciales	33
Ciudad de Buenos Aires	35

COMENTARIOS DE LA LEGISLACION EN TEMAS DE PARTICIPACION 37

COMENTARIOS SOBRE LA INCORPORACION DEL TEMA AMBIENTAL Y LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACION A LA CONSTITUCION NACIONAL Y AL DERECHO PUBLICO PROVINCIAL	39
1. Los arts. 39, 40 y 41 de la Constitución Nacional	39
2. La Constitución de la Provincia de Jujuy (Octubre de 1986)	39
3. La Carta Orgánica del Municipio de San Salvador de Jujuy (julio 1988)	41
4. Ley Nº 4444 de "Publicidad de los Actos de Gobierno y de Libre Acceso a la Información del Estado"	42
5. Ordenanza de Audiencias Públicas 3017/2000 del Concejo Deliberante de San Salvador de Jujuy	43
6. Comentario sobre el Reglamento de Audiencias Públicas de la Superintendencia de Servicios Públicos y otras Concesiones SU.SE.PU.	45



D. 2