

## *Gestion local de conflictos ambientales*

*María Marta Lucano*

### **Resumen**

La resolución local de los conflictos ambientales siempre es un tema difícil de abordar, ya que hay que tener en cuenta la multiplicidad de los actores involucrados, las herramientas con las que se cuenta en cada caso y la legislación aplicable. En este caso tomaremos el ejemplo de la ciudad de Buenos Aires que no podemos apartar de la Provincia de Buenos Aires, con la que no solo limita, sino que también comparte muchos de los problemas ambientales. Esto puede ser porque se vean afectadas ambas jurisdicciones o porque el conflicto se genere en zonas con jurisdicciones compartidas, como el Río de la Plata, donde también tiene ingerencia la Nación.

**Palabras clave:** gestión local; conflicto ambiental; ciudad de Buenos Aires; Provincia de Buenos Aires; jurisdicción.

### **Abstract**

The local resolution of environmental conflicts is always a difficult issue to address, because you have to take into account the multiplicity of actors involved, the tools that are made in each case and the applicable law. In this case, we take the example of the city of Buenos Aires we cannot get out of the Province of Buenos Aires, with which not only limits, but also shares many of the environmental problems. This may be because both jurisdictions are affected or because the conflict is generated in areas of shared jurisdiction, as the Rio de la Plata, where he also has interference Nation.

**Keywords:** local management; environmental conflict; Buenos Aires; Buenos Aires; jurisdiction.

### **Introducción**

La resolución local de los conflictos ambientales siempre es un tema difícil de abordar, toda vez hay que tener en cuenta la multiplicidad de los actores involucrados, las herramientas con las que se cuenta en cada caso y la legislación aplicable.

Por otro lado, si tomamos como ejemplo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no podemos escindirla de la Provincia de Buenos Aires, con la que no solo limita, sino que también comparte muchos de los problemas ambientales. Esto puede ser porque se vean afectadas ambas jurisdicciones o porque el conflicto se genere en

zonas con jurisdicciones compartidas, como el Río de la Plata, donde también tiene injerencia la Nación.

Para entender mejor la problemática, tenemos que entender cuál es la forma de gobierno que nos rige. Argentina ha adoptado para su gobierno la forma de estado representativa republicana federal.

Ello significa que está conformada por un gobierno central y gobiernos provinciales que coexisten entre sí. Por otro lado, la Ciudad de Buenos Aires es autónoma, por lo que cuenta con su propio gobierno y legislación aplicable.

A nivel local, en la Ciudad de Buenos Aires, luego de la reforma Constitucional nacional, y con la sanción de la Carta Magna de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996, la ciudad ha adquirido un estatus particular, ya que si bien no es una provincia, tampoco es un municipio. Más adelante abordaremos este tema.

Por su parte, cada provincia ha dictado para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.

Cada provincia está dividida políticamente en municipios, los que se han dado sus propias cartas orgánicas.

## **Autonomía Municipal**

A raíz de la reforma de la Constitución Nacional, se profundizó el principio de autonomía municipal. Por ello, los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobierno de los mismos corresponde a las autoridades municipales.

Se entiende por autonomía a la condición jurídica de administrarse y darse sus propias normas que tiene una entidad, o en sentido más amplio un estado

Por otro lado, la autarquía es la condición jurídica que tiene un ente administrativo o económico para administrar sus bienes y actuar en forma independiente. La referencia como entidad autárquica se utiliza para denominar a organismos periféricos de una administración central.

Es necesario establecer la diferencia que tiene con el concepto de autonomía que implica la facultad jurídica autonormativa que encierra esta última acepción, mientras que en el caso de autarquía se la supone dependiente en el aspecto normativo.

Que los municipios gocen de autonomía significa que los habitantes del municipio eligen libremente a sus propias autoridades, por sufragio igual directo, libre y secreto; que cada municipio puede crear estructuras administrativas que convienen a su propia realidad y que cada municipio tiene su patrimonio propio y puede disponer y gestionar sus propios recursos. No obstante, ello no significa que los gobiernos provinciales no tengan responsabilidad para con sus municipios.

En relación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la carta magna estableció que tendría un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legisla-

ción y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

## **Ciudad de Buenos Aires**

Antes de la reforma de nuestra Carta Magna, la Ciudad de Buenos Aires tenía estatus jurídico de Municipio (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires MCBA).

Era por mandato constitucional una delegación del gobierno federal y se subordinaba al mismo, y la ley orgánica de la ex municipalidad fue sancionada por el Congreso Nacional.

Actualmente, la Ciudad de Buenos Aires ha adquirido una categoría jurídica distinta a la anterior, que es la de Ciudad Autónoma.

Sigue siendo Capital Federal del Estado Nacional, y continúa siendo el asiento de las autoridades nacionales.

Pero su estatus jurídico es distinto al de la Nación, las provincias y municipios. Por ello goza, a partir del dictado de su propia Constitución en 1996, de las facultades de autonomía de gobierno, legislativa y jurisdiccional.

Debido a que la Ciudad de Buenos Aires es la continuación de la anterior Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, actualmente siguen siendo aplicables la legislación nacional y municipal que regía en su territorio antes de la modificación de su estatus jurídico, excepto cuando esta sea derogada o modificada expresamente.

La Constitución Nacional ordena a la Ciudad Autónoma a dictarse su Estatuto organizativo de creación de instituciones locales a través de Convención Constituyente, sin injerencia del gobierno nacional.

El jefe de gobierno local puede firmar tratados y acuerdos interjurisdiccionales con entes públicos nacionales, municipales y de creación de regiones con provincias y municipios.

## **Área metropolitana – Organismos interjurisdiccionales**

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), está conformada por la Ciudad de Buenos Aires y el entorno urbano en el que se encuentra inserta, con el que comparte algunas similitudes sociales y económicas. No existe actualmente un organismo metropolitano institucionalizado.

Por otro lado, la proliferación de normativa ambiental, aplicable a cada recurso natural, dificulta una gestión sustentable. Así tenemos que para cada recurso compartido en el AMBA, tienen jurisdicción (1) El Estado Nacional, (2) La Provincia de Buenos Aires, (3) Los municipios de la provincia y (4) La Ciudad de Buenos Aires y su estatus de gobierno autónomo (equivalente a provincia).

El sistema institucional argentino para el AMBA permite la creación de organismos de cooperación y coordinación de políticas entre las diversas jurisdiccio-

nes locales. Citamos algunos de los organismos que actualmente existen en dicha estructura territorial (1) el Comité Ejecutivo del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza- Riachuelo, (2) la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), (3) la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, (4) el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) y (5) la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.

## Gestión Local y Autonomía Municipal

Existen numerosas definiciones de autonomía municipal, y esta varía dependiendo de las leyes de cada país.

El autor argentino Dana Montaña, citado en la obra Tratado de derecho federal, Estadual y Municipal (Argentino y Comparado), de Ricardo Miguel Zuccherino, define como autonomía:

... no es tan sólo un conjunto más o menos grande de poderes más o menos extensos; es una cualidad específica de la corporación que las distingue de las demás: su capacidad de gobierno propio y, con más precisión, su capacidad de organizarse dentro de las condiciones de la ley fundamental o poder constituyente, de darse sus intenciones o poder legislativo y de gobernarse con ellas, con prescindencia de otro poder (1992: 94).

Algunos tratadistas enmarcan la autonomía dentro de descentralización del Estado y señalando la diferencia con autarquía, que es la posibilidad de tener mando sobre sí mismo. Podemos entonces decir que la autonomía es un concepto político, y la autarquía entra en el ámbito administrativo.

En América Latina, en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX, existe una corriente de estudios y defensa de la autonomía municipal que se ha expresado en diversos foros internacionales y locales.

Podemos concluir que el Municipio tiene capacidad de auto gestión para resolver los asuntos de su propia comunidad en cuanto a los servicios públicos y su propia organización, sin que intervengan otras autoridades más que las propias. Así también, puede dictar sus propias normas para la convivencia de los vecinos. Para el cumplimiento de sus fines tiene la capacidad de tener sus recursos propios. En otro orden de ideas, y para comprender el sistema de gestión, debemos referirnos a dos términos muy importantes en la materia: jurisdicción y competencia.

*Jurisdicción* (del latín *iurisdictio*, decir el derecho) es la potestad derivada de la soberanía del Estado, de aplicar el Derecho en el caso concreto, resolviendo de modo definitivo e irrevocable una controversia.

*Competencia* es la atribución jurídica a ciertos y especiales órganos del Estado

de una cantidad de jurisdicción respecto de determinadas pretensiones procesales.

El vocablo *jurisdicción* es utilizado para designar el territorio (estado, provincia, municipio, región, país, etc.) sobre el cual esta potestad es ejercida, así como también para determinar el territorio sobre el cual un Estado ejerce su soberanía.

La jurisdicción es una función del estado para la prosecución de las diversas pretensiones que se plantean ante una controversia. La actividad jurisdiccional se ejerce en un tiempo y en un espacio dado y determinado. Las reglas de competencia tienen por objeto determinar cuál va a ser el órgano que va a entender en un tema con preferencia o exclusión de los demás.

De esta forma, acaecido un hecho que debe ser dirimido, es posible determinar el órgano o tribunal que resultará competente para entender en ese tema en particular, ocurrido en un lugar en particular, en un tiempo determinado. Los juristas suelen decir que *no se tiene competencia, sino que se es competente*.

## Jurisdicción y competencia ambientales

Actualmente, no existe concentración de competencias ambientales en un organismo, sino que se encuentran atomizadas en diferentes órganos, los que dependen de alguno de los Ministerios o Secretarías del Estado Nacional Provincial, Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cuanto a los recursos naturales, estos son de dominio de las provincias en cuyo territorio se encuentren. Es por ello que son las provincias las que dictan la regulación y ejercen la fiscalización de sus propios recursos naturales.

El tema se complica cuando se trata de un recurso compartido, como por ejemplo un río que atraviesa más de una provincia. En ese caso son varias las autoridades que tienen competencia en el tema. Por otro lado, hay competencias que no están dadas por el recurso en sí, sino por el uso que se le da.

Por ejemplo, volviendo al ejemplo de un río que atraviese dos o más provincias: Cada provincia tendrá su propia autoridad ambiental (secretaría, ministerio, etc.) las que tendrán su injerencia en el recurso. Pero, además, si ese río es navegable, la Prefectura Naval Argentina también puede intervenir en la toma de decisiones. Por otro lado, si ese río es la fuente provisión de agua potable, lo más probable es que cada provincia tenga una autoridad con competencia en el tema de agua y saneamiento y su propia legislación al respecto.

A este mosaico de competencias y jurisdicciones debemos agregarle, finalmente, las autoridades de los municipios que el río atraviese en su recorrido por estas provincias. El tema es complejo y requiere de la articulación de muchas voluntades.

Si bien cada autoridad tiene sus objetivos a seguir, en pos del bien común de sus representados, no debemos olvidar a los vecinos del lugar, y las organizaciones intermedias, los cuales son los primeros y directos interesados en la gestión de ese recurso en especial.

Es por ello que resulta de vital importancia lo hasta aquí dicho sobre autonomía municipal y participación ciudadana, ya que se tiende a lograr soluciones a los conflictos ambientales que sean consensuadas entre todas las partes que tienen un interés en el problema.

## Marco Legal Ambiental

Nuestra carta magna fue reformada en 1994. Antes de la reforma, su texto anterior no hacía referencia alguna al ambiente ni al desarrollo sostenible. Con la reforma constitucional, se introdujo este tema en la agenda del todo el país.

El dominio originario de los recursos naturales corresponden a las provincias en los que estos se encuentre (art. 124 C.N.) como ya hemos explicado, y es potestad de la Nación (a través del Congreso Nacional) dictar las normas de presupuestos mínimos para la protección del ambiente, las que serán de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacional.

Quando hablamos de presupuestos mínimos<sup>1</sup>, nos referimos a aquellos requisitos indispensables que la nación establece como de cumplimiento obligatorio en todas las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin vulnerar las jurisdicciones locales. Ello sin perjuicio de que cualquier provincia o la Ciudad de Buenos Aires pueden establecer requisitos más altos que los establecidos en los *presupuestos mínimos* que serán de aplicación obligatoria en su territorio.

Lo que no pueden hacer las provincias es establecer requisitos menores que los exigidos por estos *presupuestos mínimos*.

Antes de la reforma constitucional se dictaron algunas leyes, que si bien no son de presupuestos mínimos porque este término aún no se había acuñado, funcionan como tales, y sus principios se aplican en todo el territorio nacional.

## Herramientas de Participación Ciudadana

1. Se ha regulado la Audiencia Pública, que es un mecanismo de consulta y participación ciudadana para el proceso de toma de decisiones públicas, tanto legislativas como administrativas, que permite a los ciudadanos contribuir a la calidad y transparencia de las decisiones públicas.

Se articula mediante una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades. Su convocatoria puede ser obligatoria bajo determinadas circunstancias y la falta de celebración de estas puede ser causa de nulidad de la decisión aprobada. No obstante, las opiniones vertidas por los participantes en la Audiencia Pública no son vinculantes para las autoridades que la convoca.

2. El Recurso de amparo normado en la Constitución Nacional (art. 43) es un remedio procesal sin formalismos, que permite una rápida intervención del juez, tendiente a hacer cesar cualquier acción u omisión de las autoridades o

de particulares que amenace, lesione o restrinja derechos y garantías que estén reconocidos en las constituciones, en los tratados internacionales o en las leyes. Puede ser interpuesto cuando no exista otro medio más idóneo para lograr el fin que se persigue.

Existen en Argentina dos tipos de recursos de amparos: el individual y el colectivo. El individual puede ser interpuesto por quien ha sufrido un daño directo. El amparo colectivo es una ampliación del individual, es decir cuando se ven vulnerados derechos de incidencia colectiva, como por ejemplo: los derechos del usuario y del consumidor, el medio ambiente y la igualdad ante la ley.

Estos son los llamados intereses difusos, cuya violación afecta a la ciudadanía en su conjunto o a una proporción de ella.

La Constitución Nacional reconoce a tres sujetos con legitimación activa para actuar ante la justicia: -el afectado, -el defensor del pueblo, -las asociaciones registradas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

3. También se introduce como novedad la figura del Defensor del pueblo. Esta es una institución de carácter constitucional, 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 las leyes.

Tiene legitimación procesal activa, tanto en sede administrativa como judicial. Puede iniciar y proseguir de oficio o a pedido del interesado, cualquier investigación por acto, hechos u omisiones de la Administración Pública Nacional y sus agentes en todo el país ante el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, así como también, respecto de los prestadores de servicios públicos, aún los privatizados.

## **Breve panorama de la legislación ambiental en la Argentina**

En los códigos dictados por el Congreso Nacional encontramos diversas leyes de neto contenido ambiental, y protectoras, por ejemplo del ambiente hídrico, como en el Código Civil, que determina que la construcción de represas (Art. 2645) es sometida al derecho administrativo y regula el derecho de caza (artículos 2540/3) y pesca (artículos 2547/8).

El código penal argentino determina, por ejemplo que es delito el envenenamiento o adulteración de agua potable (Arts. 200 y 203).

Estos códigos son muy anteriores a la introducción de la temática ambiental en las agendas de los gobiernos. No obstante, son numerosas las normas que tienen contenido específico al que en nuestros días definimos como ambiental.

La ley 22421 de Fauna Silvestre reprime la caza cuando ésta es furtiva y depredadora.

Otro tema de importancia en materia ambiental es la evaluación de impacto ambiental. La evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos constituye un procedimiento jurídico — administrativo destinado a otorgar racionalidad ambiental a la toma de decisiones.

El procedimiento existe en la provincia de Buenos Aires, aunque de una manera muy limitada, ya que sólo afecta a los proyectos industriales y se reduce a un procedimiento confidencial.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en su artículo 30 establece que es obligatoria la evaluación previa de impacto ambiental en todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

La Ciudad de Buenos Aires tiene su propia Ley de Evaluación de Impacto Ambiental 124, modificada por la Ley 452 su Decreto Reglamentario 1120/01, y finalmente reglamentada por el Decreto 1352/02.

Contamos con una ley nacional, la 24354 que trata sobre las inversiones públicas y obliga a la realización del estudio de impacto ambiental en la etapa de Preinversión en los proyectos de inversión públicos o privados que requieran de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos o cualquier tipo de beneficios del estado nacional

A nivel nacional, provincial y también local existen normas que regulan el abastecimiento de agua potable a los ciudadanos, y la recolección de residuos, tanto domiciliarios o urbanos como industriales.

Así también, existen diversas leyes en cuestión de policía sanitaria animal y vegetal. También se encuentra normado el ordenamiento territorial. En cuanto a los tratados internacionales, la Argentina ha suscripto numerosos de ellos que tienen un contenido ambiental.

Además existen contenidos ambientales en la Ley Nacional 13577, reformada por Ley 20324, orgánica de OSN (Obras Sanitarias de la Nación), sobre abastecimiento doméstico urbano y de cloacas que presta la empresa en los lugares sometidos a jurisdicción nacional, la Ley Nacional 17094, modificada por la ley 24922 que aprueba la extensión a 200 millas marinas de la zona de soberanía argentina y la jurisdicción provincial sobre las tres millas marinas adyacentes a sus costas, la Ley Nacional 17319 de Hidrocarburos, la Ley Nacional 18398 según la cuál Prefectura Naval Argentina ejerce el servicio de policía de seguridad de la navegación y de policía de seguridad y judicial y, parcialmente, la jurisdicción administrativa de la navegación, la Ley Nacional 20094 de Navegación que establece la prohibición de contaminar las aguas, la Ley Nacional 21353 que aprueba el Convenio Internacional relacionado con la prevención de la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos abierto a la firma en Londres el 12-5-54, con las enmiendas adoptadas por la Conferencia Internacional de Londres entre el 26-3 y el 15-4-62, y las adoptadas el 21-10-69 por Resolución A/175 (VI) de la Asamblea de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (sustituido por Convenio MARPOL 73/78 aprobado por Ley 24089), la Ley Nacional 22190 de Prevención y vigilancia de

la contaminación de las aguas u otros elementos del medio ambiente por agentes contaminantes de los buques y artefactos navales (forma parte del REGINAVE), que además deroga Ley 20481.

También se puede aludir a Ley Nacional 24051, de Residuos Peligrosos y Decreto reglamentario 831/93, la Ley Nacional 24583 que crea el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, como organismo descentralizado del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y asimismo el Consejo Federal de Saneamiento (CoFeSa) cuyo objetivo consiste en organizar y administrar la ejecución y/o instrumentación de las políticas nacionales del sector.

El Decreto 1093/93 crea en el ámbito de la Presidencia de la Nación el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza- Riachuelo (Decreto PEN 482/95) siendo su autoridad de aplicación la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Subsecretaría de Recursos Hídricos como regulan los Decretos 20/99 y 677/00 . El Consejo Nacional de Recuperación de Zonas Afectadas por Emergencias Climáticas (CONAREC) es definido por el Decreto 496/98, formulado en vista de la situación de emergencia de importantes regiones del país, generada por el efecto de las inundaciones durante 1997 y 1998.

El Decreto 148/01 aprueba la estructura organizativa del Instituto Nacional del Agua y del Ambiente, organismo descentralizado de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable así como el Decreto Ley 10131/45 ratificado por la Ley 12945 y por el Decreto 1678/73, reglamentario de la Ley 20524 crean el Servicio Meteorológico Nacional, estableciendo las misiones y funciones del SMN, entre ellas las de realizar un servicio público de predicción del tiempo a informaciones meteorológicas e hidrometeorológicas.

La Dirección Nacional de Defensa Civil del Ministerio de Defensa es incluida en la Ley de Ministerios y sancionada por Ley 24003.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos queda definido según las Leyes Provinciales 9175 y 10106 como la instancia que debe asistir al gobernador de la provincia en la determinación de las políticas necesarias para la planificación, ejecución y control de las obras públicas, de urbanismo, de la prestación de los servicios públicos y de las actividades portuarias. Se crea en dicha jurisdicción, la Secretaría de Política Ambiental según lo estipulado por la Ley 11723, que también regula las competencias respecto de los recursos hídricos .

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires la Dirección General de Hidráulica de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Transporte y Tránsito es instituida por los Decretos Municipales 496/99, 499/99 y 6/95 siendo responsable de planificar, proyectar, administrar y controlar las obras de protección y saneamiento integral de las cuencas hídricas y de los servicios de mantenimiento del sistema pluvial y de ejercer el poder de policía en lo concerniente a la regulación y control de los desagües pluviales.

El Decreto Municipal 6/95 regula la Dirección General de Emergencias Sociales y Defensa Civil que es el área destinada a asistir a la Junta de Defensa Civil en lo concerniente a la preparación, planificación, organización, ejecución, coordinación y control de la Defensa Civil.

La Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 93 establece que el Poder Ejecutivo creará la Subunidad de Coordinación para la Emergencia (SUPCE) que será Unidad Ejecutora del Proyecto de protección contra Inundaciones y funcionará en el ámbito de la Unidad Ejecutora del Programa de Saneamiento Fiscal y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSF y DEPA). Asimismo, la norma establece que el Poder Ejecutivo determinará la estructura organizativa y competencia de la subunidad.

Esta enumeración no pretende agotar la legislación en la materia. Ni las autoridades de aplicación. Por el contrario, es un listado arbitrario, a efectos de poder observar la proliferación de organismos y leyes en la materia, lo que no siempre redundaría en una mejor gestión del recurso.

A veces el cuerpo legal existente es completo e incluso hasta excesivo en sus disposiciones institucionales y normativas (fuera de cierta tendencia a normar más cosas que aquellas que luego pueden sustentarse mediante el pertinente poder de policía o la capacidad efectiva de aplicación de las normas) y en otros casos existen lagunas y omisiones en el sistema de normas y regulaciones. Son frecuentes los casos de normas vigentes que no se aplican (aunque tampoco fueron derogadas) o el caso de normas de alcances contradictorios entre sí.

## **Nuevas Herramientas de Participación para la Gestión Ciudadana**

Como mencionáramos anteriormente, en la última reforma constitucional (1994), se han introducido temas sumamente importantes, como por ejemplo el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano, el desarrollo sustentable, el derecho de las minorías y los pueblos originarios, la participación ciudadana. Así también, se ha dado una mayor descentralización a favor de los municipios.

Entre los llamados *nuevos o de última generación* de derechos y garantías de los ciudadanos, se encuentra el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, a los que el Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. (Artículo 30 de la Constitución Nacional). Así también, se ha establecido que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. (Artículo 40 de la Constitución Nacional).

Dentro del mismo capítulo de derechos y garantías, el Artículo 41 de la Constitución Nacional estableció que:

... todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Este artículo guarda especial relación con el artículo 124 de la Carta Magna que establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

En cuanto a los consumidores y usuarios de bienes y servicios el artículo 42 establece que tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

Por vía legislativa se establecerán procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

## **Participación Ciudadana**

El objetivo buscado por el Legislador al introducir las herramientas mencionadas en el capítulo precedente, es involucrar a los ciudadanos en los asuntos de Gobierno, construyendo ciudadanías activas y no meros espectadores.

Es de vital importancia lograr la participación vecinal en su más amplia extensión, puesto que es necesario el control social, la búsqueda de eficacia y eficiencia a través de una mejora en la gestión, en la cual pasarán a tomar parte. El proceso de participación debe ser amplio, plural y democrático.

La participación alienta la mejora de la gestión, y la mejora de la gestión entusiasma para obtener más participación. Si bien estamos hablando de participación ciudadana en la gestión municipal, es ésta la base para lograrla en otros niveles más

altos. Es empezar desde la realidad de lo cotidiano, a fin de lograr una democracia mucho más representativa y participativa.

La participación, tanto en el nivel ciudadano como social, tiene ahora renovado significado en nuestra evolución institucional. Porque, al vincular la vida pública a las necesidades y urgencias de la gente en el mundo moderno, ubica a la comuna como herramienta organizativa de la acción política de los pueblos. Esto exige nuevas formas de representatividad, ante la crisis de los partidos meramente electorales, y una adecuada canalización del llamado “tercer sector”, o sectores de participación social, equidistante del estado y el mercado, es decir: ni estatista ni mercantilista. (LICASTRO, J. y A. PELIZZA, A., *Los municipios en la comunidad organizada.*)

La descentralización de las funciones estatales, autogestión, descentralización de actividades públicas, participación ciudadana, es compleja. Existen numerosos programas, proyectos y líneas de acción que tienen a fortalecer la autonomía de los municipios en América Latina, a la vez que tienden a lograr una efectiva participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones.

Por citar alguno, mencionaremos el *Programa de Cooperación de la Unidad para la Promoción de la Democracia en la Región Centroamericana*. Este programa entiende que:

...en la actualidad uno de los principales aspectos del proceso de transformación del Hemisferio en materia de democracia es la tendencia a la descentralización y la promoción del poder local. A medida que los Estados de las Américas fortalecen y consolidan sus democracias, la descentralización, la búsqueda de mayor equilibrio entre el poder central y el poder local, el fortalecimiento de este último, y la participación de la sociedad civil en asuntos de políticas públicas — sobre todo a nivel municipal — se convierten en agenda pública, ganando cada vez mayor importancia.

La descentralización y el fortalecimiento de los espacios locales abren oportunidades importantes para el desarrollo local de acuerdo a las ventajas comparativas y las necesidades de los niveles subnacionales, así como para una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Es muy importante el debate que abren estos programas y foros sobre la formulación de las políticas, ya que de esta manera ayudan al fortalecimiento institucional de los gobiernos —centrales y locales—, a la vez que comienzan a insertar a los ciudadanos en la toma de las decisiones.

## Herramientas Legislativas en la Ciudad de Buenos Aires

Uno de los objetivos de la Asamblea Constituyente que dictó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue introducir la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de las decisiones a través de diferentes vías.

Actualmente, los ciudadanos pueden y deben utilizar estas herramientas para lograr una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto.

Estas nuevas herramientas consagran el uso de los derechos de incidencia colectiva y articular las garantías para su defensa; por ejemplo, derechos del consumidor y toda la gama de la discriminación.

Enumeraremos algunas de ellas:

*Audiencia Pública:* Puede ser convocada por la Legislatura, el Poder Ejecutivo o las comunas, o por iniciativa de la ciudadanía. Es obligatoria su convocatoria con anterioridad al tratamiento de la legislatura de proyectos de normas de edificación, de planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos, en los proyectos de leyes sobre Códigos de Planeamiento Urbano Ambiental y de Edificación, Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros temas estipulados por la ley o que la legislatura disponga por mayoría absoluta, siendo considerada en estos casos una etapa del procedimiento de sanción de leyes llamado *dobles lecturas*.

*Derecho al libre acceso a la información ambiental:* Es el derecho al 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 otra documentación financiada por los presupuestos públicos, información sobre políticas, programas, planes y proyectos. La sola solicitud por parte de cualquier ciudadano de acceder a cualquier tipo de información es razón para el otorgamiento de la información, sin tener que presentar una debida justificación. Este derecho se encuentra limitado por la protección de otros derechos o valores colectivos, como la protección a la intimidad, el sigilo industrial, la defensa nacional, etc.

*Recurso de amparo:* El amparo colectivo es un *remedio procesal* desprovisto de formalismos que se interpone contra cualquier forma de discriminación, o en los casos en que sean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio histórico de la ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor, no resultando necesario agotar la vía administrativa previa.

*Iniciativa popular:* Es el derecho que tienen los ciudadanos de presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados. La ley que regula este derecho impone al Congreso un plazo de doce meses para que el mismo se aboque al tratamiento de los proyectos presentados por los particulares.

*Consulta Popular:* En la Ciudad de Buenos Aires es el mecanismo que brinda la posibilidad —a iniciativa de la Cámara de Diputados— a los ciudadanos para votar afirmativa o negativamente un determinado proyecto de ley.

*Ombudsman o Defensor del pueblo:* Es un órgano de control unipersonal, independiente. Actúa en el marco del área parlamentaria, encargado de recibir quejas de los vecinos ante arbitrariedades del poder administrador y canalizar sus demandas.

Su finalidad es proteger a los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires de las arbitrariedades, las desviaciones de poder y los errores de la administración municipal o prestadores de servicios públicos, así como atender las inquietudes de quienes se sientan afectados por abusos, negligencias o irregularidades. Tiene iniciativa legislativa y legitimación procesal otorgada expresamente por la Constitución y la legislación que reglamenta su ejercicio. Puede proponer leyes ante la Legislatura, presentarse en los tribunales en representación de los ciudadanos y tiene capacidad para iniciar investigaciones.

*Presupuesto Participativo:* Es un sistema de participación ciudadana directa. El mecanismo de participación previsto en el plan ofrece a los ciudadanos la posibilidad de establecer prioridades en la asignación de los recursos públicos y de acceder a la planificación y el control de las políticas presupuestarias de la ciudad.

*Procedimiento de doble lectura en la sanción de normas ambientales:* Este procedimiento ha sido incorporado a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, como una forma de ampliar la participación pública de las normas ambientales.

## **Cogestión**

Se puede entender por cogestión a la acción común de todos los factores que intervienen en el proceso productivo tendiente a lograr un resultado final. Para lograr una buena gestión local, primero debe identificarse correctamente cuál es el problema y cuáles son los actores que intervienen.

En un hipotético caso local, por ejemplo la recolección de residuos urbanos domiciliarios, intervienen, obviamente, los vecinos del municipio, las autoridades locales municipales y en su caso, la empresa que presta el servicio de recolección.

Pero allí no acaba el problema, porque los residuos deben ser dispuestos en algún lugar, y en muchos casos, tratados previamente. Hay legislaciones que establecen la

separación en origen de los distintos tipos de residuos (por ejemplo en orgánicos e inorgánicos, o el papel).

En algunas ocasiones, las plantas de tratamiento o de disposición final de estos residuos se encuentran en otros municipios, por lo que también pasarían formar parte de los actores de esta situación las autoridades del otro municipio y sus vecinos.

El concepto desarrollo sustentable hace que se diluyan las fronteras político territoriales, ya que muchas veces los ecosistemas son compartidos por más de un municipio (por ejemplo la Ciudad de Buenos Aires y su área Metropolitana).

Por ello, es que decimos que debemos hacer una correcta identificación de los actores que intervienen en un caso determinado.

Luego deberíamos identificar los tratados internacionales firmados por nuestro país y las leyes nacionales dictadas en la materia. Posteriormente, tendremos que identificar las normas provinciales y municipales aplicables al caso.

Otro tema que debemos tener en cuenta, es averiguar que entidades intermedias tienen injerencia en la materia en ese territorio, ya que muchas veces son éstas las encargadas de canalizar las inquietudes de los vecinos. (ONG's).

Por otro lado, y como vimos anteriormente, tal vez nos encontremos con más de una ley que se refiere a un mismo tema ambiental, pero encarado de una óptica diferente. Y no debemos olvidar que en general, cada ley tiene una autoridad de aplicación diferente, lo que también incide en la cantidad de actores que deben intervenir.

Por ejemplo: si se produce un derrame de hidrocarburos frente a la costa de la provincia de Buenos Aires, probablemente la mancha contaminante se extienda en una zona que abarque las costas de más de un municipio. Y en este caso, además, intervendrían la respectiva secretaría o ministerios de medio ambiente de la provincia (en este caso Buenos Aires), y también tiene intervención la Prefectura Naval Argentina, ya que así lo determina la legislación que compete al Río de la Plata.

## **Corolario**

En las controversias sobre el medio ambiente, encontramos muchos participantes, muchos temas y muchas diferencias de opinión de orden político, filosófico y fáctico. Hay interrelación dinámica y cambios continuos, diferentes niveles, formas y tipos de poder entre los grupos, objetivos diferentes de orden social, económico, étnico y racial, tratamiento distinto e impacto distinto en los participantes, requisitos legales de parte de muchas autoridades, que pueden competir entre sí, repetirse o hasta contradecirse y diversos niveles de gobernabilidad legal

Resulta necesaria la continua evaluación de los actores, de los temas en cuestión y de las otras dinámicas, a efectos de poder desarrollar una estrategia efectiva y así tomar decisiones efectivas.

En un proceso de análisis y evaluación, la amplia participación de otras partes

contribuirá a lograr una perspectiva compartida del problema y una visión de los pasos necesarios para seguir hacia adelante. Efectivamente, un análisis en conjunto es muchas veces la clave para lograr que las partes se reúnan a la mesa.

La política es algo más que una técnica estatal; constituye una dimensión de la vida del hombre que consiste en un modo de afrontar los problemas de la convivencia humana desde una óptica global y sintética, que no es otra que la perspectiva del bien común.<sup>2</sup>

Pero no debemos olvidar que la toma de decisiones para una correcta gestión ambiental debe incluir al directo interesado, que es el vecino.

Se debe exigir más eficacia y eficiencia a los gobiernos locales en la gestión de los recursos públicos, la agilización de los mecanismos administrativos, mejora en la calidad de los servicios públicos por parte de los municipios, quienes deben tratar de lograr una gestión más cercana al ciudadano.

Pero también deben participar en la toma de decisiones, para lo cual pueden y deben utilizar, como fuera precedentemente expuesto, las herramientas a su alcance.

## Notas

1. Representante Alberto Natale, al respecto de esta la cláusula manifestaba (*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, pág. 1627/8): Ahora tendremos un mecanismo distinto. La legislación nacional establecerá los resguardos de protección mínima comunes a todo el territorio del país, aquellos sobre los que haya consenso general de que deben ser imprescindibles tutelar en todo el ámbito de la geografía argentina. Allí legislará el Congreso de la Nación. Pero las provincias seguirán siendo autoridad de aplicación tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito jurisdiccional de la legislación federal que se dicte sobre esta materia.
2. Francisco Gentile, citado por Félix Adolfo Lamas en el prólogo de *Intelligenza politica e ragion di Stato*, Giufré, Milan, 1984.