

AUDIENCIAS PUBLICAS EN LOS MUNICIPIOS PATAGONICOS

FUNDACION PATAGONIA NATURAL

FUNDACION AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

1999

AUDIENCIAS PUBLICAS EN LOS MUNICIPIOS PATAGONICOS

**Fortalecimiento institucional para promover la
participación comunitaria en la gestión ambiental**

**Banco Mundial
Donación IDF No. 27547**

**FUNDACION PATAGONIA NATURAL
FUNDACION AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

1999

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Dirección:

Daniel Sabsay

Daniel Ryan

Coordinación del proyecto:

María del Carmen García

Fundación Patagonia Natural

Dirección:

Guillermo Harris

Coordinación del proyecto:

José María Musmeci

FARN

Monroe 2142

Ciudad de Buenos Aires

Tel-fax(54-1) 4788 4266 4787 3820

República Argentina

Fundación Patagonia Natural

Marcos A.Zar 760

Puerto Madryn Chubut

Tel 02965472023 fax 02965474363

República Argentina

QUÉ ES LA FARN?

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) fué fundada en 1985. Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo objetivo principal es la promoción de la política, el derecho, la economía y la organización institucional para el desarrollo sustentable. 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:

INVESTIGACION, en las cuatro áreas de su especialización en el ámbito local, nacional, regional e internacional.

ASESORAMIENTO INSTITUCIONAL, al sector público, privado y organizaciones no gubernamentales.

CAPACITACION a través de las actividades de SUSTENTAR, su centro Regional de Investigación y Capacitación para la Sustentabilidad.

INFORMACION, a través de su Centro de Información Jurídico Institucional Ambiental, de la publicación resultante de los proyectos desarrollados por la institución y de la colaboración de sus miembros en otras publicaciones afines.

PROMOCION Y DIFUSION, a través de conferencias, debates, encuentros intersectoriales, del Foro FARN, etc. con el objeto de que la variable ambiental sea tenida en cuenta en el proceso de toma de decisiones de los dirigentes de los sectores públicos y privados de América Latina.

MEDIACION Y FACILITACION, a través de su equipo de facilitadores y mediadores. Consenso Ambiental. Este grupo interdis-

ciplinario presta servicios de mediación, facilitación de diálogos públicos, procesos de consulta y manejo de conflictos en la búsqueda de soluciones consensuadas entre los sectores involucrados.

Los distintos proyectos que se ejecutan responden a diferentes problemáticas ambientales y promueven el desarrollo sustentable cumpliendo las funciones arriba mencionadas.

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.

FARN es miembro de: Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD), Foro del Sector Social (Argentina) y Red de Redes de Información Económica y Social (UNIRED)

PREFACIO

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

Se trata del proyecto: Fortalecimiento institucional para promover la participación comunitaria en al gestión ambiental.

Financiado por la donación de IDF No. 27547 del Banco Mundial, tiene por objetivo facilitar a organizaciones comunitarias y autoridades locales la información vinculada con la convocatoria, la organización, la celebración y el seguimiento de las audiencias públicas en proceso de toma de decisiones municipales concernientes al medio ambiente.

La Fundación Patagonia Natural coordina el Proyecto y su ejecución en el ámbito de seis municipios patagónicos.

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.

La primera parte dedicada a los contenidos conceptuales de la Audiencia Pública ha sido tomado 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) Se han actualizado los antecedentes legislativos y adaptado algunos párrafos de su redacción original.

La segunda parte contiene el análisis del derecho público pro-

vincial vigente en las provincias de Santa Cruz, Chubut y Río Negro con relación a la temática específica de los mecanismos de participación comunitaria en temas de medio ambiente y desarrollo sustentable.

María del Carmen García
Coordinadora
FARN

Daniel Sabsay
Director Ejecutivo
FARN

AUDIENCIAS PUBLICAS

¿QUE ES UNA AUDIENCIA PUBLICA?

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.

HAGAMOS UN POCO DE HISTORIA...

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 de 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 en caso que tengan una vinculación con sus preocupaciones, y 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 del trazado de una autopista urbana afecta múltiples actores sociales. Pero además, moviliza la sensibilidad ambiental de muchísimos habitantes de una ciudad. Frente a esta posibilidad si el municipio...

...ya cuenta con AUDIENCIAS PUBLICAS la evaluación del impacto ambiental de las diversas alternativas de la autopista, 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 tendiente hacia la legislación que autorice el proyecto socialmente más viable.

...no cuenta con el sistema de AUDIENCIAS PUBLICAS 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. Al finalizar esta sección, aparecen algunas experiencias ya realizadas en nuestro país, así como lineamientos generales que podrán orientarlo en este proceso.

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 cabal fundamentación 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 estas 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 constituídas. 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 el cumplimiento de determinadas normas de procedimiento:

NORMAS DE PROCEDIMIENTO

el orden del día;
la distribución de un texto normativo a ser consultado;
la modalidad de intervención oral de los participantes individuales o institucionales;
la posibilidad de invitar expertos sobre el tema en discusión;
presentación de testigos;
intervención de las autoridades y fundamentación pública de los textos borradores de las decisiones propuestas;
papel de los moderadores o facilitadores;
período para la presentación de opiniones escritas;
anuncio de audiencias públicas revisoras.

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:

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 no crean que estas sean pertinentes, deben ofrecer debidamente 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 la 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.

NIVELES: Municipal, Provincial, Regional, Nacional, Internacional.

Así, los consejos 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 en Chubut prevé la Audiencia Pública como modalidad de consulta al público.

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:

- toda persona con ciudadanía o residencia del país en donde se celebre la Audiencia Pública;

- cualquier persona que se vea afectada directa o indirectamente, en su propiedad, salud o calidad de vida;

- 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.

OPORTUNIDADES Y BENEFICIOS.

1 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 sean contempladas 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 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, este aspecto cobra sentido particular. Por ejemplo, un proyecto de ley regulatorio para la protección de la calidad del aire en las ciudades de más de 50.000 habitantes requiere información de todos los actores, entre otros aspectos, sobre:

opiniones científicas y técnicas;
ofertas de sectores productivos;
alternativas tecnológicas;
opiniones públicas sobre calidades atmosféricas;
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 y 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 las normas que resulten como hechos ya consumados y adoptados 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.

2. 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 pueden dar su perspectiva a las autoridades públicas e introducir su análisis a las instancias de planeamiento que envuelve 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 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 nacionales a la luz de sus competencias legalmente conferidas.

Las Audiencias Públicas sirven para que las autoridades expliquen a la gente cual es su espíritu, la fundamentación de las normas propuestas y cuales son sus competencias en la materia de acuerdo a su interpretación de la ley; permiten analizar qué otras instituciones nacionales, provinciales y municipales pueden ayudar a responder las preocupaciones identificadas; y comunicar la gestión operativa y facilitadora, que proponga un programa de prevención de incendios. Asimismo da 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 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 renovada oportunidad para construir su propia credibilidad política y social. De alguna manera, la autoridad que este absolutamente abierta a cualquier cuestionamiento proveniente de la sociedad en relación a un proyecto normativo, demuestra ante la ciudadanía su voluntad de actuar con transparencia y responder al conjunto completo de preocupaciones colectivas.

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 la propuesta de un régimen de Audiencias Públicas 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.

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.

¿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 presupuestos 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 cartelera 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 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 ofrecer suficiente tiempo de antelación para que las personas interesadas se preparen, hablen con otros y obtenga información previa. 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 desplazar-se 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 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.

ANTECEDENTES.

LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN NUESTRO SISTEMA INSTITUCIONAL.

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

a) La ley 24.354 crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son 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. Es de destacar el apartado 5 del anexo 2 que dispone que **la autoridad ambiental competente podrá convocar una Audiencia Pública** con la participación de sus propios representantes; representantes del organismo o empresa que dio origen al proyecto; organizaciones intermedias representantes de la comunidad afectada por el proyecto y representantes del órgano responsable del sistema nacional de inversiones públicas.

b) La resolución No.39/94 del ente regulador de la Electricidad regula 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) Reglamento General de Audiencias Públicas del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios: Este reglamento estructura las audiencias sobre la base de los principios de publicidad y acceso de los interesados y público en general a todo el procedimiento público; informalismo y oralidad actuada y amplitud de las asociaciones no gubernamentales que representen intereses de usuarios en el proceso de control e información certificada, debidamente probada y bajo la responsabilidad de quien tenga la obligación de efectuarla.

El reglamento considera partes a "toda persona física o jurídica privada o pública que invoque un interés legítimo o derecho subjetivo, simple o difuso relacionado con la prestación de los servicios de agua y cloacas en el ámbito de jurisdicción del ETOSS". Se establece la figura del Defensor del Usuario que deberá asistir a los mismos durante el procedimiento de Audiencia Pública.

Es requisito para la celebración de la audiencia, la publicación de un edicto convocando a la misma, con los antecedentes del caso y la aplicación del procedimiento. En fin, el edicto deberá contener una explicación breve del procedimiento.

Antes de la realización de la Audiencia propiamente dicha, el Directorio designará a las personas que la presidirán. Todas las intervenciones de las partes se realizarán oralmente. Cada parte tendrá la oportunidad de controlar la producción de las pruebas ofrecidas por las demás, y podrá realizar preguntas y repreguntas a testigos, y pedir aclaraciones a los peritos. Una vez finalizada la intervención de las partes, quién esté a cargo, permitirá la participación del público.

Asimismo, la Autoridad a cargo podrá hacer las preguntas que estime pertinentes.

La autoridad que haya estado a cargo de la audiencia deberá hacer una proposición para el Directorio del Ente.

d) Ley de Preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente de la Provincia de Mendoza. Ley 5.961.

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.

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

El art. 63 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, contempla las audiencias legislativas y administrativas para tratar asuntos de interés general de la Ciudad. El art. 90 incorpora 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. Si bien lo informado en esta instancia participativa no es vinculante para la autoridad convocante, se establece la obligación de fundar el apartamiento bajo pena de nulidad, en los siguientes términos "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.

La norma contempla la instancia previa de la convocatoria, organismo de implementación, publicidad, reglamento de funcionamiento de la audiencia.

ANALISIS DE LA LEGISLACION

El objeto del análisis que proponemos es la identificación de las normas que consagran o permiten las formas de participación ciudadana en la toma de decisiones, en especial las referidas a la materia ambiental.

Este análisis abarca el Derecho Público Provincial de Río Negro, Chubut y Santa Cruz, comenzando con el articulado de la Constitución Provincial.

En este cuerpo normativo se identifican las disposiciones que consagran los principios propios de la democracia participativa, las nuevas formas de participación o democracia semidirecta, los derechos de libre acceso a la información, el derecho a un medio ambiente sano y los principios del desarrollo sustentable.

El estudio se completa con el análisis de las normas relativas a la materia municipal y las competencias que se derivan de su autonomía.

Ello con el fin de determinar la viabilidad de la Audiencia Pública como mecanismo de participación en la toma de decisiones ambientales.

Por lo cual también incluye el comentario de algunas leyes provinciales consagradoras de la Audiencia Pública como mecanismo de participación en general o dentro de algún proceso de toma de decisiones, lo que permite el análisis de los casos en que las audiencias públicas ya se encuentran institucionalizadas.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO.(1988)

Ya en el preámbulo de la constitución rionegrina se mencionan entre los objetivos inspiradores de su normativa la consagración de un "ordenamiento pluralista y participativo" donde se "preserven los recursos naturales y el medio ambiente" pautas que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar toda la normativa constitucional provincial.

El derecho a un medio ambiente sano aparece en la Sección: Política Ecológica, donde se consagran los dos aspectos de este derecho ya que también aparece el deber de preservarlo y defenderlo.

Este último aspecto abre la puerta a la participación en la toma de decisiones por parte de los habitantes respecto de esta temática por medio de una legitimación activa amplia en materia de acciones de amparo colectivo en defensa de los derechos del ambiente.

Así el art. 85 de esta sección, establece: "...Los habitantes están legitimados para accionar ante las autoridades en defensa de los intereses ecológicos reconocidos en esta Constitución". Entendemos que las expresiones "habitantes" y "autoridades" son lo suficientemente comprensivos como para otorgar una amplia legitimación ante las autoridades de todos los niveles para participar en las decisiones concernientes a nuestra materia ambiental.

Creemos que esta norma debe armonizarse con el art. 43 que eleva a categoría constitucional la garantía del amparo para la defensa de todos los derechos y libertades humanas, reconocidos expresa o implícitamente en la constitución, entre los cuales, como ya se ha dicho, se encuentra el de gozar de un medio ambiente sano.

Esta mención a la acción de amparo se justifica en la articulación de una acción de amparo colectivo caracterizado por el reconocimiento de una legitimación amplia a los "restringidos", lo cual implica una importante y activa forma de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relativas a materias que los afectan por ser titulares solidarios de estos nuevos derechos.

Las nuevas formas de democracia semidirecta se enumeran en la norma sobre la soberanía popular, donde se exceptúan de la democracia representativa los casos de referéndum, consulta, iniciativa y revocatoria popular y también en otras dispersas en el articulado de la constitución.

Una interesante innovación en materia de participación en el proceso legislativo aparece en el capítulo dedicado a la formación y sanción de las leyes, donde después de una primera aprobación de un proyecto por la legislatura se prevé su difusión a la población de la Provincia por los medios de comunicación a efectos de conocer la opinión popular sobre la misma antes del segundo tratamiento para su aprobación definitiva.

Ya en el capítulo referido al Régimen Municipal, además de consa-

grar la autonomía municipal, la existencia de municipios de carta y su condición de comunidad natural básica con objetivos propios impone como condición a los municipios asegurar los derechos de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato.

A nivel provincial y relativa a esta materia son de especial interés la Ley de Audiencia Pública y de Evaluación de Impacto Ambiental.

LEY DE AUDIENCIAS PUBLICAS NO. 3132/97.

En sólo cinco artículos esta ley consagra la posibilidad de la convocatoria a audiencias públicas en el procedimiento legislativo, con el objeto de analizar iniciativas parlamentarias. Por lo tanto esta norma consagra las llamadas audiencias legislativas.

De su análisis surgen las características principales de las mismas. ¿Quiénes pueden convocar? Las comisiones permanentes o especiales. ¿Cuándo? Cuando el proyecto se encuentre en la etapa de estudio de las comisiones convocantes. ¿Quiénes pueden participar? La autoridad convocante decide la amplitud de la convocatoria que puede ser a todos los miembros de la comunidad o sólo a los sectores directamente interesados en la temática del proyecto en consideración.

Dos aspectos importantes que prevé la ley a cargo de la Autoridad Convocante y que hacen a la eficacia de este mecanismo, son la amplia difusión de la convocatoria y la obligación de facilitar el acceso a toda la información necesaria para participar.

LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL NO. 3266/99.

Esta ley contempla como una etapa obligatoria la audiencia pública de los interesados y afectados en el lugar de emplazamiento del proyecto o donde se produzcan sus impactos, dentro del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Este procedimiento se realiza en la órbita del poder administrador ya que la Autoridad Ambiental Provincial y los municipios que no hubieren delegado esta facultad ejercen la función de autoridad de aplicación. Se trata por tanto de la categoría de Audiencias Administrativas.

Esta norma tiene una amplia aplicación alcanza proyectos, obras o acciones relacionadas con una gran variedad de materias especialmente enunciadas y otras que no lo son pero que pueden tener un efecto degradatorio para el ambiente.

Con respecto a quiénes pueden participar, se contempla una convocatoria amplia, a personas y entidades interesadas en la temática ambiental. Son en este caso imprescindibles los informes técnicos y los dictámenes de entidades u organismos públicos con competencia en materia ambiental.

La ley también consagra el derecho de libre acceso a la información para garantizar la eficacia y la transparencia en el procedimiento, estableciendo la obligación de garantizar un sistema de información pública absolutamente abierto a fin de dar a publicidad las solicitudes, los informes y dictámenes.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT.(1994)

El análisis del texto constitucional, tiene por objetivo identificar las disposiciones consagratorias del derecho a un medio ambiente sano, el reconocimiento de formas de participación y el régimen municipal, autonomía y competencias.

El medio ambiente sano aparece consagrado como derecho de toda persona y con especial énfasis en el deber correlativo.

Del lado del Estado coloca la obligación de proteger y mejorar la integridad y diversidad natural, propender a su equilibrio y al desarrollo sustentable. Entre las competencias del legislativo especialmente se enumera la de legislar sobre protección ambiental.

Nuestra constitución otorga legitimación para iniciar la acción de amparo ambiental y la de defensa de los intereses difusos a toda persona.

Esta legitimación amplia unida al deber de preservar y defender el medio ambiente, evitar la contaminación y participar en la defensa ecológica, abre la puerta a una participación amplia de todos los habitantes en la materia ambiental.

El reconocimiento de la acción de amparo con amplia legitimación

implica una importante y activa forma de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relativas a materias que los afectan por ser titulares solidarios de estos nuevos derechos.

Desde el momento que se acentúa la obligación de proteger el patrimonio natural y participar en la defensa ecológica no cabe duda que ello implica la correlativa obligación de asegurar a los habitantes formas de participación adecuadas y eficaces que les permitan aportar información y puntos de vista con los cuales se enriquece la decisión de los gobernantes.

Merece un comentario especial la incorporación a nivel provincial de formas de democracia semidirecta, como la consulta, la iniciativa y la revocatoria, lo que pone de manifiesto la intención del constituyente de integrar el proceso decisorio con la participación ciudadana.

Ya en el capítulo dedicado al régimen municipal además de consagrar su autonomía en todos los órdenes, se sujeta a las cartas orgánicas y a la ley orgánica de municipios a la obligación de asegurar las nuevas formas de participación que se consagran a nivel provincial.

A nivel provincial y relativa a esta materia son de especial interés la ley de evaluación de impacto ambiental y libre acceso a la información.

LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL NO. 4032/94. DECRETO REGLAMENTARIO 1153/95.

En esta Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, 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 permiten 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.

Un comentario especial merece la posibilidad de delegación total de aplicación de la ley en la órbita municipal o sólo de transferencia de responsabilidades del procedimiento en la autoridad de dicho ámbito. (Capítulo III del decreto reglamentario).

Para lo cual se requieren convenios específicos con los municipios, o una ley de adhesión.

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 No. 3764/92, y aplicarse al procedimiento de evaluación en cuanto garantizan el libre acceso a la información y establecen responsabilidades para los funcionarios encargados de brindarla.

La ley que comentamos asegura la participación de los integrantes de la comunidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental previo a la realización de un proyecto que puede tener incidencia ambiental desfavorable.

Se exige al acto administrativo de la autoridad de aplicación la racionalidad basada en el análisis del estudio de impacto ambiental presentado por el responsable del proyecto conjuntamente con los resultados de la Audiencia Pública, las opiniones finales se harán públicas.

Estas exigencias tienen como objetivo asegurar a los participantes en la Audiencia que las opiniones emitidas en la misma serán tenidas en cuenta al momento de adoptar la decisión administrativa.

LEY DE LIBRE ACCESO A LAS FUENTES DE INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO. NO. 3764/92.

Esta ley establece un amplio ámbito de aplicación por cuanto reglamenta el libre acceso a la información referida a los actos de gobierno provincial, entes descentralizados o autárquicos, y municipios. Incluyendo asimismo a las tres funciones, ejecutiva, legislativa y judicial.

En cuanto a los sujetos activos de este derecho la legitimación es aún más amplia ya que se atribuye a todos los habitantes.

La solicitud de información puede ser verbal o escrita con lo cual se evidencia la intención de flexibilizar las exigencias para los solicitantes y acentuar la obligación de los funcionarios en cuanto a amplitud de la información y a la brevedad de los plazos en los cuales deberán contestar los requerimientos.

La efectividad del derecho se protege con normas sancionatorias para el funcionario y con el derecho de amparo a favor del afectado por la falta del funcionario.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ.

La Constitución consagra en forma expresa en su articulado el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo personal.

Especialmente menciona que el ejercicio de este derecho implica deberes para los habitantes y para el Estado. Ambos tienen la obligación del cuidado y preservación del medio ambiente. Se incorpora el concepto de desarrollo sustentable imponiendo una explotación racional de los recursos naturales con vistas a las necesidades de las generaciones futuras.

Nuestra constitución deriva en una ley de la legislatura provincial la reglamentación de las acciones tendientes a impedir agresiones contra el medio ambiente, establecer la forma de reparar el daño ambiental y asegurar la evaluación del impacto ambiental para todo emprendimiento que se realice.

Se delega en una ley agraria la defensa y explotación racional de los suelos, bosques y especies vegetales, con lo cual la preocupación ambiental queda claramente explicitada.

Se reconoce la acción de amparo colectivo a nivel provincial a través de una norma dirigida a todos los jueces a quienes se obliga a brindar amparo a todo derecho reconocido en la Constitución Nacional y la Provincial aún en el caso de que no hubiere reglamentación, acción que deberá regirse por términos breves que aseguren la efectividad y vigencia de los derechos reconocidos.

La norma consagratória del derecho a un ambiente adecuado y la que reconoce la acción de amparo, deben interpretarse y aplicarse ar-

moniosamente para permitir una amplia protección de los derechos colectivos, en especial los relativos al ambiente.

En cuanto a las formas de democracia semidirecta que permiten a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones dando un nuevo matiz a la democracia representativa, aparecen en el articulado de nuestra constitución la consulta popular vinculante y no vinculante y la iniciativa popular de leyes.

Ya en el ámbito municipal además de reconocer la autonomía en todos sus aspectos para todos los municipios en consonancia con al Constitución Nacional, establece la autonomía institucional para los que dicten su Carta Orgánica Municipal.

Entre las condiciones exigidas a las Cartas aparecen el reconocimiento de los derechos de consulta e iniciativa popular a los habitantes del municipio a título individual y a las juntas vecinales el derecho a participar en la gestión municipal, lo cual abre un importante canal de participación a los vecinos que podrá ser utilizado en todas aquellas materias de su especial interés entre las cuales la cuestión ambiental estará presente.

INDICE

¿QUÉ ES LA FARN?	5
PREFACIO	7
AUDIENCIAS PUBLICAS	9
¿QUE ES UNA AUDIENCIA PUBLICA?	9
HAGAMOS UN POCO DE HISTORIA... ..	9
ASPECTOS FUNDAMENTALES	11
El objetivo principal de las Audiencias Públicas:	11
¿La Audiencia Pública es un debate público?	11
¿La Audiencia Pública decide?	11
NORMAS DE PROCEDIMIENTO	12
Los efectos jurídicos de las Audiencias Públicas	12
Modalidades de Audiencias Públicas	12
Ambitos jurisdiccionales de las Audiencias Públicas	13
¿Quiénes pueden participar en las Audiencias Públicas?	14
OPORTUNIDADES Y BENEFICIOS	14
1 Oportunidades para la población	14
Oportunidad para la búsqueda de consensos	16
2. Oportunidades para las autoridades ambientales	17
CUESTIONES OPERATIVAS	19
¿Cómo se convocan?	19
¿Quiénes convocan?	19
¿Cuándo se convocan?	19
¿Dónde se celebran?	19
¿Cómo se celebran?	20
ANTECEDENTES	20
Las Audiencias Públicas en nuestro sistema institucional	20
ANALISIS DE LA LEGISLACION	22
Constitución de la Provincia de Río Negro.(1988)	23
Ley de Audiencias Publicas No. 3132.	25
Ley de Evaluación de Impacto Ambiental No. 3266	25
Constitución de la Provincia del Chubut.(1994)	26
Ley de Evaluación de Impacto Ambiental No. 4032/94	27
Decreto Reglamentario 1153/95	27
Ley de libre acceso a las fuentes de información y publicidad de los actos de gobierno. No. 3764/92	28
Constitución de la Provincia de Santa Cruz.	29
INDICE	31