



PARTICIPACION PUBLICA

Herramientas de Participación para la Gestión Costera Patagónica

Consolidación e Implementación del Plan de
Manejo de la Zona Costera Patagónica para la
Conservación de la Biodiversidad.



Argentina



FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES



FUNDACION
PATAGONIA
NATURAL



Global
Environment
Facility

PARTICIPACION PUBLICA

Herramientas de Participación para la Gestión Costera Patagónica

Consolidación e Implementación del Plan de
Manejo de la Zona Costera Patagónica para la
Conservación de la Biodiversidad.



María del Carmen García

Diseño gráfico: **Diseño srl - www.disegno1.com.ar**
e mail: info@disegno1.com.ar

Impresión: **Casano Gráfica S.A.**
e mail: ventas@casanografica.com

Edición 2003 - cantidad 2000

ISBN 987-97411-2-9
© Fundación Patagonia Natural - 2003
Hechos los depósitos que previene la Ley 11.723

Consolidación e Implementación del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad. (PMZCP)

Equipo de Trabajo:

dirección: **Guillermo Harris**

coordinación: **José María Musmeci**

capacitación: **María del Carmen García**
María Elena Caramuto

asistentes: **María del Carmen Taboada**
Carla Poleschi



La *"Consolidación e Implementación del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad"*, tiene como objetivo principal el preservar el valioso ecosistema costero mediante la conservación de sus recursos y el ordenamiento de las actividades vinculadas.

Este plan de manejo descansa en estudios de base sustentados en la solidez técnica, que permiten conocer el estado de conservación y el impacto de las distintas actividades humanas en la costa, con el objetivo de garantizar su conservación. Por otro lado al estar el uso y la protección de la biodiversidad costera íntimamente ligada a los distintos sectores sociales, el plan busca incorporar a la comunidad, de manera fundamental, en las decisiones de manejo. Todo desarrollo trae costos y beneficios para la comunidad. El acabado conocimiento de estos costos y beneficios que implica el desarrollo para la comunidad, es la base del uso responsable de los recursos renovables.

Este proyecto, particularmente, necesita de la participación ciudadana, del acercamiento entre gobernantes y gobernados para la toma de decisiones, del conocimiento por parte de los sectores de las mejores herramientas que posibilitarán la **Participación Pública**. Este manual ha sido diseñado para su uso en la zona costera de Patagonia e incorpora las recomendaciones que el equipo técnico de la Fundación Patagonia Natural ha recogido de los actores de la región, en todos los niveles.

La **Fundación Patagonia Natural** en conjunto con la **Fundación Ambiente y Recursos Naturales** llevan diez años de trabajo conjunto en la región, en procesos de capacitación sobre los mecanismos de participación. Ambas entidades están convencidas que cuanto más se difundan las herramientas de participación que existen, mejores serán las condiciones para generar procesos participativos que incidan en la toma de decisiones para beneficio de la sociedad.

El presente material se elabora como soporte de los cursos sobre Participación Pública del proyecto *"Consolidación e Implementación del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad"* financiado por el GEF y el PNUD y pretende instalarse como un producto para su consulta por parte de cada comunidad, de acuerdo a sus necesidades.

Guillermo Harris
DIRECTOR

José María Musmeci
COORDINADOR

El presente manual de capacitación tiene por objeto tratar de una forma accesible conceptos y consideraciones básicas en materia de herramientas de participación pública. (1)

Dedicaremos un capítulo a los diversos mecanismos de participación, incluyendo una parte conceptual y otra dedicada a los antecedentes nacionales, provinciales y municipales del instituto tratado. Nuestra labor se centra fundamentalmente en la Audiencia Pública y el derecho de libre acceso a la información, temas en los cuales también incluimos ejercicios prácticos. Abordamos el presupuesto participativo, la iniciativa popular de leyes, la consulta popular, como otras interesantes formas de participación que permitirán a la ciudadanía intervenir en el proceso de toma de decisión y en su caso, decidir. Hemos dedicado un capítulo a la acción de amparo y al defensor del pueblo, por cuanto como se verá en su desarrollo son elementos que integran un auténtico sistema de democracia participativa. Finalmente, como anexo incluimos un análisis de la legislación provincial relativa a nuestra temática, es decir las formas de participación pública de posible utilización en el Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica Para la Conservación de la Biodiversidad.

El por qué del desarrollo de dichos contenidos tiene su origen en la necesidad de concientización pública y el sentido de pertenencia, a través de la participación de los interesados en el diseño del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica Para la Conservación de la Biodiversidad". Fortaleciendo las relaciones existentes entre las autoridades, los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado y creando nuevas, que sean aptas y eficaces para el logro de sus objetivos.

Asimismo, la consideración de estos temas en las Provincias Patagónicas de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, tiene por objetivo ejercitar en este ámbito los derechos existentes y lograr que las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales provinciales, reconozcan en sus instrumentos institucionales y legales las diversas herramientas de la democracia participativa.

Nuestro país, ha dado importantes pasos para evitar la pérdida de la biodiversidad no solamente en Patagonia sino en todo el territorio nacional. Es uno de los países firmantes de varias convenciones internacionales relativas a la protección de la biodiversidad incluyendo Ramsar, CITES, Bonn y la Convención sobre Diversidad Biológica. De acuerdo al Artículo 6 de esta última, Argentina preparó una *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad y un Plan de Acción* basado en evaluaciones y necesidades regionales, incluyendo a la Patagonia. La Estrategia ha sido aprobada por resolución 91/2003 y tiene por finalidad cumplir con los objetivos y metas contenidos en el referido Convenio sobre la Diversidad Biológica. Expresa por un lado que la elaboración de la Estrategia se ha realizado a través de un proceso participativo, y por otro, en las diversas áreas destaca la necesidad de un abordaje participativo que incluya a todos los sectores interesados. Se advierte también un permanente interés por coordinar las normas, acciones y estrategias de la jurisdicción nacional, provincial y municipal.

A este respecto, el Manual se propone contribuir a la utilización de mecanismos de participación en la elaboración del plan de manejo de la zona costera patagónica para la conservación de la biodiversidad.

Nos parece interesante remarcar, que tal como lo advierte la Estrategia Nacional sobre diversidad biológica, el Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica Para la Conservación de la Biodiversidad, en razón de la temática en juego exigirá la coordinación de las jurisdicciones, nacional, provincial y municipal, única forma de lograr políticas acertadas y acciones efectivas.

Si los ciudadanos tenemos consciencia de nuestros derechos y la necesidad de que los mismos sean asegurados, podremos exigir a las autoridades su cumplimiento. *"La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir y luego, valga la redundancia, son gobernados por otros sin que exista posibilidad alguna de interactuar con los gobernantes, ha quedado agotada. Ahora al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa."*(2) Por esta causa, este manual se propone brindar elementos que contribuyan a la concientización de los ciudadanos, organizaciones civiles y de los decisores, para la utilización de las herramientas aquí tratadas, aplicables al ámbito del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica Para la Conservación de la Biodiversidad.

(1) Este Manual transcribe gran parte de los conceptos y expresiones vertidas en los documentos: "Participación Pública y Autonomía Municipal Provincia de Buenos Aires" FARN 2001 "Audiencias Públicas y libre acceso a la información" FARN y FORINS 2001. "Audiencias Públicas en los Municipios Patagónicos" FARN y Fundación Patagonia Natural 1999. "Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los Derechos del Medio Ambiente". Sabsay Daniel, Tarak Pedro "La Participación Vecinal y la Gestión del Medio Ambiente" FARN 1995.

(2) SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro. "La Participación Vecinal y la Gestión del Medio Ambiente." FARN, 1995.

I.1 ¿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 pública (por ejemplo, sobre temas ambientales, sociales, educativos), la audiencia pública pasa a ser un excelente espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas en las distintas temáticas de preocupación de la comunidad, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Es ahí donde pueden presentarse, con absoluta libertad, las perspectivas tanto individuales como grupales o colectivas sobre el futuro del medio ambiente. También ahí pueden manifestarse las interpretaciones de cada uno sobre los problemas comunes y sobre las soluciones que deban encararse.

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

La audiencia pública puede ser:

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

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 con relación a una decisión determinada.

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

(3) Ver Ley 6 de Audiencias Públicas de la Ciudad de Buenos Aires, Boletín Oficial 03/04/98

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

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

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

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

1.2. ASPECTOS FUNDAMENTALES

El objetivo principal de las audiencias públicas

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

permita a los habitantes contribuir a la calidad de las decisiones públicas gracias a la presentación simultánea de perspectivas y conocimientos provenientes de un amplio y diverso espectro de actores.

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

NORMAS DE PROCEDIMIENTO

Al momento de la audiencia se debe llegar con:

- el orden del día,
- el reglamento de funcionamiento de la audiencia,

En la Audiencia la autoridad que preside deberá:

- presentar el documento o texto normativo fundamentándolo, y hacer conocer el reglamento del cual surgirá:

la modalidad de intervención oral de los participantes individuales o institucionales, de los expertos y testigos sobre el tema en discusión;

papel de los moderadores o facilitadores;

período para la presentación de opiniones escritas posteriormente.

- Al finalizar el desarrollo de la audiencia, el presidente efectuará el anuncio de audiencias públicas revisoras, si correspondiere, y hará saber cómo se dará cuenta del resultado.

Los efectos jurídicos de las audiencias públicas

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

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

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

seriamente. En el supuesto que las autoridades 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 del tratamiento de los distintos proyectos legislativos. En general, las normas que regulan su convocatoria, organización y celebración, son los estatutos o reglamentos internos que regulan su propio funcionamiento.

Las administrativas: son aquellas convocadas por los distintos organismos públicos que actúan bajo la órbita del Poder Ejecutivo, en los distintos niveles, con facultad para aprobar decisiones de alcance general.

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

Ambitos jurisdiccionales de las audiencias públicas.

Las audiencias públicas pueden celebrarse en cualquier nivel jurisdiccional:

- Municipal.
- Provincial.
- Regional.
- Nacional.
- Internacional.

Así, los 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 de la Municipalidad de Ushuaia, de Viedma, de Puerto Madryn, San Martín de los Andes, o San Salvador de Jujuy prevén la audiencia pública como modalidad de consulta a la comunidad, integradora del proceso de toma de decisión.

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

Finalmente, los organismos internacionales, con competencias para dictar normas que

afecten a comunidades locales, también podrían institucionalizar las audiencias públicas como instancias de sus procesos decisorios.

¿QUIÉNES PUEDEN PARTICIPAR EN LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS?

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

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

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

1.3. OPORTUNIDADES Y BENEFICIOS DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

Oportunidades para la población.

Oportunidad para opinar y objetar.

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

Por ejemplo, si se trata de aprobar un plan de manejo para áreas protegidas existentes o promover la creación de nuevas áreas protegidas costeras, la audiencia pública puede brindar la oportunidad para que los vecinos expresen distintas posiciones posibles, las autoridades de las distintas jurisdicciones interesadas se escuchen, los expertos enriquezcan el proceso con sus conocimientos técnicos.

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

Oportunidades para conocer las perspectivas de otros ciudadanos.

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

Oportunidad para evaluar y armonizar consideraciones ambientales 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. 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, una propuesta de plan de manejo de un área protegida determinada requiere información de todos los actores, entre otros aspectos, sobre:

- opiniones científicas y técnicas
- experiencias en otros lugares
- ofertas de sectores productivos
- opiniones públicas sobre incidencia en el medio ambiente
- costos y orígenes de recursos
- estrategias de gestión pública
- evaluación de cronogramas y programas de concientización y apoyo.

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

Oportunidad para la búsqueda de consensos.

El consenso es una de las piezas claves para la aplicación exitosa de cualquier decisión pública. En el campo ambiental, social y económico, teniendo en cuenta que se trata de

una esfera de preocupación que compromete a todos, la 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 de 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 gran parte de las decisiones públicas, pueden involucrar a la totalidad de los intereses sociales, las audiencias públicas permiten que las autoridades entren en contacto con el mayor flujo informativo posible.

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

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

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

En este caso las audiencias públicas permitirían a las autoridades explicar a la gente cuál es el espíritu y la fundamentación del plan propuesto y cuáles son sus competencias en la materia. También permitirían analizar qué otras instituciones nacionales, provinciales y municipales pueden ayudar a responder las preocupaciones identificadas. Finalmente resultaría un ámbito propicio para comunicar la gestión operativa y facilitadora, del

programa de manejo costero. Asimismo daría la oportunidad de organizarse para tomar parte activa en el desarrollo del programa.

Oportunidad para demostrar transparencia en la gestión pública

La recuperación de la credibilidad social de las autoridades públicas es un objetivo prioritario en el proceso de consolidación de la democracia. Las audiencias públicas, institucionalizadas en los procesos de toma de decisiones, ofrecen a las autoridades la posibilidad de una actuación clara y transparente. En su ámbito, cualquiera puede alegar información no contemplada y exigir su consideración o su desestimación fundamentada en su caso. Para la autoridad, esta modalidad es una renovada oportunidad para construir su propia credibilidad política y social. De alguna manera, la autoridad que esté absolutamente abierta a cualquier cuestionamiento proveniente de la sociedad con relación a un proyecto, demuestra ante la ciudadanía su voluntad de actuar con transparencia y responder al conjunto completo de preocupaciones colectivas.

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

Oportunidad para aprender, rápida y eficientemente.

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

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

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

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

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

I.4 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 preparatoria, el desarrollo y el seguimiento, deben asegurar el cumplimiento del objetivo fundamental de esta herramienta, esto es permitir una efectiva participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones que lo afectan.

¿Cómo se convocan?

Las audiencias públicas pueden ser convocadas por medio de los órganos de difusión masiva (radio, televisión y prensa escrita). Sin embargo, muchas veces las autoridades no cuentan con los 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 carteleros oficiales y públicos 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 con competencia en los temas a decidir.

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

¿Cuándo se convocan?

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

¿Dónde se celebran?

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

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

¿Cómo se celebran?

En general, los convocantes abren la audiencia y ofrecen la palabra a facilitadores o instructores. 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.

I.5. AUDIENCIAS PUBLICAS EN NUESTRO SISTEMA INSTITUCIONAL

ANTECEDENTES NACIONALES

- La ley N° 23.879(4) de Obras Hidráulicas modificada por la ley N° 24.539(5) establece que el Poder Ejecutivo procederá a evaluar las consecuencias ambientales que producen o podrían producir represas en territorio nacional. Asimismo determina que esos estudios deberán ser presentados en audiencia pública que se desarrollará en el ámbito del Congreso de la Nación. En esa audiencia participarán funcionarios, organismos no gubernamentales especializados en la materia ambiental, universidades y público en general. El informe resultante de esa reunión tiene el carácter de no vinculante.
- La Resolución N° 39/94(6) 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.

ANTECEDENTES EN PROVINCIAS

Provincia de Mendoza: Ley De Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente Ley 5.961(7). En el Título "Del Impacto Ambiental" establece la obligatoriedad de la audiencia pública de los interesados y afectados en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

El incumplimiento de esta instancia acarrea la nulidad del procedimiento. La Resolución 109/96(8), 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.

Chubut: Ley de Evaluación de Impacto Ambiental Nro. 4032/94(9). Decreto Reglamentario 1153/95(10). En esta ley, aparece la audiencia pública como una instancia obligatoria dentro del procedimiento previo a la aprobación del estudio de impacto ambiental por la autoridad de aplicación. Se trata por tanto de una audiencia administrativa. El derecho al libre acceso a la información de los antecedentes tiene como finalidad asegurar la eficacia y transparencia en el procedimiento, estableciendo algunas limitaciones que surgen de reserva fundada en razones de confidencialidad industrial. Esta norma debe interpretarse y aplicarse en armonía con la ley de libre acceso a la información Nro. 3764/92(11), y aplicarse al procedimiento de evaluación en cuanto garantizan el libre acceso a la información y establecen responsabilidades para los funcionarios encargados de brindarla.

(4)Boletín Oficial Nacional 01/11/90

(5)Boletín Oficial Nacional 14/09/95

(6)Boletín Oficial Nacional 09/05/94

(7)Boletín Oficial de la Prov. de Mendoza 25/02/93

(8)Boletín Oficial de la Prov. de Mendoza 18/04/96

(9)Boletín Oficial de la Prov. del Chubut 13/11/94

(10)Boletín Oficial de la Prov. del Chubut 28/08/95

(11)Boletín Oficial de la Prov. del Chubut 06/11/92

Neuquén: La ley 2.267(12) de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente establece que todo proyecto u obra que por sus características pueda alterar el medio ambiente deberá contar como requisito previo para su ejecución, con la declaración de impacto ambiental y su correspondiente plan de gestión ambiental aprobado por la autoridad de aplicación. Asimismo el procedimiento para la aprobación contemplará un régimen de audiencias públicas y de licencias ambientales

Río Negro: Ley de Audiencias Publicas Nro. 3132/97(13) .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. Se trata de audiencias legislativas.

De su lectura surgen sus características principales. ¿Quiénes pueden convocar? Las comisiones permanentes o especiales, a través del presidente o a instancia del 40% de sus miembros. ¿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. Para asegurar la eficacia de este mecanismo de participación pública, la ley contempla dos aspectos importantes, la amplia difusión de la convocatoria y la obligación de facilitar el acceso a toda la información necesaria para participar, a cargo de la autoridad convocante. Dado que el Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad, implicará la sanción de leyes provinciales por razón de la temática alcanzada, es indudable que la sociedad civil podrá incidir en las decisiones que en este ámbito se adopten, a través de su participación en las audiencias públicas que convoquen las comisiones permanentes o especiales de la Legislatura de la Provincia de Río Negro. Se advierte sin embargo que la convocatoria es facultativa y que no está prevista la iniciativa ciudadana para requerir la realización de la audiencia pública.

Ley 3.266(14) de Evaluación de Impacto Ambiental. Establece que todos los proyectos de obras o actividades capaces de modificar, directa o indirectamente el ambiente del territorio provincial, deberán realizar un estudio de impacto ambiental (E.I.A.) para obtener una resolución ambiental (R.A.) expedida por autoridad competente. Entre las etapas que forman parte de la evaluación de impacto ambiental, se encuentra la de realizar una audiencia pública con los interesados y afectados en el lugar del proyecto o donde se produzcan los efectos del mismo. La autoridad de aplicación está facultada a convocar a audiencia pública a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, estatales o no, potencialmente afectadas por la realización del proyecto y a las organizaciones no gubernamentales interesadas en la preservación del medio ambiente. La resolución ambiental sin dictamen técnico y audiencia pública previa será nula.

Tierra del Fuego: Ley Nº 55(15) de Medio Ambiente.E.I.A. Establece que toda persona física o jurídica responsable de proyectos, obras o acciones que degraden o sean susceptibles de degradar el ambiente, debe presentar, conforme a la reglamentación respecti-

(12) Boletín Oficial de la Provincia de Neuquén 23/12/98

(13) Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro 09/10/97

(14) Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro 14/01/99

(15) Boletín Oficial de la Provincia de Tierra del Fuego 30/12/92

va, un estudio e informe de evaluación del impacto ambiental en todas las etapas de desarrollo de cada proyecto y del impacto del ambiente sobre el proyecto, obra o acción de referencia. Asimismo establece que la autoridad de aplicación deberá convocar a audiencia pública a fin de consultar a la comunidad con carácter previo a la realización de los proyectos enumerados en la ley. La convocatoria deberá hacerse a través de los medios de comunicación, con un mínimo de treinta (30) días de anticipación. Los particulares podrán consultar los antecedentes del proyecto que sea objeto de la audiencia, a partir del momento de la convocatoria. La audiencia estará presidida por la autoridad de aplicación, y podrán asistir y emitir su opinión los funcionarios, las asociaciones intermedias, los representantes del sector privado e integrantes de la comunidad. Las ponencias y observaciones de los participantes no serán sometidas a votación, pero se labrará acta que formará parte de los antecedentes del proyecto.

CIUDAD DE BUENOS AIRES

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, incorpora las audiencias legislativas y administrativas para tratar asuntos de interés general de la Ciudad. Establece la audiencia pública a requisitoria ciudadana. Exige la audiencia pública como etapa obligatoria del procedimiento de doble lectura, estableciendo la nulidad de la sanción legislativa, que omitiere esta instancia de convocatoria a todos los interesados para que presenten reclamos y observaciones. Asimismo establece la obligatoriedad de audiencia pública en la evaluación de impacto ambiental de todo emprendimiento susceptible de relevante efecto.

La ley Nro. 6/98(16) estableció distintas clases de audiencias públicas vigentes en la Ciudad de Buenos Aires. Con relación a los efectos, si bien lo informado en esta instancia participativa no es vinculante para la autoridad, existe la obligación de fundar el apartamiento bajo pena de nulidad. Expresamente sanciona con la nulidad la decisión tomada sin haber convocado y realizado la audiencia pública cuando esta instancia reviste el carácter de obligatoria.

ANTECEDENTES MUNICIPALES

La Carta Orgánica Municipal de Viedma contempla la instancia de las audiencias públicas dentro del procedimiento legislativo. Establece para la sanción de aquellas ordenanzas que exijan una mayoría especial, la incorporación de este mecanismo previo al tratamiento por las comisiones del Concejo. Asimismo exige una amplia convocatoria a través de todos los medios de comunicación y asegura la participación de vecinos e instituciones a fin de exponer ante los miembros del Concejo Deliberante sus opiniones y propuestas.

La Carta Orgánica del Municipio de San Antonio Oeste, reconoce el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, incorpora los principios del desarrollo sustentable y

(16) Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 03/04/98, Modificada por ley 258 y 533, Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 24/11/99 y 05/12/2000, respectivamente.

además de consagrar las formas de democracia semidirecta y las juntas vecinales como canales de participación en el quehacer municipal, establece expresamente la audiencia pública para la toma de decisiones legislativas y administrativas que afecten al medio ambiente.

La Carta Orgánica del Municipio de San Salvador de Jujuy, desde su preámbulo nos enfrenta con el desafío de realización comunitaria a través de la "participación responsable del pueblo en la vida municipal". Aparece la audiencia pública junto a otras formas de participación, como los derechos de iniciativa, plebiscito y referéndum. En el título "Derechos populares" legisla sobre la "audiencia pública".

EJERCICIO PRACTICO Nº 1

¿Cómo realizar una Audiencia Pública?

Paso 1

Identifique algún tema de preocupación en su comunidad.
Realice un listado de temas:

Paso 2

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

Paso 3

Averigüe 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.

Paso 4

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

Realice un listado de organismos participantes.

Paso 5

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

Realice un listado de medios posibles:

Paso 6

Realice una lista de posibles obstáculos a resolver.

EJERCICIO PRACTICO N° 2

Tema de la Audiencia Pública:

"Implementación del Plan de Manejo del Area Protegida Sistema Península Valdés"

El Organismo Provincial de Turismo, convoca a una audiencia pública a fin de conocer la opinión de los vecinos con respecto a la etapa de implementación del "Plan de manejo del Sistema Area Protegida de Península Valdes", elaborado a través de un proceso de planificación participativo que involucró a una gran variedad de sectores con intereses diferentes sobre el área. La convocatoria se realiza coordinadamente con el Municipio de Puerto Madryn, a cuyo efecto se integrará una Comisión con representantes de los dos niveles gubernamentales.

Objetivo

Será determinar las acciones a seguir para una exitosa implementación del plan de manejo teniendo en cuenta que su objetivo fundamental es lograr una efectiva conservación y desarrollo sostenible del área que contribuya a la calidad de vida de los habitantes de la región.

Convocatoria

La Comisión debe realizar la convocatoria. En razón de las diversas cuestiones y autoridades involucradas en la implementación del plan, ¿Qué entes, reparticiones y funcionarios de diversos niveles involucrados deben ser convocados a la audiencia para participar como expositores?

Participantes

Existen numerosos sectores ya identificados en la etapa de planificación participativa. Pero además pueden estar interesados en participar, asociaciones vecinales, ecologistas, cámaras de industria y comercio, asociaciones civiles, colegios profesionales, universidades, partidos políticos, vecinos.

Ud. representa a alguna de estas asociaciones:

¿A cuál de ellas? ¿Se organizaría para participar, acercándose a otros sectores interesados? ¿A quiénes pediría información? ¿Qué tipo de información? ¿Qué testigos o peritos ofrecería? ¿Propondrían un panel de expertos? ¿Qué información acompañarían con sus presentaciones en la audiencia pública?

Desarrollo de la audiencia

Ud. es el funcionario responsable de la Comisión:

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

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

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

Resultado

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

II PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

II.1 ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

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

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

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

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

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

II.2 EL AMBITO MUNICIPAL

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

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

II.3 EXPECTATIVAS

Como expectativas definimos los comentarios y deseos que de acuerdo a nuestra

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

Desde el Ciudadano.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. 4 CONDICIONES

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

La participación del ciudadano debe estar garantizada, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización que lo represente.

El procedimiento de presupuesto participativo debe ser lo suficientemente flexible para permitir la autorregulación por los participantes del mismo, adaptándolos a sus peculiaridades.

Si bien hay posibilidades de utilizar la metodología aplicada en un municipio u otro nivel de gobierno donde el presupuesto participativo tiene éxito, es preferible que la metodología se adapte a cada ámbito o nivel particular.

Los objetivos del proceso de participación deben ser amplios en cuanto a sus temas, abarcando desde gasto público hasta su financiamiento, con recursos genuinos o por vía de deuda pública.

El control de la gestión y rendición de cuentas es un punto que definitivamente no debe estar ausente en las facultades del ciudadano.

El presupuesto participativo en principio, no es vinculante para el poder ejecutivo, si bien la ley que lo implemente podría establecer esta obligatoriedad condicionando el tipo de participación, el monto del presupuesto sometido a consulta, la forma de toma de decisión.

Todo organismo creado por la ley de sanción para intervenir en la etapa de diagnóstico, propuestas o control, deberá tener la característica de ser multidisciplinario, representativo de todos los sectores sociales y "ad honorem".

Debe contemplarse la necesidad de fundamentar el apartamiento respecto de las opiniones vertidas por los foros de participación al momento de sancionarse el presupuesto por los órganos estatales.

II. 5 LIMITACIONES

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

El presupuesto participativo como cualquier ámbito de participación debe ser creado y

sostenido para que la participación tienda a incrementarse.

Debe existir un importante esfuerzo de difusión y capacitación a los ciudadanos de los mecanismos y posibilidades de participación en este ámbito.

El sistema presupuestario debe estar organizado para que sea de fácil acceso y entendimiento para el común de la gente y se desprenda del mismo claramente la afectación de las partidas.

El sistema de registro contable debe ser claro y se debe poder identificar el responsable de cada gasto efectuado o comprometido.

El acceso del ciudadano a la información se debe poder realizar sin ninguna restricción y la información debe estar compilada en forma que se pueda relacionar con los sistemas presupuestario y contable.

La información técnica de las obras propuestas en el presupuesto debe estar disponible con la suficiente anticipación para la consulta de los participantes del proceso.

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

II. 6 CONCLUSION

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

Si bien existe escasa normativa respecto de este instituto se han llevado a cabo algunas experiencias a nivel de municipios. Sus características nos permiten vislumbrar un importante espacio para la participación en el proceso de toma de decisiones y el control de la gestión en materia de transparencia.

II. 7 ANTECEDENTES

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. (17)

Establece expresamente el carácter participativo del presupuesto de la Ciudad, remitiendo su reglamentación a una ley que fije los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos. Si bien la ley todavía no ha sido sancionada, la ley 70 de "Sistemas de Gestión administración financiera y control del sector público" complementa la norma constitucional incorporando la participación en la elaboración del presupuesto y del programa general de gobierno. (18)

Carta Orgánica de la Ciudad de Ushuaia.

Entre las competencias del municipio fija la confección y aprobación del presupuesto de gastos y cálculo de recursos en forma participativa, para explicitar en el capítulo referido a presupuesto que éste tendrá carácter participativo. Al igual que la Constitución de la

(17) Ver arts. 52, 53, 54 y 55 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(18) Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 29/09/98

Ciudad, remite su reglamentación a una ordenanza que deberá fijar los procedimientos de participación sobre las prioridades de asignación de recursos.

II.8 ALGUNAS EXPERIENCIAS

EN NUESTRO PAIS.

Es interesante resaltar que aún sin norma expresa se han realizado experiencias de presupuesto participativo o comunitario a nivel barrial. A título de ejemplo citamos, el Programa de Presupuesto Participativo, realizado en la Provincia de Córdoba, Villa Carlos Paz, Barrio Las Malvinas. El proceso incluyó asambleas de vecinos, elección de representantes al taller de microplanificación, (identificación de problemas y propuestas de acciones) con la participación de vecinos y técnicos municipales. Esta experiencia se llevó a cabo en el año 2001 y el monto de dinero que se asignó fue de \$ 20.000. En el mismo año en la Provincia de Santa Cruz, Pico Truncado, se realizó un proceso similar en los barrios Huemul y Gobernador Gregorés, donde se dispuso de \$27.000 para la realización de los proyectos priorizados por los vecinos.(19)

LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE EN MATERIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO(20)

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

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

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

(19) Datos tomados de la publicación "Asuntos Municipales" Junio 2001, de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación.

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

EJERCICIO PRACTICO Nro. 3

¿Cómo realizar una propuesta en el presupuesto participativo?

Paso 1

Identifique algún tema de su preocupación en el ámbito municipal.

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

Paso 2

Identifique toda la documentación necesaria para apoyar la propuesta.

Realice un listado

Paso 3

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

Paso 4

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

Realice un listado de organismos.

Paso 5

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

Realice un listado de formas, medios y técnicas posibles

Paso 6

Realice una lista de posibles obstáculos a resolver

III. LA INICIATIVA POPULAR

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

La iniciativa populares (21) un mecanismo mediante el cual se permite a los ciudadanos la presentación de proyectos de ley. En los sistemas comparados encontramos dos formas de ejercicio de la iniciativa legislativa: mediante la presentación de un proyecto específico o una propuesta general (22). Es importante aclarar que este instituto otorga a los ciudadanos el derecho a presentar proyectos de ley, de modificación o derogación de leyes vigentes, cumpliendo las condiciones establecidas en cada caso, y garantiza su tratamiento en el ámbito del legislativo. Sin embargo, no implica asegurar su sanción y promulgación.

Según la forma en que esté reglamentado el procedimiento la presentación de una Iniciativa Popular puede resultar por tanto dificultosa y onerosa, requiriendo conocimientos técnicos y un grado de información de difícil acceso para los ciudadanos.

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

(21) Ver Art. 39 de la Constitución Nacional.

(22) Sabsay Daniel A. y Onaindia José M. "La Constitución de los Argentinos" 2da Edición Errepar 1995.

(23) Boletín Oficial Nacional 24/12/96

ANTECEDENTES NACIONALES

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

La Ley de Iniciativa Popular N° 24.747 (23), que reglamenta este instituto en el nivel nacional, es decir para presentar proyectos de leyes en el Congreso de la Nación, ha transformado en operativa esta norma constitucional exigiendo para su viabilidad una serie de requisitos:

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

ANTECEDENTES PROVINCIALES

Las constituciones de las Provincias de Río Negro, el Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, han incorporado en forma expresa las formas de democracia semidirecta. En todos los casos aparece enunciado el derecho de los ciudadanos de presentar iniciativas legislativas de acuerdo a las leyes que la reglamenten.

CONSTITUCION DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Hacemos esta referencia por cuanto en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y su ley reglamentaria, aparece este mecanismo articulado con el referéndum. Con lo cual se trata de mitigar una de las críticas más comunes a este mecanismo relativa a la ausencia

de correctivos para el caso de que la legislatura no trate el proyecto presentado por iniciativa popular. Cuando la iniciativa popular de ley cuente con más del 15% de firmas del padrón electoral, el Jefe de Gobierno deberá convocar a referéndum. Esta última forma de democracia semidirecta es obligatoria y vinculante, por lo tanto estaremos frente a un acto eleccionario obligatorio y el resultado de la votación podrá transformar la iniciativa en ley.

ANTECEDENTES MUNICIPALES

Carta Orgánica de la Ciudad de Puerto Madryn. Entre las formas de democracia semidirecta reconoce al electorado la facultad de proponer ante el Concejo Deliberante la creación, modificación o derogación de cualquier ordenanza con excepción de la presupuestaria y/o tributaria. Una vez cumplidos los requisitos legales el Concejo Deliberante está obligado a su tratamiento en un plazo breve, contemplándose también para el caso de incumplimiento, el llamado a referéndum por resolución de los dos tercios de concejales.

Ley de Corporaciones Municipales de la Provincia del Chubut (24). Esta ley que rige en todos los municipios de la provincia que no poseen Carta Orgánica Municipal, también consagra este derecho a favor de los electores.

IV. CONSULTA POPULAR

IV. 1 ¿EN QUE CONSISTE LA CONSULTA POPULAR?

La consulta popular es una forma de democracia directa, a través de la cual los gobernantes, en sus respectivas áreas y competencias, someten una decisión a la voluntad de los electores.

Los decisores que realizan la consulta deben convocar a un acto eleccionario, para que los electores decidan por sí o por no sobre un acto del poder ejecutivo o del legislativo.

A su vez según los efectos que se atribuyan a la participación de los electores, la consulta puede ser vinculante o no vinculante.

- Consulta vinculante: El gobernante llama al pueblo a decidir, votando por sí o por no, así por ejemplo, un proyecto de ley se convertirá o no en ley, sin la posterior intervención de la legislatura. En este caso la concurrencia al acto eleccionario es obligatoria.
- Consulta no vinculante: el pueblo es llamado a opinar, pero la decisión la tomará el gobernante. La concurrencia al acto eleccionario es voluntaria.

Un antecedente que viene al caso en nuestro país es la consulta popular voluntaria y no vinculante convocada por el ejecutivo nacional en 1984, en ocasión de las negociaciones por el conflicto austral con Chile. Luego de realizada la consulta popular la cuestión fue resuelta por el Congreso de la Nación siguiendo el mecanismo constitucional para la aprobación de los tratados.

(24) Ley 3098, promulgada por decreto 1234/88

En el derecho público provincial asistimos a la incorporación de las formas de democracia semidirecta desde el período reformador de 1986, e incluso antes.

A nivel nacional, fue recién con la reforma del 1994, que la Constitución incorpora estos institutos, los artículos 39 y 40. En este último se consagran las dos formas de consulta popular, la obligatoria y vinculante y la voluntaria y no vinculante.

Consulta vinculante: otorga a la Cámara de Diputados la iniciativa para someter a este procedimiento un proyecto de ley. Se excluye al Poder Ejecutivo tanto de la iniciativa de la medida como de la posibilidad de ejercer su facultad de veto respecto de la ley que convoca a consulta y de la ley que haya recibido beneplácito popular. La sanción del proyecto sometido a consulta se produce por el voto afirmativo del cuerpo electoral, que en este caso debe concurrir obligatoriamente al acto, de conformidad con el principio establecido en el artículo 37 (25).

Consulta no vinculante: la iniciativa le corresponde en este caso al Congreso o al Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, en este caso la concurrencia al acto eleccionario es voluntario. La decisión por sí o por no del electorado no obliga a los órganos estatales.

La situación en las provincias patagónicas del Chubut y Santa Cruz es similar a la Nación, mientras que Río Negro, sólo enuncia el referéndum y la consulta y Tierra del Fuego reconoce la consulta legislativa, sin distinguir entre vinculante y no vinculante (26).

Ya en el nivel municipal, las formas de democracia semidirecta son consagradas en numerosas cartas orgánicas municipales, e inclusive en alguna ley orgánica de municipios. Así la Carta Orgánica de la Municipalidad de Ushuaia establece la facultad del Intendente o del Concejo Deliberante de someter al voto popular directo los proyectos de ordenanzas que contengan decisiones políticas de trascendencia, e incluso impone este procedimiento como obligatorio en determinados casos (27).

La Carta Orgánica del Municipio de San Antonio Oeste, con el título de referéndum recepta las dos formas de consulta popular, que será obligatoria en los casos en que la Carta lo establece expresamente.

La ley de Corporaciones Municipales Nro. 3098, de la Provincia de Chubut, establece este mecanismo con el nombre de referéndum popular, para todos los casos en que el Ejecutivo Municipal o el Concejo Deliberante así lo decidan, imponiéndolo como obligatorio cuando se trate de otorgar concesiones de servicios públicos por más de 10 años. Este ley se aplica a todos los municipios de la Provincia, que no han dictado su carta orgánica, por lo cual posee un vasto ámbito de aplicación. En ejercicio de esta facultad el Concejo Deliberante de Esquel, ha convocado a consulta popular a fin de que la ciudadanía exprese su opinión respecto del emprendimiento minero próximo a realizarse dentro del Ejido Municipal de Esquel, Provincia del Chubut (28).

(25) Sabsay Daniel A "La Constitución de los Argentinos" 2da Edición, Errepar 1995

(26) Ver Art. 208 Constitución de Tierra del Fuego, 2 de la de Río Negro, 262 de la del Chubut y 80 de la de Sta. Cruz.

(27) Art. 234: Deben someterse a Referéndum Popular además de los casos prescripto por la presente Carta Orgánica y las normas que se dicten en consecuencia: 1.- los proyectos de ordenanza que dispongan desmembramiento o ampliación del territorio municipal o su fusión con otros municipios, 2.- Las enmiendas a esta Carta Orgánica. 3.- Para otorgar concesiones de obras y servicios públicos por un plazo superior a diez años.

(28) Ordenanza No. 03/03, dada en la primera sesión extraordinaria de 2003.

V DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION

V. 1 ASPECTOS FUNDAMENTALES

¿Qué información comprende?

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

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

¿Cuál es su fundamento teórico?

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

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

No. Los actos de gobierno son la expresión de la voluntad gubernamental o de uno de los órganos de gobierno materializada en una decisión concreta: una ley, un decreto, o una sentencia. La publicidad de dichos actos consiste en hacerlos conocer a través de instrumentos tales como, el Boletín Oficial que corresponda según la jurisdicción, el expediente judicial o la publicación de los fallos de la Corte, en su caso. El acceso a esta información está garantizado por el principio republicano de "publicidad de los actos de gobierno". El derecho de libre acceso a la información es más amplio y abarca toda la actividad estatal. Se trata del conjunto de acciones que se desarrolla dentro de la esfera gubernamental tendiente al perfeccionamiento de decisiones o a su fundamentación y apoyo. Detrás de todo acto concreto encontramos un número elevado de estudios, pericias, recopilación de antecedentes, opiniones de expertos, dictámenes de organismos especializados oficiales o privados, 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 documentación a partir del momento de su existencia como parte de un expediente. Así permite a cualquier persona elegir el documento de su interés sin tener que justificar la solicitud. Brinda la potestad de solicitar y recibir información relativa a documentación de carácter público.

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

Asimismo, el derecho al libre acceso a la información, está limitado por la protección de otros derecho o valores colectivos: 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, empresas de servicios públicos, agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliarios y tratamiento de residuos sólidos, que obtienen de sus tareas normales. Cada una de estas empresas debe contar con una oficina de información pública que permita acceder a los datos producidos en función de sus propias tareas.

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

Este es el caso de la legislación más moderna de Estados Unidos que obliga a las industrias a informar de este modo a las autoridades y al público vecino. En la Argentina, las normas de diverso nivel que consagran el derecho al libre acceso a la información sólo alcanzan a la información pública. Siendo la ley de libre acceso a la información ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, Nro. 303/99 la que 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 vehiculizar de modo adecuado la participación pública.

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

¿Cómo acceder a la información pública?

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

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

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

V. 2 EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

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

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

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

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

Dicho documento se convierte luego en la información de base ambiental para su utilización por parte de la estructura completa del Estado en sus funciones de planeamiento estratégico y la definición de prioridades para la acción pública, el sistema

de investigación pública o privada, el sistema educativo y para la actuación de cualquier organización de la sociedad.

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

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

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

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

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

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

¿Qué aspectos contempla este derecho?

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

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

V. 3 EL DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO:

CONSTITUCION NACIONAL

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 no reconoció el derecho de libre acceso a la información pública. Dicho derecho sólo fue reconocido a los partidos políticos. Sin embargo el 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 pública, entendemos que ha impuesto obligaciones respecto de la información ambiental, tales como:

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

CONSTITUCIONES PROVINCIALES

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

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

LEYES PROVINCIALES

Provincia de Jujuy: la ley 4444 "de publicidad de los actos de gobierno y de libre acceso a la información del estado" (29) abarca toda la información proveniente de las fuentes oficiales, con la limitación de las declaradas secretas o reservadas. El reconocimiento es amplio ya que alcanza a toda persona radicada y consiste en la posibilidad de solicitar y recibir información sin indicar las razones que lo motivan. Los funcionarios poseen la obligación de contestar por escrito la información que le fuera solicitada con copias de la documentación en su caso. El derecho es asegurado con la garantía que implica la habilitación de la acción judicial de amparo ante la negativa o silencio infundado de parte del funcionario. No se ha complementado la norma con una sistematización que permita su pleno ejercicio.

La Provincia del Chubut posee la ley 3764 (30), que consagra el libre acceso a las fuentes de información y publicidad de los actos de gobierno. Comprende toda la información de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales emanados del Estado Provincial y de las Corporaciones Municipales. Garantiza este derecho a todo habitante que los solicite sin necesidad de indicar las razones que motivan el requerimiento. Establece la obligación de los funcionarios de responder el requerimiento en un plazo breve y el incumplimiento se considera falta grave. En última instancia el solicitante

(29)Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy:28/03/90

(30)Boletín Oficial de la Provincia del Chubut:06/11/92

posee la acción de amparo para hacer valer su derecho. Se establecen los límites basados en excepciones legales, derecho a la intimidad, documentación secreta o reservada, y actuaciones judiciales cuando así se determine.

En la Provincia de Mendoza, sin existir una ley general consagratoria del derecho al libre acceso a la información, en la ley de "Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Medio Ambiente de Mendoza" Nro. 5961 (31), 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.

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Constitución

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

La información financiera del gobierno debe ser, de conformidad a lo establecido por la Constitución Porteña "integral, única, generada en tiempo oportuno..." y publicada en los plazos determinados por la ley. Asimismo, todo acto de contenido patrimonial y monto relevante debe ser registrado, bajo pena de nulidad, en una base de datos de acceso libre y gratuito (32).

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

Legislación

- La Ley de Acceso a la Información N° 104 (33) 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.

(31)Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza:25/02/93

(32)Ver artículos 54 y 132 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(33)Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 29/12/98

La Ley N° 303 de Acceso a la Información Ambiental (34), es aplicable a la información obrante en poder del Gobierno de la Ciudad, de cualquier autoridad incluyendo a contratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio.

Considera información ambiental: cualquier tipo de investigación, informe, datos sobre el estado del ambiente y de los recursos naturales, las declaraciones de impacto ambiental, los planes y programas, ambos públicos o privados. Establece la gratuidad de la información y las excepciones al régimen de la ley remitiendo a información que se encuentre resguardada o protegida por leyes especiales. Impone a la autoridad de aplicación la obligación de llevar un Registro Ambiental. Establece la obligatoriedad del Informe Anual Ambiental" a cargo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

ANTECEDENTES MUNICIPALES

Municipalidad de Ushuaia. La Ordenanza Nro. 2474 del año 2002, reconoce el derecho de solicitar y recibir información, completa, veraz, adecuada y oportuna, a toda persona sin necesidad de justificar su interés. Alcanza a la documentación pública en poder de la Municipalidad, sus dependencias y organismos autárquicos. Se exceptúan las informaciones que puedan afectar otros derechos, como la intimidad, confidencialidad, secreto profesional y las contenidas en notas internas.

Municipalidad de General Pueyrredón. La Ordenanza Nro.13.712 del año 2000, prescribe que toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano dependiente del Honorable Concejo Deliberante o del Departamento Ejecutivo del Municipio. Establece las excepciones en forma similar a la Ordenanza de Ushuaia.

EJERCICIO PRACTICO Nro. 4

El municipio ha convocado a una Audiencia Pública, sobre un tema de su especial interés como vecino, y también de la asociación a la cual pertenece:

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

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

(34)Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 13/01/00

VI. ACCESO A LA JUSTICIA

VI. 1 ¿QUÉ ES EL RECURSO DE AMPARO?

La reforma constitucional de 1994 consagra especialmente los siguientes derechos:

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

Como garantía para su cumplimiento, la Constitución consagra el recurso de amparo, en su versión individual o colectiva (35). Las garantías son los medios o instrumentos a través de los cuales nos aseguramos el efectivo cumplimiento de nuestros derechos. El recurso de amparo posibilita que desde las mismas personas se logre que se reviertan las situaciones que redundan en un menoscabo en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

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

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

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

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

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

(35) Artículo 43 de la Constitución Nacional- Sección Nuevos Derechos y Garantías.

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

- **INDIVIDUAL:** es aquél que solamente puede ser interpuesto por quien ha sufrido un daño directo. Este perjuicio puede haberse provocado contra una persona o sobre sus bienes como consecuencia de un acto u omisión determinados. El efecto negativo de este acto u omisión puede consistir en que quede restringido o vulnerado alguno de sus derechos o que exista una amenaza cierta de que ello ocurra. Precisamente, la prueba de que existe o pueda existir ese daño individual es una condición indispensable para que esta persona esté legitimada para actuar ante la justicia.

- **COLECTIVO:** es una ampliación del amparo individual. Está relacionada con dos aspectos que permiten interponer este tipo de amparo. Ellos son los derechos afectados o restringidos y los sujetos legitimados.

Veamos cada uno de ellos:

Derechos afectados o restringidos

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

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

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

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

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

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

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

Sujetos legitimados

Para dar respuesta a ese tipo de problemas, la Constitución de 1994

reconoce legitimación propiamente dicha a favor de tres sujetos:

- El afectado
- El defensor del pueblo
- Las asociaciones registradas

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

La habilitación del **defensor del pueblo** es una resultante del papel que cumple como instancia pública de defensa de los intereses generales y como tal está legitimado para actuar ante los tribunales en defensa del ambiente. Se trata de una figura designada por el poder legislativo con plena independencia y autonomía funcional.

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

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

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

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

SITUACION EN LAS PROVINCIAS PATAGÓNICAS

La ley 2779 (36) de la Provincia de Río Negro, establece el procedimiento para el ejercicio del amparo de los intereses difusos y derechos colectivos. Este procederá cuando se entable en relación a la protección y defensa del medio ambiente y el equilibrio ecológico. Contempla en su mismo articulado la acción de prevención, la de reparación en especie y la de reparación pecuniaria para el daño causado a la comunidad. Para todas ellas reconoce una legitimación amplia, que incluye la Fiscalía de Estado, el Ministerio Público, los Municipios y Comunas, las entidades legalmente constituidas para la defensa de los intereses difusos de que se trate.

(36)Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro 02/06/94

Ley 4572 (37), de la Provincia del Chubut regula el aspecto procesal de la acción de amparo, contemplando tanto el individual como el colectivo. Así prevé la acción de amparo para la protección de los derechos e intereses de incidencia colectiva en general y el amparo ambiental. Se consagra una legitimación amplia, que incluye al Estado Provincial, Municipios, Comunas, Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público Pupilar, el Defensor del Pueblo y las entidades constituidas para la defensa de los intereses difusos afectados en el caso que se plantea. Explícitamente establece que esta acción procederá cuando se solicite la adopción de medidas preventivas o reparatorias respecto a la protección y defensa del ambiente y el equilibrio ecológico con relación a hechos producidos o previsibles que impliquen su deterioro.

VI. 4 CASOS

SCHROEDER, JUAN c/ ESTADO NACIONAL - SECRETARIA DE RECURSOS NATURALES S/ AMPARO (38)

El actor inicia acción de amparo, invocando su condición de vecino de la localidad de Martín Coronado, Partido de Tres de Febrero de la Provincia de Buenos Aires. La pretensión deducida tiene por objeto que se decrete la nulidad del concurso público nacional e internacional para la selección de proyectos de inversión, instalación y operación de plantas de tratamiento de residuos peligrosos, tipificados en la ley Nro. 24.051 (39). La sentencia de primera instancia declara la nulidad de la resolución Nro. 256/94 (40) de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y de los pliegos de bases y condiciones, sus anexos y los términos de referencia del concurso, con costas.

Ello, por considerar que el pliego de bases y condiciones aprobado por la resolución mencionada, contiene cláusulas que contradicen la ley No 24.051, en tanto:

- Efectúa una delegación de competencia contraria al art. 60 de la ley Nro. 24051 y del decreto reglamentario Nro. 831/93 (41), en materia de evaluación de impacto ambiental.

- Incumple el art. 36 de la Ley y el decreto reglamentario. Al ser la fuente receptora de los residuos una fuente de provisión de agua para consumo humano, se imponía el estudio hidrológico de los lugares destinados a la disposición final de los residuos peligrosos.

Contrariamente a lo dispuesto por la resolución 256/94, que alude a la creación de una comisión para el estudio y desarrollo del proyecto encomendado por el decreto Nro. 831/93, la investigación fue realizada por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Ello, en contravención al art. 63 de la Ley 24051.

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

(37) Boletín Oficial de la Provincia del Chubut 12/01/00

(38) CNFed. Contencioso Administrativo, Sala III, L. L. 1994, E, 449.

(39) Boletín Oficial Nacional 17/01/92

(40) Boletín Oficial Nacional 28/06/94

(41) Boletín Oficial Nacional 03/05/93

La extemporaneidad del amparo.

La ausencia de legitimación activa, al no haber acreditado el actor su calidad de vecino y miembro de una sociedad ecologista.

El hecho de no violarse garantía constitucional alguna, y no existir en el sistema jurídico argentino la protección de los intereses legítimos.

Inexistencia del daño.

- Falta de cumplimiento de los requisitos exigidos por los arts. 1 y 2 de la Ley Nro. 16.986.

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

Hace alusión a las diferencias existentes entre el estudio de impacto ambiental a cargo del proponente, y aquel que corresponde a la Secretaría. Entiende que no hubo violación al art. 60 de la ley Nro. 24051, dado que los trabajos de instalación recién se iniciarían una vez ratificada la viabilidad del proyecto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El permiso otorgado se contrapone manifiestamente con la legislación vigente en la

(42)Cámara Federal, Mar del Plata, L.L. 1999 D 632, ED 174, 451

materia violando el artículo 41 de la Constitución Nacional, los artículos 1 y 2 de la ley N° 22.421 de Protección y Conservación de la Fauna Silvestre 39 y el artículo 28 de la Constitución Provincial.

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

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

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

EJERCICIO PRACTICO Nro. 5

Análisis de casos

¿En qué consistió la arbitrariedad o ilegalidad según la demandante?

¿Qué solicita del Tribunal?

¿Cómo resuelve el Tribunal la cuestión de la legitimación activa del presentante?

¿Cómo resuelve la cuestión de fondo?

Otras cuestiones interesantes

VII EL DEFENSOR DEL PUEBLO

VII. 1 ¿QUE ES EL DEFENSOR DEL PUEBLO?

Se trata de un funcionario público que tiene una misión fundamental de control de la administración del Estado en defensa de los derechos de los ciudadanos ante el abuso y la ineficacia de la administración.

El Defensor del Pueblo resulta una herramienta eficiente para permitir una participación más activa del ciudadano en defensa de sus derechos o intereses legítimos o difusos y crear una mayor conciencia de participación.

También puede analizarse este órgano como intermediario, pues actuando desde un problema concreto y determinado puede generar decisiones de carácter más general, correspondientes a las funciones parlamentarias y evitar la reiteración de errores o el agravamiento de situaciones. (43)

(43) Sabsay Daniel A. Onaíndia José M. "La Constitución de los Argentinos" 2da Edición Errepar 1995

Dado nuestro sistema constitucional, el poder se encuentra repartido territorialmente en diversos niveles, el federal, el provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el nivel municipal, en cada uno de ellos podemos encontrar este instituto, si bien cada uno ejercerá sus funciones en el ámbito para el cual fue designado y con relación a los órganos de la administración pública de que se trate. Por lo tanto el ámbito de acción del Defensor del Pueblo se corresponde con la distribución de competencias realizada por la Constitución, esto es, con los distintos niveles de gobierno. Por ende, no sólo la Constitución Nacional consagra al mismo como un órgano extrapoderes designado por el Poder Legislativo, sino que también diversas constituciones, legislaciones y ordenanzas locales lo reconocen en sus textos.

En el orden nacional la Defensoría del Pueblo Nacional es una institución de carácter constitucional (44). Su funcionamiento está reglamentado por las leyes N° 24.284 (45) y 24.379 (46).

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

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

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

En la Constitución de la Provincia de Río Negro, aparece la figura del defensor del pueblo, entre los órganos de control externo del estado provincial. Su función consiste fundamentalmente en la defensa de los intereses individuales y colectivos frente a los actos u omisiones de la administración pública. El funcionamiento de este instituto se delega en una ley especial (47).

En las provincias de Río Negro y el Chubut, este instituto se encuentra funcionando con similares características al orden nacional, ya que se trata de un funcionario con total autonomía e independencia, cuya función fundamental es la defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, siempre que su lesión provenga de acto u omisión de la administración pública.

También a título de ejemplo mencionaremos en el ámbito local, el municipio de General Pueyrredón, donde fue instituido por ordenanza en el año 1991 (48) y el de la Ciudad de Ushuaia, con el nombre de Defensoría del Vecino, se crea esta institución con plena auto-

(44) Art. 86 de la Constitución Nacional.

(45) Boletín Oficial de la Nación 06/12/93

(46) Boletín Oficial de la Nación 12/10/94

(47) Art. 167 y 168 de la Constitución de Río Negro.

(48) Ver Jiménez E. y Vicente D. "La creación del Defensor del pueblo comunal en Mar del Plata " ED 24/03/92

nomía funcional, con la misión de defender y proteger los derechos, garantías e intereses, concretos y difusos de los individuos y de la Comunidad tutelados por la Constitución Nacional, Provincial y la Carta Orgánica. Ante hechos actos u omisiones sobre los que recaiga competencia municipal. (49)

VII. 2 LAS FACULTADES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

¿ Cuándo interviene?

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

¿ Cuándo no puede intervenir?

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

VII. 3. UNA ACCION DE AMPARO PRESENTADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO C/CENTRAL HIDROELECTRICA DE YACIRETA

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

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

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

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

(49)Art. 209 a 213 Carta Orgánica de Ushuaia

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

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

ANEXO

LA SITUACION EN LAS PROVINCIAS DE RIO NEGRO, CHUBUT, SANTA CRUZ Y TIERRA DEL FUERO

Introducción

El objeto de este comentario es la identificación de normas del Derecho Público Provincial, de las cuatro provincias alcanzadas por el Programa "Plan de Manejo de la zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad": Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Comenzaremos con las Constituciones Provinciales, para luego comentar las leyes provinciales ambientales que contienen instrumentos de participación, o en su caso, las leyes especialmente referidas a mecanismos de participación.

Este análisis se efectuará teniendo en cuenta que el objetivo del programa, al cual está dirigido este manual, es la incorporación de mecanismos de participación pública en temas de manejo de la zona costera patagónica para la conservación de la biodiversidad. Si bien se han analizado las cuatro constituciones, este estudio no pretende ser exhaustivo, sólo se han tomado las leyes provinciales más características y de estricta aplicación a nuestra temática.

Tomemos el caso de la Provincia de Río Negro, cuenta con una Ley de Audiencias Públicas y una ley de Evaluación de Impacto Ambiental que incluye las Audiencias como una etapa del procedimiento. Esto nos permitirá considerar la posibilidad y conveniencia

(50) Aprobada por Ley 24.375

de su utilización como instancia integradora del proceso de toma de decisiones concernientes al manejo de la zona costera y sus recursos naturales.

En razón del sistema de distribución de poder en relación al territorio, adoptado por nuestro sistema constitucional, el abordaje del Programa implica la coordinación de las tres jurisdicciones en juego, Nación, Provincia y Municipio. Esta necesidad ha quedado plasmada en la "Estrategia Nacional sobre diversidad biológica" adoptada para cumplir las metas contenidas en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (50), donde como objetivo de sus principios generales se menciona: "establecer los acuerdos institucionales básicos e impulsar la sanción de las leyes fundamentales para implementar en forma armónica el Convenio sobre Diversidad Biológica en el país en el ámbito nacional, provincial y municipal."

Constitución de la Provincia de Río Negro.(1988)

Desde su preámbulo la constitución rionegrina menciona 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". Estos preceptos deberán ser aplicados como criterios interpretativos de toda la normativa constitucional provincial. En términos sencillos quiere decir que toda la temática de los recursos naturales y del ambiente debe ser abordada y decidida con la participación de los ciudadanos.

El derecho a un 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 otra forma de participación por cuanto de ello se deriva una legitimación activa amplia en materia de acciones de amparo colectivo en defensa de los derechos del ambiente. Resulta irrazonable pensar que aquellos que están obligados a preservar y defender el ambiente carecen de acciones legales para intentarlo.

En este orden el art. 85 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 a los habitantes de la Provincia de Río Negro ante sus autoridades, para participar en las decisiones concernientes a la materia ambiental, incluida la temática alcanzada por el programa.

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 ambiente sano.

La acción de amparo, como ya se vio en el capítulo V, 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.

Prosiguiendo con el análisis del texto constitucional, en relación con los mecanismos de participación, encontramos explícitamente consagrados el referéndum, la consulta, la iniciativa y la revocatoria popular.

Una interesante innovación en materia de participación popular, en el proceso legislativo aparece en el capítulo dedicado a la formación y sanción de las leyes. Allí se prevé un sistema complejo para la sanción de una ley que incluye luego de una primera aprobación del proyecto por la legislatura, 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. En síntesis, el proceso de sanción debe cumplir con tres etapas, primera aprobación en general y en particular de cada uno de sus artículos, participación popular y aprobación definitiva para su sanción como ley.

Ya en el capítulo referido al Régimen Municipal, además de consagrar 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.

Para los municipios y las comunas establece la existencia de las juntas vecinales electivas, con derecho a participar en las sesiones de los consejos deliberantes y controlar la realización de toda obra o actividad municipal.

Ley General del Ambiente. Nro. 2631/93

El texto legal que comentamos ha plasmado los principios básicos del desarrollo sustentable, estableciendo objetivos y políticas para su logro. Como declaración de principios adhiere a los documentos internacionales, a la Constitución Nacional y provincial, adoptando los principios que sustentan el "Desarrollo Sustentable".

Con el fin de dar operatividad a estos principios, impone al Estado provincial la obligación de implementar una serie de acciones, que abarcan la órbita de la cuestión social, la promoción de la cooperación y la toma de conciencia y la participación del pueblo para la protección del medio ambiente y la adopción de criterios de sustentabilidad.

Una cuestión importante que surge de su texto, es la necesidad de que el Estado Provincial, actúe en forma preventiva a fin de impedir todo tipo de emprendimiento que pueda causar daños al ambiente.

Entre los objetivos de la ley se enumeran, el ordenamiento territorial, la utilización racional del suelo, agua, flora, fauna y demás recursos naturales, siempre en función del desarrollo sustentable. Se prevé la coordinación con los municipios en la realización de las cartas ambientales.

El artículo 23, exige la Evaluación del Impacto Ambiental para todo emprendimiento que potencialmente pueda alterar el ambiente. La provincia cuenta con Ley de Audiencias Públicas y de Evaluación del Impacto Ambiental.

Ley de Audiencias Publicas Nro. 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. Se trata de audiencias legislativas.

De su lectura surgen sus características principales.

¿Quiénes pueden convocar? Las comisiones permanentes o especiales, a través de presidente o a instancia del 40% de sus miembros. ¿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.

Para asegurar la eficacia de este mecanismo de participación pública, la ley contempla dos aspectos importantes, la amplia difusión de la convocatoria y la obligación de facilitar el acceso a toda la información necesaria para participar, a cargo de la autoridad convocante.

Dado que el plan de manejo integrado de la zona costera patagónica implicará la sanción de leyes provinciales por razón de la temática alcanzada, es indudable que la sociedad civil podrá incidir en las decisiones que en este ámbito se adopten, a través de su participación en las audiencias públicas que convoquen las comisiones permanentes o especiales de la Legislatura de la Provincia de Río Negro. Se advierte sin embargo que la convocatoria es facultativa y que no está prevista la iniciativa ciudadana para requerir la realización de la audiencia pública.

Ley de Evaluación de Impacto Ambiental Nro. 3266/99

La ley de procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, 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.

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.

La ley establece las etapas que integran la Evaluación del impacto ambiental, siendo la realización de la audiencia obligatoria para la validez de la resolución ambiental definitiva que autoriza o rechaza la realización de la obra o actividad proyectada.

Esta norma tiene una amplia aplicación por cuanto sus alcances comprenden 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 quienes 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.

De este breve análisis se desprende la importancia de este mecanismo de participación, la audiencia pública, que permitirá a todos los interesados participar con sus opiniones e informes, objetar o presentar alternativas respecto de los proyectos que se presenten para requerir autorización.

También habilitará la acción judicial la no convocatoria a audiencia como etapa del proceso de evaluación del impacto ambiental, por cuanto la ley lo prevé como segundo paso después de la presentación de la Declaración Jurada de Impacto Ambiental y antes del dictamen técnico.

Constitución de la Provincia del Chubut.(1994)

El análisis del texto constitucional, tiene por objetivo identificar las disposiciones relativas a la protección y defensa del ambiente, los criterios para el aprovechamiento de los recursos naturales, el reconocimiento de formas de participación y el régimen municipal autónomo como forma de descentralización que permite la participación de los ciudadanos, en la elaboración de políticas públicas para el desarrollo sustentable.

Así en el capítulo del "Medio ambiente" se reconoce a toda persona el derecho a un medio ambiente sano que asegure la dignidad y el bienestar, advirtiéndose el especial énfasis en el deber de conservación en defensa del interés común.

Al Estado le impone la obligación de proteger y mejorar la integridad y diversidad natural, propender a su equilibrio y al desarrollo sustentable. En este orden entre las competencias del legislativo se menciona la de legislar sobre protección ambiental.

En el capítulo de los recursos naturales se reconoce el dominio de la provincia sobre los mismos delegando en la respectiva ley, garantizar su preservación y aprovechamiento racional. (Tierra, agua, fauna, flora, pesqueros).

Se reconoce a toda persona legitimación para iniciar la acción de amparo ambiental y la de defensa de los intereses difusos. 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 la participación 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. En este sentido se advierte en su texto, la incorporación a nivel provincial de formas de democracia semidirecta, como la consulta, la iniciativa y la revocatoria, lo que pone de manifiesto la voluntad del constituyente de integrar el proceso decisorio con la participación ciudadana. Si bien nuestra constitución reconoce un régimen municipal autónomo en todos los órdenes, exige a las cartas orgánicas y a la ley orgánica de municipios, la incorporación de las nuevas formas de participación que se consagran a nivel provincial.

Ley de Evaluación de Impacto Ambiental Nro. 4032/94. Decreto Reglamentario 1153/95.

En esta Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, la Audiencia Pública se establece 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.

Teniendo en cuenta que todo proyecto, actividad u obra, públicos o privados, capaces de degradar el ambiente "deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental" queda garantizada la participación pública en todo emprendimiento que pueda afectar el ambiente.

La ley y su decreto reglamentario, aseguran la publicidad suficiente de la convocatoria y el ejercicio del derecho a la información en cuanto a los antecedentes que se someten a Audiencia. Como también 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 la aplicación de la ley en la órbita municipal. 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, en cuanto garantiza el libre acceso a la información y establece responsabilidades para los funcionarios incumplidores.

El texto legal 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. Así como la racionalidad del acto administrativo, por cuanto la autoridad de aplicación deberá analizar y tener en cuenta, la documentación acompañada por el responsable del proyecto conjuntamente con los resultados de la audiencia pública, es decir las opiniones vertidas por los participantes.

Ley de libre acceso a las fuentes de información y publicidad de los actos de gobierno. Nro. 3764/92.

Esta ley 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 quiénes pueden solicitar la información, se atribuye este derecho 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.

Ley General del Ambiente Nro. 4563/99.

Define el objetivo de la ley como "la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente de la Provincia del Chubut, estableciendo los principios rectores del desarrollo sustentable y propiciando las acciones a los fines de asegurar la dinámica de los ecosistemas existentes, la óptima calidad del ambiente y el sostenimiento de la diversidad biológica y los recursos escénicos para sus habitantes y las generaciones futuras".

Ya en el capítulo "De los principios y alcances", plantea con toda claridad la necesidad de un accionar conjunto en la planificación de políticas públicas referidas a nuestra temática. Por un lado impone al Estado Provincial la regulación del uso del ambiente y los recursos naturales, la protección de los derechos relativos al ambiente y la ejecución de la política ambiental provincial en cooperación con los municipios y con otras provincias. Mientras establece categóricamente que "los ciudadanos tienen derecho a la participación en las acciones relativas al ambiente y a defender sus derechos ambientales en los ámbitos administrativo y judicial".

Entre los Instrumentos de la política ambiental se regula el Sistema Provincial de Información Ambiental, instrumentando su implementación a través de la autoridad provincial de aplicación en coordinación con los municipios, con otros organismos provinciales y con el Sistema Nacional de Información Ambiental. Complementando la ley 3764/92, que ya comentamos. En el mismo orden la autoridad de aplicación debe elaborar anualmente el Informe de la Situación ambiental de la Provincia en base a las previsiones del Plan de política y Gestión Ambiental complementario de los demás programas sectoriales de gobierno.

Constitución de la Provincia de Santa Cruz. (1998)

Respecto del tratamiento de la cuestión ambiental, la Constitución de Santa Cruz consagra en forma expresa, el derecho de toda persona a disfrutar de un "ambiente adecuado para su desarrollo personal". Especialmente establece que su ejercicio implica

deberes para los habitantes y para el Estado. Ambos tienen la obligación del cuidado y preservación del ambiente así como a una explotación racional de los recursos naturales. 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 ambiente, establecer la forma de reparar el daño ambiental y asegurar la evaluación del impacto ambiental para todo emprendimiento que se realice. Asimismo 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.

De su texto surge la consagración de la acción de amparo colectivo, estableciendo la acción de amparo para la defensa de todo derecho reconocido en la Constitución Nacional y la Provincial. Se asegura su vigencia aún en el caso de que no hubiere reglamentación, y se establece que esta acción deberá regirse por términos breves que aseguren la efectividad y vigencia de los derechos reconocidos.

En cuanto a la participación pública, se reconocen la consulta popular vinculante y no vinculante y la iniciativa popular de leyes.

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

Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. 1992

La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, reconoce ampliamente el derecho a un ambiente sano y postula el aprovechamiento racional de los recursos naturales, expresando "...El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y aprovechamiento y resguarda el equilibrio de los ecosistemas, sin discriminación de individuos o regiones."

Ya en el capítulo de "Política de Recursos Naturales", luego de reafirmar el dominio exclusivo de la provincia sobre los recursos naturales, espacio aéreo, recursos naturales renovables y no renovables y los contenidos en el mar adyacente, delega en la legislatura el dictado de leyes de protección del patrimonio natural con el objeto de evitar la explotación y utilización irracional.

Respecto a las formas de participación de la ciudadanía, se consagra la posibilidad de la presentación popular de proyectos de ley, dejando la regulación de su mecánica a la respectiva ley. Lo mismo podemos decir de la revocatoria de mandato que permite a la ciudadanía solicitar la revocatoria de cualquier funcionario electo, cuyo procedimiento será establecido por ley. También se reconoce a la legislatura provincial la posibilidad de

convocar a consulta popular cualquier cuestión de interés colectivo, con la excepción de leyes tributarias o de presupuesto.

El Título dedicado al régimen municipal, reconoce la autonomía plena de los municipios, que en ejercicio de la misma podrán dictar su Carta Orgánica Municipal, lo que implica la posibilidad de reconocer e institucionalizar los mecanismos formales de participación pública.

Ley Provincial de Medio Ambiente Nro. 55/92

La ley general del ambiente, que comentamos define su objetivo como la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente, con la finalidad de perpetuar los ecosistemas existentes en su territorio, como patrimonio común de todas las generaciones debiendo asegurar la conservación de la calidad ambiental, la diversidad biológica y sus recursos escénicos. Aparece así claramente consagrados todos los aspectos de la temática ambiental con visión sustentable.

La dualidad obligaciones del Estado y participación ciudadana también surgen de su texto, así expresa "El Estado Provincial protege el ambiente, preserva los recursos naturales, ordenando su uso y aprovechamiento y resguarda el equilibrio de los ecosistemas sin distinción de individuos o regiones...las acciones del Gobierno Provincial y de las personas deberán tener en cuenta el principio del desarrollo sostenible...la orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones ambientales..."

Para la defensa del ambiente se previó una acción legal con legitimación procesal amplia y una acción de reparación de daños. Nos parece de fundamental importancia la referencia a la educación ambiental, a la difusión y concientización para los cual se crea el Fondo Provincial del Medio Ambiente. No escapó al legislador la necesidad de un sistema de información ambiental como elemento del "Programa de Política y Gestión Ambiental" Se prevé asimismo que el propio programa sea informado a la opinión pública garantizando el libre acceso a la información. Esta disposición se complementa con la atribución de la Autoridad de Aplicación de conducir y mantener actualizado un sistema provincial de informática ambiental.

Evaluación del impacto ambiental. Ley 55

La ley general del ambiente en el título disposiciones especiales, luego de regular lo relativo a aguas, suelos, atmósfera, flora y fauna, áreas protegidas, genética, genotoxicidad y biotecnología, paisaje, zonas críticas y catástrofes ambientales, dedica dos capítulos al impacto ambiental y las audiencias públicas como instancia obligatoria para la autoridad de aplicación a fin de otorgar la aprobación del informe de evaluación del impacto ambiental.

Luego de definir las acciones degradantes como aquellas con capacidad de alterar en forma negativa los ecosistemas y sus componentes, establece la obligación de presentar

(51)Art. 86 de la ley 55

un estudio e informe de evaluación del impacto ambiental en todas las etapas de desarrollo de cada proyecto y del impacto del ambiente sobre el proyecto.

En los casos de E.I.A. obligatorio (51) la Autoridad de Aplicación deberá convocar a una audiencia pública con la finalidad de integrar el acto administrativo con la opinión de funcionarios, asociaciones intermedias, representantes del sector privado y en general integrantes de la comunidad.

Como corolario de esta normativa específica se impone al Estado Provincial promover acciones tendientes a la concientización y participación de la población en todo lo referido a la temática ambiental.



INTRODUCCION	5
I AUDIENCIAS PÚBLICAS	7
I.1 ¿QUE ES UNA AUDIENCIA PUBLICA?	7
I.2. ASPECTOS FUNDAMENTALES	8
El objetivo principal de las audiencias públicas	8
¿La audiencia pública es un debate público?	8
¿La audiencia pública decide?	8
Los efectos jurídicos de las audiencias públicas	9
Modalidades de audiencias públicas	10
Ámbitos jurisdiccionales de las audiencias públicas.	10
¿QUIÉNES PUEDEN PARTICIPAR EN LAS AUDIENCIAS PUBLICAS?	11
I.3. OPORTUNIDADES Y BENEFICIOS DE LA AUDIENCIA PUBLICA	11
Oportunidades para la población.	11
Oportunidades para las autoridades ambientales.	13
I.4 CUESTIONES OPERATIVAS	14
I.5. AUDIENCIAS PUBLICAS EN NUESTRO SISTEMA INSTITUCIONAL	16
EJERCICIO PRACTICO N 1	19
EJERCICIO PRACTICO N 2	20
II PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	22
II.1 ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?	22
II.2 EL AMBITO MUNICIPAL	22
II.3 EXPECTATIVAS	22
II.4 CONDICIONES	24
II.5 LIMITACIONES	24
II.6 CONCLUSIÓN	25
II.7 ANTECEDENTES	25
II.8 ALGUNAS EXPERIENCIAS	26
EJERCICIO PRACTICO Nro. 3	27
III. LA INICIATIVA POPULAR	28
III.1. ¿EN QUÉ CONSISTE LA INICIATIVA POPULAR?	28
IV. CONSULTA POPULAR	30
IV. 1 ¿ EN QUE CONSISTE LA CONSULTA POPULAR?	30

VDERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION	32
V. 1 ASPECTOS FUNDAMENTALES	32
V. 2 EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA AMBIENTAL	34
V. 3 EL DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO PUBLICO ARGENTINO:	36
EJERCICIO PRACTICO Nro. 4	38
VI. ACCESO A LA JUSTICIA	39
VI. 1 ¿QUÉ ES EL RECURSO DE AMPARO?	39
VI.2 ¿Quiénes están legitimados para interponer un recurso de amparo?	39
VI. 4 CASOS	42
EJERCICIO PRACTICO Nro. 5	45
VII EL DEFENSOR DEL PUEBLO	45
VII. 1 ¿QUE ES EL DEFENSOR DEL PUEBLO?	45
VII. 2 LAS FACULTADES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO	45
VII. 3. UNA ACCION DE AMPARO PRESENTADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO C/CENTRAL HIDROELECTRICA DE YACIRETA	47
ANEXO	48
La situación en las provincias de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuero	48
Introducción	48
Constitución de la Provincia de Río Negro.(1988)	49
Ley General del Ambiente. Nro. 2631/93	50
Ley de Audiencias Publicas Nro. 3132/97	51
Ley de Evaluación de Impacto Ambiental No. 3266/99	51
Constitución de la Provincia del Chubut.(1994)	52
Ley de Evaluación de Impacto Ambiental Nro. 4032/94.	
Decreto Reglamentario 1153/95.	53
Ley de libre acceso a las fuentes de información y Publicidad de los actos de gobierno. Nro. 3764/92.	54
Ley General del Ambiente Nro. 4563/99.	54
Constitución de la Provincia de Santa Cruz. 1998.	54
Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. 1992	55
Ley Provincial de Medio Ambiente Nro. 55/92	56
Evaluación del impacto ambiental. Ley 55	56

Fundación Patagonia Natural
M.A. Zar 760
Puerto Madryn (U9120KBA) - Patagonia
(02965) 472023/451920/474363
www.patagonianatural.org
pnatural@patagonianatural.org

Impreso en Marzo de 2003
en: **Casano Gráfica S.A.**
Ministro Brin 3932 - Buenos Aires - Argentina

Este proyecto tiene como meta final la Consolidación e Implementación del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad para que el ecosistema costero, la conservación de sus recursos y las actividades vinculadas, cuenten con pautas claras de instrumentación y Manejo Integrado de la región costera patagónica.

Además de los estudios de base que permiten conocer el estado de conservación, y el impacto de las distintas actividades, el proyecto está comprometido con el involucramiento de los distintos sectores en la toma de decisiones y con la concientización pública.

Este proyecto, particularmente, necesita de la participación ciudadana, del acercamiento entre gobernantes y gobernados para la toma de decisiones, del conocimiento por parte de los sectores de las mejores herramientas que posibilitarán la Participación Pública.

Este objetivo sustancial es el resultado de las recomendaciones que el equipo técnico de la Fundación Patagonia Natural recogió de los actores mismos en todos los niveles.

La FPN en conjunto con la FARN llevan diez años trabajando en la región en procesos de capacitación sobre los mecanismos de participación. Cuanto más la gente conozca respecto a las herramientas que existen, estarán en mejores condiciones para generar procesos participativos que incidan en la toma de decisiones.

El presente material se elabora como soporte de los cursos sobre Participación Pública del proyecto y pretende instalarse como un producto para su consulta por parte de cada comunidad, de acuerdo a sus necesidades.