

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

AUTONOMÍA MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA
PROPUESTAS PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

María Eugenia Di Paola - María Fabiana Oliver

Esta publicación contó con el apoyo de

AVINA

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Programa Autonomía y Participación. Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y para la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires.

Monroe 2142, 1° B, (1428) Capital Federal, Argentina.

Tel/Fax: (54 11) 4787- 3820/5819/4788-4266 4783-7032 (#213)

Correo Electrónico: medipaola@farn.org.ar

mealonso@farn.org.ar

Web: www.farn.org.ar

Diagramación y producción gráfica: Pablo Casamajor

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

© 2002, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

I.S.B.N. Nº 987-97469-7-X

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

Este libro se terminó de imprimir en Talleres Gráficos Leograf S.R.L.
Rucci 408 - Valentín Alsina, Provincia de Buenos Aires. en julio de 2002

Acerca de FARN

Fundada en 1985, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una organización no gubernamental cuyo objetivo principal es promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho, y la organización institucional de la sociedad. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

A estos fines, FARN realiza actividades en las siguientes áreas:

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

Investigación y Capacitación: FARN desarrolla actividades de investigación, capacitación y asesoramiento, a través de su *Centro de Investigación y Capacitación SUSTENTAR*.

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

Información: FARN desarrolla sus actividades de información a través de su Centro de Información Jurídico Institucional Ambiental, de la publicación resultante de los proyectos desarrollados por la institución y sus miembros.

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

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

Equipo de Trabajo

Daniel Alberto Sabsay - *Dirección*

María Eugenia Di Paola - *Coordinación*

María Esperanza Alonso - *Asistencia*

María del Carmen García - *Capacitación*

María Fabiana Oliver - *Propuestas*

Mabel Romero - *Prensa*

ÍNDICE

Introducción	7
1 Autonomía Municipal	10
1.1 Conceptos Básicos	10
1.2 Situación en la Provincia de Buenos Aires	11
1.3 Identificación de Necesidades	12
2 Participación Pública	17
2.1 Herramientas de Participación Pública	17
2.2 Identificación de Necesidades	29
3 Acceso a la Justicia e Intereses Colectivos	32
3.1 Conceptos Básicos	32
3.2 Identificación de Necesidades	35
4 Propuestas Normativas	38
4.1 Palabras Preliminares	38
4.2 Lineamientos Normativos sobre Autonomía Municipal	39
4.3 Lineamientos Normativos sobre Acceso a la Información Pública.	42
4.4 Lineamientos Normativos sobre Audiencias Públicas.	45
4.5 Lineamientos Normativos sobre Presupuesto Participativo.	51
4.6 Lineamientos Normativos sobre Iniciativa Legislativa.	54
4.7 Lineamientos Normativos sobre Defensor del Pueblo	57
4.8 Lineamientos Normativos sobre Acceso a la Justicia.	60

PALABRAS INICIALES

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

Con la reforma constitucional bonaerense de 1994, la carta fundamental de la Provincia de Buenos Aires incorporó principios de la democracia participativa. Los constituyentes encargaron a la Legislatura provincial la adopción de las diferentes herramientas de participación de la comunidad. Lamentablemente, los legisladores no abundaron en la sanción de normas en este sentido. En el plano de los municipios, los mismos encontraron dificultades para ejercer estas funciones ya que la autonomía que la Constitución Nacional les asegura, no es reconocida por la Constitución Provincial.

Nos encontramos entonces ante la ausencia de consideración institucional de mecanismos de participación ciudadana y de la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires. A estas circunstancias se suma una cultura cívica de participación muy debilitada en la cual advertimos la necesidad de actuar, más aun teniendo en cuenta las dificultades de la crisis institucional y social que actúa las veces de pivot para el cambio. Resulta en consecuencia imprescindible que desde la sociedad civil conozcamos estos derechos, los ejerzamos y exijamos su cumplimiento.

La Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires justamente pretende que la falta de reconocimiento institucional de la participación pública y la autonomía municipal se revierta.

Con tal finalidad, se ha constituido en julio de 2001 el Grupo Promotor de la misma, coordinado por la FARN y conformado por las siguientes personas e instituciones cuyos fines guardan una estrecha relación con los aspectos institucionales, ambientales y sociales del desarrollo sustentable.

Miembros del Grupo Promotor

Carlos Gonzalez Guerrico, *CARI*

Carlos March, *Poder Ciudadano*

Carlota Sanchez Aizcorbe, *Fundación Protigre y Cuenca del Plata*

Alberto Morlachetti, *Pelota de Trapo*

María Gowland, *Fundación Ciudad*

Raúl Bermudez, *Red Comunicacional y Social de FM Reconquista*

Asimismo, son miembros adherentes de la presente iniciativa:

Alberto César Croce, *Fundación SES*; Ana Gravina, *Red El Encuentro*; Ana Hardoy, *I.I.E.D – AL*; Andrés Bosso; María Laura Schiffrin; Sergio Val, *Fundación Che Pibe*; Rodrigo Kon, *Fundación Crear Vale La Pena*; Carmen Pierce; Carlos Garat; Pablo Simoes; Javier A. Armas, *Sudamericana Aguas*; M. Cristina Ortiz; Susana C. Lagger; Claudia Martínez Peralta; Mario Mai-

¹ Ver artículo 123 de la Constitución Nacional.

ni; Luis Potto; Raúl A. Silva; Oscar A. Freijo; Fernando Portillo; Carina Quispe; *Club Social, Cultural y Deportivo Eugenio Necochea*: Juan García; Estela Yulan; Laura O. de Van Lacke; Rosa Luna; Sara Paniagua; Norberto T. Holubicki; *Asociación Civil Barrio San Roque*; Juan Carlos Duarte; Denis Butto; María Lescano; Maximiliano Estigarribia; Enrique Picasso, *Defensoría del Pueblo de Vicente López*; Tamara Slowik; Graciela Villagra; Rafael Gonzalez; Eduardo Dimas Bietto; *por S.O.S BALLESTER*: Edgardo N. Cataldi, Juan José Reuter, Gerardo Schmidt, Elisabeth Uth, Elsa Josefina Veronelli; Eduardo Victor Lapenta; *Por Agrupación de Vecinos de Vicente López*: Victo R. Bardeci (Presidente), Salomon Corenman (Secretario); *Por Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza*: Ana María Raymundo (Presidente), Delia Ester Juarez (Tesorera); *Por Red por los Derechos de la Niñez y Juventud de La Matanza*: Laura Ghilardini; Carmen Natividad Campos; Osvaldo Nicolás Pimpignano; *Por Iniciativa Radical*, Osvaldo Nicolas Pimpignano (Director General); Sergio García; H. Moses Serrano; Roberto Gaupo; Elba Noemi Sanchez; Raquel Bordelois; Daniel Liporaro; Blanca Lucila Grassetti; Mercedes Rubio; Carlos Pereira; Mónica Henrich; Eduardo Perez; Sara Garino de Paz; Tochi Dussaut; Gastón Bardelois; A. Marú; María Hubisz; E. Silvia Somoza; Teresa Grau; Victoria Doywer; Susana Cavallo; Silvia Bunge; Patricia Buckley; Verónica Barusso; Ana Castro Feijoo; Flugelman; A. Deschant; Walter D. Pelle; Roberto Sanchez Lucero; Noemí Icehy; María Eugenia Montero; Juan Pablo Di Mass; Juan Lazzati; Juan O. Curreira; *por C.O.N.A.T.*: Liliana Olivera (presidente); Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales (A.M.E.A.I.); *por Acción Ciudadana*: Marta Pozas; Salvador Ficama; Sara Stésen; María Hubisz; Victoria Doynel; María C. Arena; Oscar Costa; Tochi Dussant; Guillermo Norberto Ruano; Héctor Horacio Rodríguez; Hortensia Piñeiro Sorondo.

Las actividades que se desarrollan en el marco de la estrategia comprenden tanto reuniones periódicas del Grupo Promotor, encuentros de consulta con las autoridades y los vecinos de la Provincia de Buenos Aires, talleres de capacitación, coloquios, y la realización de propuestas a las autoridades provinciales y municipales desde la sociedad civil para lograr la institucionalización de la democracia participativa y la autonomía municipal.

Anhelamos que las presentes propuestas, elaboradas teniendo en cuenta el proceso del trabajo en red y las actividades señaladas con antelación, contribuyan a la construcción de un escenario en el cual la transparencia, el control de la gestión pública, la participación ciudadana y la autonomía de los municipios sean parte de la realidad bonaerense.

Daniel A. Sabsay

Director

María E. Di Paola

Coordinadora

² Las actividades desarrolladas en el marco de la Estrategia hasta la fecha de publicación del presente documento son:

- Elaboración del Manual "Participación Pública y Autonomía Municipal. Provincia de Buenos Aires", para utilizar en los espacios de capacitación.
- Realización de cinco actividades de capacitación en: Pilar el 31/10/01 en el Centro de Atención Primaria Ambiental del Municipio de Pilar; en Boulogne (San Isidro) el 15/11/01 en el Centro Cultural Comunitario Joven Creativo de la Fundación Crear Vale La Pena; en La Matanza el 13/03/02 en el Jardín Maternal Trapito; en Mar del Plata el 08/06/02 en la Facultad de Derecho de Mar del Plata; en Vicente López el 27/06/02 en la Defensoría del Pueblo de Vicente López.
- Realización del coloquio sobre "Autonomía Municipal y Participación Ciudadana" en la Ciudad de La Plata el 4/05/02.
- Realización de cuatro reuniones de Consulta: La reunión inicial para el comienzo de la primera etapa de la iniciativa los días 20 y 21/07/2001 en Florencio Varela; reuniones con decisores, enviándose notas para presentar la iniciativa e involucrar a diversos decisores y representantes de los partidos políticos de la Provincia de Buenos Aires. En base a la respuesta de las mismas, se realizaron:
 - Con fecha 9 /10/01 una reunión con el Dr. Federico Storani en el Comité Radical de Provincia de Buenos Aires.
 - Con fecha 5 /11/01 se realizó una reunión en La Plata con el Dr. Ricardo Giacomino, Director Provincial de ONGs del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
 - Con fecha 11/06/02 se realizó una reunión en la Defensoría del Pueblo de Vte. López con los defensores del pueblo de la provincia de Buenos Aires.
 - Con fecha 22/02/02 se llevó a cabo una reunión con el Sr. Pablo Pais, Director de Escuela de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Realización de dos grupos focales: uno con vecinos de la Rivera del Riachuelo de los Partidos de Lanús y Lomas de Zamora. el 13/02/2002, otro con vecinos de los partidos de Isidro Casanova y González Catán del Partido de La Matanza el día 28/02/2002. Ambos grupos focales fueron realizados con Fundación Ciudad.

INTRODUCCIÓN

Las presentes propuestas persiguen como principal objetivo plantear acciones concretas a las autoridades de la Provincia de Buenos Aires para que la democracia participativa y la autonomía municipal constituyan parte de la realidad institucional de dicha provincia.

Tal como se señala en el prólogo de este documento, la Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y la Descentralización Política se basa en un proceso de trabajo conjunto de distintas organizaciones y personas. En tal sentido, sus distintas actividades contribuyen a la configuración tanto del abanico de necesidades de la Provincia de Buenos Aires, como asimismo, de las diversas opciones de solución o tratamiento de los temas identificados. Los encuentros de consulta con los distintos vecinos de municipios bonaerenses, las reuniones realizadas con decisores, los talleres de capacitación, las reuniones del Grupo Promotor, el intercambio con los miembros adherentes, y la realización del Coloquio en la ciudad de La Plata, aportan insumos fundamentales para la elaboración de las presentes propuestas.

Con la finalidad de desarrollar los contenidos considerados básicos en relación a este documento, en la primera parte del mismo se presentan los conceptos definitorios e inherentes a tres ejes de nuestro análisis:

- Autonomía Municipal
- Participación Pública –acceso a la información y a los procesos de toma de decisiones–
- Acceso a la Justicia e Intereses Colectivos

El Manual de Capacitación sobre Autonomía Municipal y Participación Pública, realizado para las actividades de capacitación de la presente iniciativa ha constituido asimismo un aporte de importancia para la elaboración de la primera parte de esta publicación.

En cada uno de los tópicos, no sólo se analizan los aspectos esenciales que los definen y constituyen, sino también el lugar que ocupan en la Provincia de Buenos Aires, a nivel provincial y municipal, para luego identificar las necesidades que darán basamento a los lineamientos propositivos de la segunda parte.

Las recomendaciones para una reforma presentadas en la segunda parte, han sido abordadas temáticamente, en relación a los distintos niveles de gobierno y asimismo en vinculación a los posibles escenarios de incorporación de los cambios en el marco legal e institucional de la Provincia de Buenos Aires.

Por esta causa, advertiremos que los temas desarrollados son: autonomía municipal, acceso a la información, audiencia pública, presupuesto participativo, el defensor del pueblo, la iniciativa legislativa y el acceso a la justicia para la defensa de intereses colectivos. Asimismo, las propuestas han sido elaboradas para ser presentadas tanto a las autoridades provinciales

³ Manual sobre *"Participación Pública y Autonomía Municipal"* - Provincia de Buenos Aires - Buenos Aires - Argentina, Octubre 2001, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Se puede acceder a él desde el sitio web de la iniciativa: <http://www.farn.org.ar/docs/p23/index.html>

como municipales. Finalmente, en el abordaje de cada uno de los temas se señalan los diversos planos que posibilitarían su institucionalización, comprendiendo lineamientos para tener en cuenta en el ámbito constitucional y en el legislativo.

Es menester señalar que este documento no implica una visión acabada de los temas presentados. Los tres ejes que aquí se desarrollan merecen un análisis y un perfeccionamiento constante que debe partir de la sociedad en su conjunto, involucrando a la comunidad en todos sus órdenes, esto es, a sus ámbitos público, privado y a la sociedad civil.

Asimismo, la institucionalización de los aspectos considerados es fundamental, mas no constituye el único elemento para poder alcanzar los objetivos de organización, participación y transparencia que deseamos para la Provincia de Buenos Aires. Por el contrario, la institucionalización debe constituirse como un paso ineluctable mas debe cristalizarse en la aplicación concreta de las normas y su ejercicio. Dado que el camino a transitar es largo, anhelamos que el presente sea un aporte al cambio institucional que pretendemos adopte la Provincia de Buenos Aires, y por ende nuestra República Argentina.

PRIMERA PARTE



1 AUTONOMÍA MUNICIPAL

1.1 Conceptos Básicos

AUTONOMÍA MUNICIPAL

¿QUÉ ES UN MUNICIPIO?

El municipio es uno de los **niveles de gobierno** establecidos en nuestra Constitución Nacional junto con el provincial, el nacional y el de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

La importancia del municipio radica en que es el nivel de gobierno donde:

- **mejor se perciben las necesidades y los problemas** de los ciudadanos;
- se da **mayor cercanía entre gobernantes y gobernados**.
- **Promueve la participación** en la gestión de los intereses que le son propios;
- **más eficazmente** pueden realizarse los **controles**.

A partir de la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, los municipios detentan un **status autonómico** (art. 123). Esto significa **competencias propias** reconocidas por el poder constituyente y ya **no más competencias** municipales originadas en una **delegación de facultades** por parte del **Estado provincial** (municipios autárquicos).

¿QUÉ SIGNIFICA QUE UN MUNICIPIO SEA AUTÓNOMO?

Significa que el municipio tendrá dentro del marco de su competencia territorial y material facultades en distintos órdenes: institucional, político, administrativo y económico-financiero.

- En el orden **institucional** supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica. Al respecto, las provincias entendiendo las realidades locales podrán determinar qué municipios detentarán esta facultad y cuáles no (autonomía plena o semiplena).
- En el orden **político** implica la facultad de elegir sus propias autoridades y el modo de destitución de las mismas; de escoger entre diferentes formas de gobierno (*Intendente - Concejo, la figura del Gerente*); distintos sistemas electorales (*vgr. lo relativo a la representatividad territorial asignada a los concejales*); mayor o menor participación ciudadana (*por ejemplo, la participación en la elección de directores de escuela, hospitales, etc.*); entre otras facultades.
- En el orden **administrativo** importa la potestad de prestar servicios públicos, encarar obras públicas, ejercer el poder de policía y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, como por ejemplo el provincial.
- En el orden **económico y financiero** principalmente comprende las atribuciones relacionadas con la imposición de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) y su recaudación a fin de autofinanciarse.

¿PUEDE UN MUNICIPIO NO SER AUTÓNOMO?

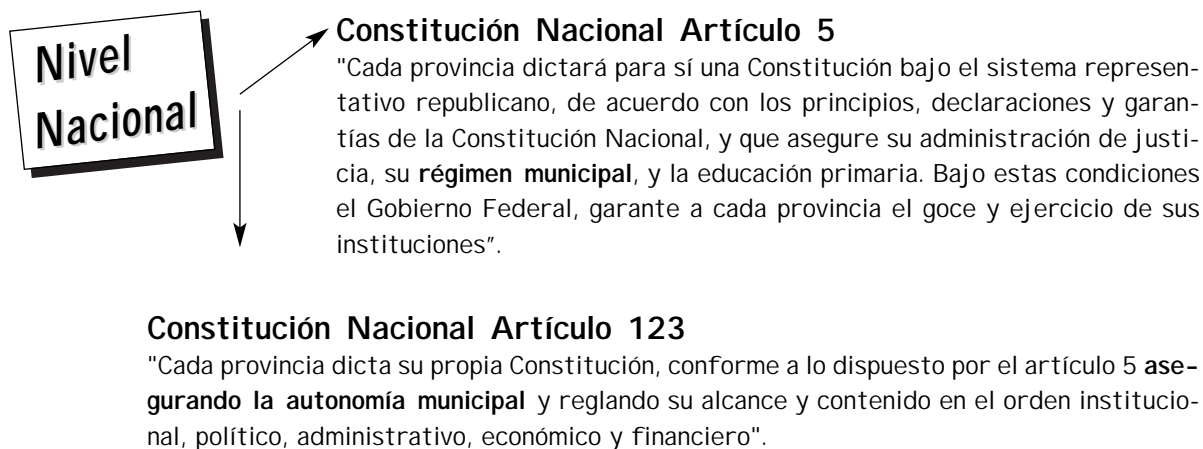
Las constituciones provinciales **no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea autonómico** en razón de los dispuesto por los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional. Por lo tanto, los órdenes jurídicos provinciales están obligados a reconocer la autonomía de sus municipios y a **fijar las pautas para determinar el alcance y los contenidos** de dicha autonomía (**plena o semiplena**), teniendo en cuenta las particularidades propias de cada lugar.

Las provincias, al organizar el régimen municipal al que están obligadas a asegurar no tienen prefijado un régimen único. Así es como en razón de las realidades de cada comunidad podrán utilizar un criterio de

- autonomía plena, cuando se faculta al municipio a darse sus propias normas, autoadministrarse, autofinanciarse y elegir sus autoridades.
- o de autonomía semiplena que confiere las atribuciones en el orden político, administrativo y financiero, mas no en el institucional. Es decir, no se le otorga al municipio la atribución de dictar su propia carta orgánica (autonormatividad constituyente).

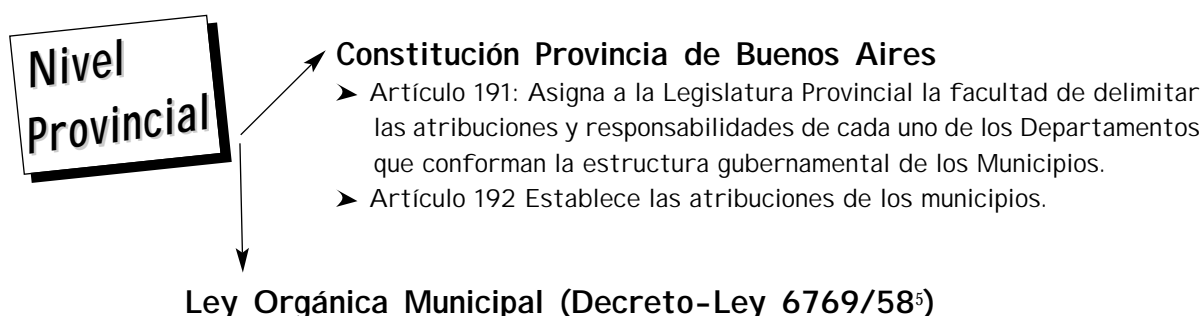
1.2 Situación en la Provincia de Buenos Aires

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 importó el reconocimiento expreso del régimen municipal autónomo en el ámbito provincial. La nueva redacción de los artículos 5 y 123 definen este escenario autonómico.



En razón de lo estipulado en los referidos artículos y con fundamento en la supremacía federal establecida en el artículo 31 de la Constitución Nacional (todo el ordenamiento legal provincial debe respetar al nacional) los Estados provinciales -que no reconocen la autonomía del Estado municipal- deben examinar sus textos para adaptarse a las nuevas pautas establecidas por la Constitución Nacional. De no cumplirse con el mandato constitucional, se puede impugnar la constitucionalidad de la normativa provincial correspondiente⁴.

Ahora bien, cuál es la situación en la Provincia de Buenos Aires:



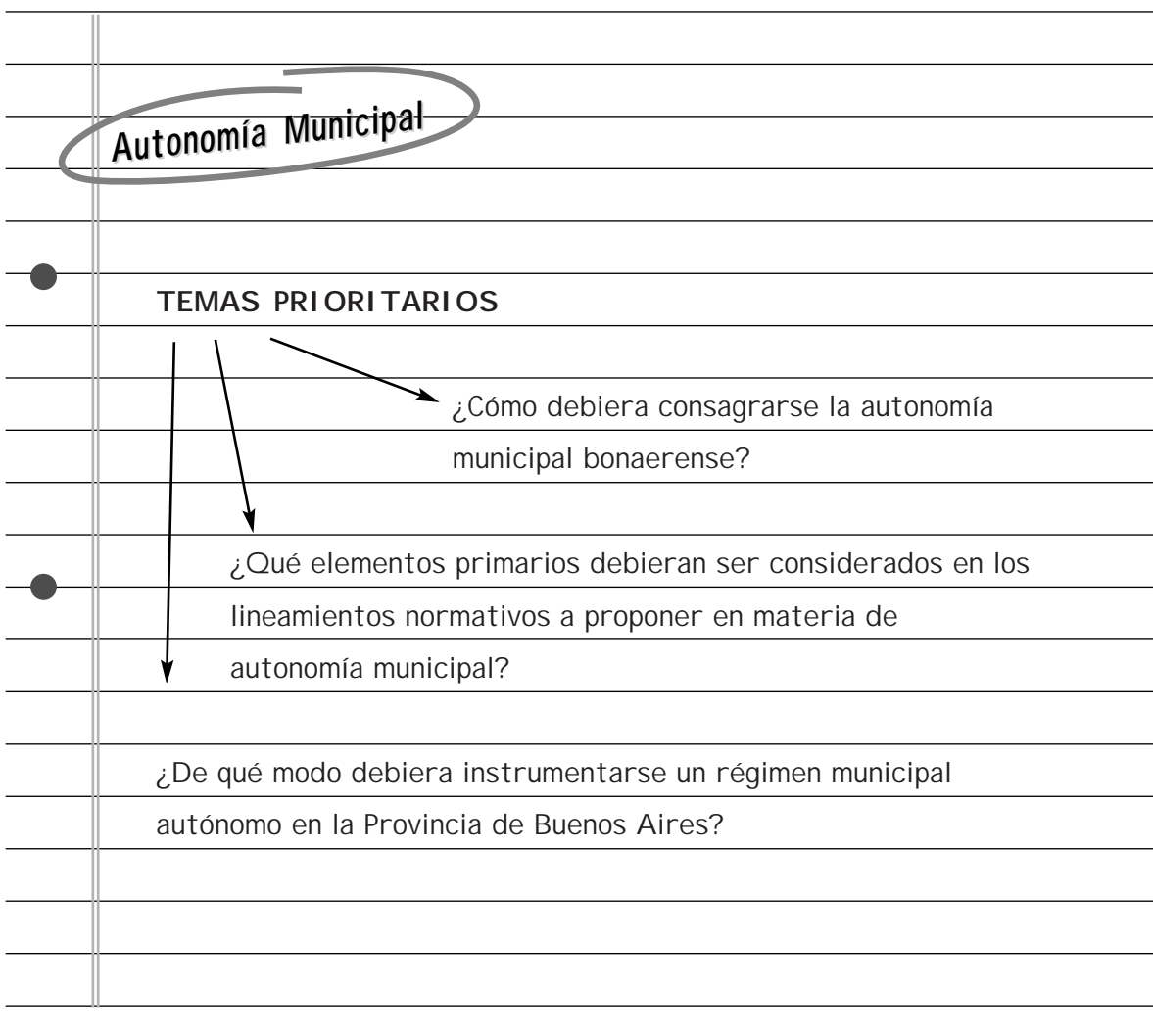
⁴ La doctrina se ha expedido mayoritariamente en esta dirección. a) ... "las Provincias deberán revisar sus Constituciones para adaptarlas a las nuevas pautas establecidas en la Constitución federal...". Sabsay, D. A. y Onaindia, J. M. (1998). *La Constitución de los Argentinos*. Pág. 404. Argentina: Errepar. b) ... "las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al art. 123 de la Constitución Nacional y en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, porque ya hemos visto que no aseguran la autonomía local de dicha manera, especialmente en el orden institucional...". Hernandez, A. M. (junio 1999). *Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable*. Documento base elaborado para el 2º Coloquio FARN. Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable. Taller: *Distribución de Competencias y Sustentabilidad*. Villa Carlos Paz, Córdoba. Pág. 139.

⁵ Texto actualizado del Decreto-Ley 6.769/58 con las modificaciones introducidas por los Decretos-Leyes: 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las Leyes: 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, 10.164, 10.251, 10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936, 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120, 12.288.-

Es evidente que el orden jurídico bonaerense no reconoce la autonomía municipal. Y lamentablemente en la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires del año 1994 –que concluyera *a posteriori* de la Convención Constituyente Nacional- no se introdujeron modificaciones en esta materia, desacatando en este sentido la pauta autonómica establecida por la Ley Fundamental.

1.3 Identificación de Necesidades

Gestión municipal ajustada a las necesidades locales, administración más eficiente, significativa disminución de las instancias burocráticas en el vínculo con la provincia, manejo más equitativo de los recursos, aumento del protagonismo vecinal, estos son algunos ejemplos de lo que para una amplia mayoría representaría un municipio autónomo, vedado hasta el momento a los bonaerenses. Por lo tanto, urge concebir una propuesta concreta en materia de autonomía municipal para la Provincia de Buenos Aires. Para ello, en este punto se identificarán cuáles son los temas esenciales que deben ser abordados con miras a delinear una propuesta normativa en este sentido.



El primer interrogante, entonces, es cómo debe institucionalizarse la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires. Evidentemente tarde o temprano la Constitución Bonaerense deberá consagrar la pauta autonómica. Sin embargo repetidos son los planteos de inoportunidad (económica y/o social) respecto a una eventual convención reformadora o una enmienda constitucional. De allí que la duda que surge es si sólo vía reforma constitucional se puede garantizar la autonomía de los municipios bonaerenses; o quizá un escenario de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades también podría resultar una vía admisible.

Al respecto, diversas son las respuestas que sobresalen. Algunos sostienen, por ejemplo, que la solución legislativa al problema de la autonomía municipal si bien importa un paso auspicioso sólo permite llegar a un reconocimiento autonómico semipleno, pues, no podría otorgárseles a los municipios la posibilidad de redactarse sus propias cartas orgánicas⁶. Otros por su parte, alientan que mientras la Constitución Provincial no se adecue al mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, debiera ser la vía normativa la que inicie el camino hacia la autonomía municipal bonaerense⁷. En tanto, ciertos autores invitan directamente a que los municipios que así lo decidan dicten su Carta Constitucional⁸.

¿Sólo vía reforma constitucional se puede garantizar la autonomía de los municipios bonaerenses, o quizá un escenario de modificación de la ley orgánica municipalidades también podría resultar una vía admisible?

... por demás polémico será trazar el patrón que determine los requisitos necesarios para dotar al municipio de plena autonomía.

La segunda cuestión que se plantea como prioritaria es la de identificar aquellos aspectos del régimen municipal autónomo que podrán dar lugar a debate o controversias al momento de definir lineamientos normativos para la Provincia de Buenos Aires.

- Una primera materia que sin lugar a dudas resultará por demás polémica será la de trazar el patrón que determine los requisitos necesarios para dotar al municipio de plena autonomía, esto es, la posibilidad de dictar su propia carta orgánica. Pues debe recordarse que el pendiente reconocimiento constitucional del régimen municipal autónomo bonaerense no conferirá *per se* autonomía plena a todos los municipios. Será la provincia quien en razón de sus facultades delimitará el alcance y contenido de la autonomía municipal que se consagre. De este modo, reparando fundamentalmente en las realidades locales –por ejemplo cantidad de habitantes– el Estado Provincial fijará las pautas para determinar qué municipios detentarán esta facultad de dictar su propia carta orgánica y cuáles no.

⁶ Sabsay, D. A. (noviembre 2000). Exposición Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata. Pág. 8.

⁷ Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata. Noviembre 2000. Conclusiones Eje Temático 1. Comisión: La Autonomía política –institucional. Pág. 43.

⁸ Quiroga Lavié, H. (2000). Exposición Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata. Pág. 10. Este autor propone esta vía de acción argumentando que "si el constituyente provincial ha omitido quiere decir que dejó el camino libre y si la Legislatura de la provincia ha omitido quiere decir que existe permiso para actuar".

... las funciones de gobierno que debieran descentralizarse desde la provincia hacia los municipios es otro tema clave cuando se piensa en un régimen de autonomía.

El aspecto territorial resultará desde luego materia de debate no sólo motivado por las referidas centralidades sino también por el modelo territorial adoptado por la provincia...

- La definición de competencias municipales –las funciones de gobierno que debieran descentralizarse desde la provincia hacia los municipios– es otro tema clave cuando se piensa en un régimen de autonomía.

Un informe sobre descentralización en la visión de los funcionarios municipales⁹ revela que para un 45% de los encuestados la función más importante que debe traspasarse son los programas sociales. Para alrededor del 27%, en segundo lugar, debe transferirse el cobro de impuestos a las comunas, invirtiendo el proceso de coparticipación desde el municipio hacia la provincia. Y en tercer lugar se coloca la descentralización esencialmente administrativa de las políticas de salud y educación¹⁰. Otras menciones planteadas por los funcionarios consultados hacen referencia a la necesidad de descentralizar, por ejemplo, el Registro Civil, el contralor y habilitación de las industrias, el registro de productos industriales, el control ambiental, entre otras atribuciones.

Indudablemente la definición de las competencias municipales no será tarea sencilla, más aun, cuando en el marco de este complejo proceso además deberán atenderse las diferencias que social, cultural, política y económicamente presenta el Conurbano Bonaerense y el interior de la provincia.

- Otra problemática que quizá represente un punto de fricción es la dinámica de grandes aglomeraciones y centralidades que presentan vastas áreas de la provincia. Así es como muchos municipios –en particular en el conurbano bonaerense– se han convertido en verdaderas megápolis que han desarrollado superestructuras burocráticas alejadas de la población y de sus necesidades concretas, dando un tinte más difuso al rol primario de los gobiernos locales¹¹. Este aspecto territorial resultará desde luego materia de debate y motivará otros aristas como la temática de la integración regional, o lo referente al modelo territorial adoptado por la Provincia de Buenos Aires (sistema de partido) y sus recurrentes conflictos en razón de la doble competencia –conurrencia de facultades provinciales y municipales–.

⁹ Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000. Programa Argentino de Desarrollo Humano. Honorable Senado de la Nación. Banco de la Provincia de Buenos Aires. *"La descentralización de las políticas sociales en la visión de los funcionarios municipales y concejales"*. Capítulo 3. Pág. 107.

¹⁰ En general cuando se aborda la descentralización de áreas como la educación o la salud se trata de tareas esencialmente administrativas –vgr. personal, mantenimiento de escuelas, centros asistenciales– y no respecto al proyecto y ejecución de las políticas del área, pues se entiende que éstas se constituyen en una materia indelegable por parte del Estado Provincial. Por ejemplo, en el campo de la educación lo referido a lo técnico-pedagógico. Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata. Noviembre 2000. Conclusiones Eje Temático 1. Comisión: Competencias y Atribuciones Pág. 46.

¹¹ Esta situación motivó, por ejemplo, que a mediados de los noventa el gobierno provincial encarara una estrategia de reordenamiento con miras a la creación de nuevos municipios en el ámbito del Gran Buenos Aires, así fue como nacieron los municipios de Hurlingham, Ituzaingó, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Presidente Perón y Ezeiza. Esta experiencia importa un valioso antecedente pues la creación de estos nuevos municipios ha demostrado que no sólo significó una mejor percepción de los conflictos y problemas locales desde la función pública; sino que además generó en la comunidad un renovado sentido de pertenencia, de identificación con lo local, un incremento en el nivel de participación, y un mayor compromiso ciudadano con lo municipal. Un claro ejemplo en este sentido resulta el aumento en la recaudación de los tributos municipales que tuvo lugar el primer año de gestión en algunos de los nuevos municipios, como el de Esteban Echeverría. Fernandez, R. *Nuevos Municipios del Gran Buenos Aires. Su realidad en números*. Pág. 76. Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000. Programa Argentino de Desarrollo Humano. Honorable Senado de la Nación. Banco de la Provincia de Buenos Aires.

... evidentemente es imposible definir un patrón homogéneo que asigne contenidos a cada una de las facultades enunciadas y resulte aplicable a todos los municipios bonaerenses.

Alrededor de un 27% de funcionarios encuestados propone descentralizar el cobro de impuestos, invirtiendo el proceso de coparticipación...

► Un cuarto punto que sin dudas suscitará debate será lo referido a la autonomía política-administrativa dado que, evidentemente, será imposible definir un patrón homogéneo que asigne contenidos a las facultades que este tipo de autonomía importa¹² y además resulte aplicable a todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Pues, cada modelo de organización municipal responde a la diversidad local donde existen y funcionan.

No obstante ello, puede reconocerse un abecé que en términos generales sí podría replicarse en los diferentes procesos autonómicos bonaerenses que se inicien. Desde lo político este abecé esencialmente sería, por un lado, la definición de una estructura política que permita superar la crisis de representatividad de los gobiernos locales, y por el otro, la institucionalización de herramientas de participación ciudadana que acompañe este proceso. Desde lo administrativo, en tanto, genéricamente las líneas de acción estarían sentadas sobre el rediseño de los organigramas con miras a una modernización del Estado Municipal que redunde en actos de gobierno transparentes y eficaces¹³; como así también sobre la utilización de ciertos instrumentos clave como la planificación de desarrollo estratégico local, marco conceptual referente en los procesos de toma de decisión¹⁴.

Este ejercicio de elaborar el alcance y contenido de cada una de las atribuciones municipales, sin dudas, importará un valioso desafío para cada comunidad en su conjunto.

► El aspecto del régimen municipal autónomo que restaría abordar es el económico-financiero (atribuciones relacionadas con la imposición y recaudación de tributos a fin de autofinanciarse). Aspecto éste clave pues la escasez de recursos presupuestarios indudablemente representa uno de los principales obstáculos a superar en cualquier administración municipal. En general los funcionarios atribuyen estos problemas a la baja recaudación y retraso por parte de la Provincia en la transferencia de los fondos de la coparticipación. De allí que, alrededor de un 27% de funcionarios encuestados¹⁵ proponga descentralizar el cobro de los impuestos, invirtiendo el proceso de coparticipación desde el municipio hacia la provin-

¹²La autonomía política administrativa confiere la potestad de elegir sus propias autoridades, el sistema electoral, organizar la forma de gobierno, definir la participación ciudadana, prestar servicios públicos, encarar obras públicas, ejercer el poder de policía y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno (vgr. provincial).

¹³En este sentido, existen propuestas respecto a la necesidad de establecer órganos de control más eficientes como por ejemplo: El Tribunal de Cuentas, los Consejos Vecinales, El Controlador Municipal. Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata. Noviembre 2000. Conclusiones Eje Temático 2. Comisión: Estructura Orgánica Municipal Pág. 47.

Es interesante al respecto la experiencia concreta de la Municipalidad de Morón, en particular porque se trata no de un control interno sino externo, "El intendente del distrito de Morón... precisó que apenas asumió el cargo en diciembre de 1999 firmó un convenio con Poder Ciudadano para que esa fundación se encargara de monitorear su gestión..." Luciole, M. J. "Los salarios elevados son bastante comunes entre algunos intendentes". Diario La Nación 28 de enero 2002.

¹⁴La planificación estratégica, entre otros aspectos: a) mejora el desempeño del municipio, pues influye positivamente la definición de objetivos por parte de la comunidad; b) permite identificar los principales problemas municipales y así anticipar las decisiones y cursos de acción; c) introduce una forma moderna de gestión; d) exige un proceso de planificación realista, en razón de la capacidad y los recursos. Vega, C. y Otros. (2000). Manual de Gestión Municipal. Lima. Pág. 55 y ss.

¹⁵Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000. Programa Argentino de Desarrollo Humano. Honorable Senado de la Nación. Banco de la Provincia de Buenos Aires. "La descentralización de las políticas sociales en la visión de los funcionarios municipales y concejales". Capítulo 3. Pág. 107.

cia¹⁶. Otras propuestas, por su parte, suman la necesidad de una clara política tributaria que corrija las distorsiones y en algunos supuestos dobles imposiciones.

El último interrogante propone definir el *cómo*, esto es, pensar de qué manera debe darse el proceso autonómico en los municipios bonaerenses. Al respecto, resulta sumamente orientador lo declarado por los intendentes de la región metropolitana norte ... *"La descentralización debe ser gradual, paulatina y con los recursos humanos, materiales y presupuestarios correspondientes ... debe tratarse de un proceso de transferencia que sirva a la comunidad en su conjunto contemplando todos los aspectos y no sólo un mero instrumento para descomprimir los acuciantes problemas presupuestarios del Estado Provincial y deslindar sus responsabilidades en las comunas"*¹⁷.

Esta declaración, de algún modo, aproxima una respuesta al interrogante planteado, pues retrata dos elementos basales en el proceso de construcción de autonomía municipal.

El primero de ellos es esta idea de proceso gradual y paulatino. Pues, debe entenderse que la puesta en marcha por parte del municipio de su condición autonómica no operará *per se* desde su consagración en la Constitución Provincial o eventualmente en la norma; sino que exigirá a cada comunidad que inicie un proceso a fin de dotar de operatividad a esa autonomía reconocida constitucional o legislativamente, y en todos los casos respondiendo a los tiempos y formas que sus realidades locales marquen.

El segundo elemento, en tanto, es esa destacada necesidad de contar con recursos humanos y principalmente presupuestarios. Dado que si los recursos económicos son escasos, o si los empleados municipales tienen una limitada capacitación en materias descentralizadas sumada a su poca experiencia, resultarán estas razones causa suficiente para menoscabar un proceso de autonomía. En este sentido, son ilustrativos los resultados de la ya mencionada encuesta¹⁸ realizada a funcionarios en diversos municipios del conurbano e interior de la Provincia de Buenos Aires que convalidan esta posición. Ya que una amplia mayoría identificó como condición primordial para el éxito de una política de descentralización, en primer lugar, el traspaso efectivo, continuo e institucionalizado de los recursos económicos a fin de evitar discontinuidad o fluctuación en los montos transferidos; y en segundo término la asistencia técnica –asesoramiento y capacitación del personal municipal– desde diversas áreas del gobierno provincial.

"La descentralización debe ser gradual, paulatina y con los recursos humanos, materiales y presupuestarios correspondientes... debe tratarse de un proceso de transferencia que sirva a la comunidad en su conjunto..."

¹⁶Lucesole, M. J. *"Nueva alternativa vecinalista"*. Diario La Nación 27 de agosto 2001. "... el movimiento de alianzas vecinales entre distritos ... propicia una mayor autonomía municipal y una inversión en la coparticipación provincial de impuestos. Pretenden que sean los municipios los entes recaudadores de impuestos, que giren parte de esos ingresos a la administración central. Según los fundadores de este movimiento, con experiencia ejecutiva, los gobiernos municipales ... se ven limitados en su actividad por restricciones de la burocracia central y escasez de recursos. ... Al intendente se le exige hoy que administre seguridad... y no tiene facultad sobre la policía". Este movimiento vecinalista se integra entre otros por los siguientes municipios: Pinamar, Tandil, Tres Arroyos, Coronel Suarez, Tigre.

¹⁷Ver Informe *"La Autonomía, la Descentralización, IOMA y Obras del Reconquista en la Agenda de los Intendentes"* <http://www.sfernando.mun.gba.gov.ar/RMN/informe1.html>

¹⁸Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000. Programa Argentino de Desarrollo Humano. Honorable Senado de la Nación. Banco de la Provincia de Buenos Aires. *"La descentralización de las políticas sociales en la visión de los funcionarios municipales y concejales"*. Capítulo 3. Pág. 108 y ss.

2 PARTICIPACIÓN PÚBLICA

2.1 Herramientas de Participación Pública

La participación pública importa un canal permanente entre gobernantes y gobernados. Imprime un singular dinamismo en el sistema democrático, lo transforma¹⁹. Y cualquiera sea el espacio de participación que se consolide, los beneficios que proporciona son ampliamente reconocidos.

Hablar de ventajas de la participación pública significa dar respuesta a la pregunta **¿Para qué participar?...** Y será en razón de la instancia de participación de que se trate que se identificarán ventajas concretas, como por ejemplo:

- que el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos entre gobernantes y gobernados motivan el desarrollo de soluciones alternativas, mejoradas y duraderas;
- que la práctica de métodos participativos proporciona oportunidades para la cooperación y coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, construyendo confianza entre las partes;
- que la participación de la sociedad mejora el conocimiento de los responsables de la toma de decisiones públicas;
- que contribuye a la transparencia de las acciones públicas;
- que la participación pública fortalece las tareas de monitoreo y fiscalización en lo que respecta a la gestión y cumplimiento de las decisiones adoptadas, entre otros beneficios.

Con estos antecedentes, es indudable la necesidad de un rol cada vez más activo de la comunidad. De allí que no sea casual su tratamiento en la Provincia de Buenos Aires, pues, lamentablemente carencias jurídico-institucionales, debilidad política y déficit de participación ciudadana, son elementos que de modo cotidiano limitan la práctica de mecanismos que hacen a la democracia participativa en el ámbito bonaerense.

La tarea que se encara en este punto consiste, entonces, en abordar los principales institutos de la participación pública, trazar los ejes conceptuales fundamentales, delinear la situación en la provincia, y avanzar sobre aquellos aspectos que se identifican como clave para garantizar la participación ciudadana.



¹⁹Sabsay, D.A. y Tarak, P. (1995). "La Participación Vecinal y la gestión del Medio Ambiente". Buenos Aires: FARN. Pág.4 y ss.

LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

¿QUÉ ES EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN?

Es el derecho que tiene todo ciudadano de acceder, esto es, **solicitar** y **recibir** información relativa a **documentación de carácter público** sin tener que **justificar** la solicitud.

Este derecho, no debe confundirse con:

- El derecho a la información del que gozan los ciudadanos y por el que se obliga al Estado a generar y sistematizar información, por ejemplo, aquella de naturaleza ambiental (Constitución Nacional art. 41).
- La publicidad de los actos de gobierno consagrada en la Constitución y por la que se garantiza que los actos de los gobernantes (leyes, decretos, o sentencias) deben ser dados a conocer a través de instrumentos tales como el Boletín Oficial (según la jurisdicción), el expediente judicial o la publicación de los fallos de la Corte, en su caso.

¿LIBRE ACCESO A QUÉ TIPO DE INFORMACIÓN?

SÍ

- A la información administrada por el Estado comprendiendo cualquier documentación financiada a través de presupuestos públicos vgr. políticas, programas, planes y proyectos, expedientes públicos, minutas de reuniones, estudios científicos, dictámenes técnicos.
- A la información privada de naturaleza pública, esto es, aquella que concierne a la sociedad en su conjunto. Se trata, por ejemplo, de información relativa a empresas de servicios públicos, las que deberían contar con una oficina de información pública que permita acceder a los datos generados en función de sus propias tareas.

NO

- Este derecho no alcanza las versiones preliminares de documentos, como por ejemplo, borradores.
- El derecho de libre acceso a la información está limitado por la protección de otros derechos o valores colectivos, tales como la protección a la intimidad, la defensa nacional, las negociaciones internacionales, el sigilo industrial, etc.
- Cuando se trata de un proceso judicial, los límites del acceso a la información están determinados por las garantías del debido proceso.

¿QUÉ SE NECESITA PARA DOTAR DE OPERATIVIDAD A ESTE DERECHO?

La institucionalización de un sistema de libre acceso a la información pública. Y para ello requiere servirse de una organización específica por parte del Estado para garantizar un eficiente ejercicio de este derecho, como por ejemplo:

- La creación de oficinas de información en cada una de las reparticiones.
- La asignación de recursos provenientes de las partidas presupuestarias.
- La capacitación del personal administrativo respecto del reconocimiento amplio del derecho de libre acceso a la información, como así también del ciudadano para que sepa como ejercer su derecho.
- Instrumentación de mecanismos ágiles (solicitudes sencillas, accesibilidad geográfica, plazos cortos para que los funcionarios se expidan, etc.)

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE GARANTIZAR EL DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN?

- Porque un régimen de libre acceso a la información representa para la sociedad en su conjunto una oportunidad para mejorar la calidad de las decisiones públicas, para demostrar una gestión transparente y recuperar la credibilidad de las instituciones públicas y una oportunidad para mejorar cualitativamente la participación ciudadana, entre otras.
- Porque este derecho se constituye en garantía de una participación efectiva, pues no se concibe la participación sin información.
- Porque 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.

■ SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Los habitantes de la Provincia de Buenos Aires no cuentan con una ley específica que regule este derecho de acceso a la información pública tal como se lo definiera en el cuadro anterior. Sí encontramos que la norma constitucional bonaerense ha consagrado el derecho a la información en general y en materia ambiental en particular. En este sentido, algunas normas sectoriales, como así también, ordenanzas municipales han recogido en sus textos este derecho a la información, como se aprecia en los cuadros siguientes.

Nivel Provincial

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

- El artículo 12 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoce el derecho a la información y a la comunicación del cual gozan todas las personas.
- El artículo 28 de la ley fundamental bonaerense consagra en particular el derecho a la información en materia ambiental, de suma relevancia para la participación pública en este ámbito; pues para que la participación se de en igualdad de condiciones y con posibilidades de ser efectiva, es requisito imprescindible que los ciudadanos se encuentren informados en forma completa, veraz y oportuna.

Ley Integral de Medio Ambiente (Ley N° 11.723)

En el marco de esta ley, que acuña el concepto de medio ambiente sano y desarrollo sustentable, se consagran a fin de conferir operatividad a este "derecho-deber" de los bonaerenses, entre otras, las siguientes herramientas:

- El derecho a la información vinculada con el manejo de los recursos naturales.
- La participación en todo proceso vinculado con el medio ambiente y los recursos naturales.

Nivel Municipal

Municipio General Pueyrredón (Ordenanza N° 13.712/00)

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 Departamento Deliberativo Municipal o del Departamento Ejecutivo del Municipio.

Ahora bien, es conveniente destacar que existen algunas normas que pueden ser confundidas con una norma de acceso a la información, como por ejemplo, la ley bonaerense sobre acceso a documentación administrativa (Ley N° 12.475) que reconoce a toda persona que tenga un interés legítimo, el derecho de acceder a actos administrativos definitivos, que contengan datos o informaciones, cuya divulgación no se encuentre expresamente prohibida por ley.

Esta norma no es una ley de libre acceso a la información, ya que es propio de este derecho asegurar a todas las personas el acceso a la información contenida en cualquier tipo de documento, generado por el Estado, o que tenga naturaleza pública, o se considere de interés público, sin necesidad de invocar interés legítimo alguno o explicar la razón por la cual se presenta la solicitud.

²⁰Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 29/08/2000.

AUDIENCIAS PÚBLICAS

¿QUÉ ES UNA AUDIENCIA PÚBLICA?

La audiencia pública es una **instancia de participación en el proceso de toma de decisión**, en la que la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que toda aquella persona interesada exprese su opinión respecto de ella. La audiencia pública es una reunión formal que **crea obligaciones y genera responsabilidades**.

¿PARA QUÉ SIRVE UNA AUDIENCIA PÚBLICA?

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 constituye una importante oportunidad institucional para garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad y sus propias autoridades en relación a una decisión determinada.

Oportunidades para la población

- Para opinar, objetar y ejercitar la búsqueda de consensos.
- Para conocer la perspectivas de otros vecinos y experimentar tolerancia e integración social.

Oportunidades para la autoridad

- Para comunicarse con diversos actores sociales.
- Para mejorar la calidad de las decisiones y demostrar transparencia en la gestión pública.

¿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 permite 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.

Ahora bien, 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: (a) la **obligatoriedad de celebrar Audiencias Públicas** previas a determinadas decisiones por parte de las autoridades responsables, a fin de garantizar que el ciudadano pueda contar con el espacio para ofrecer su punto de vista respecto de una posible decisión pública; y (b) la **obligatoriedad de fundamentar desestimaciones** de opiniones vertidas por los participantes y de esta manera asegurar que las opiniones expresadas en las audiencias públicas deban ser consideradas seriamente. En muchas legislaciones el incumplimiento de ambos tipos de exigencias es causal para declarar la nulidad de la decisión adoptada. Asimismo, en varias sentencias diferentes jueces han anulado decisiones tomadas por las autoridades cuando las audiencias públicas previstas en las normas correspondientes no habían sido realizadas.

¿QUÉ TIPO DE AUDIENCIAS PÚBLICAS EXISTEN?

Las audiencias públicas pueden ser:

- **Legislativas**: son las convocadas por sus autoridades o por las de las comisiones de los cuerpos parlamentarios (municipal, provincial, nacional), en ocasión de los distintos proyectos legislativos.
- **Administrativas**: son aquellas convocadas por los distintos organismos públicos que actúan bajo la órbita del poder ejecutivo, en los diferentes niveles de gobierno (municipal, provincial, nacional), con facultad para aprobar decisiones de alcance general.

Además 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).
- **A petición de la ciudadanía** (en aquellos casos en los que las normas consideran la posibilidad de que la ciudadanía pueda solicitar a las autoridades la realización de una audiencia pública).

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

Nivel Provincial

Ley Integral de Medio Ambiente (Ley N° 11.723)²¹

- En el capítulo referido al procedimiento de evaluación del impacto ambiental se prevé como instancia de participación la audiencia pública.
- La convocatoria a audiencia pública es facultativa para la autoridad ambiental.
- Las recomendaciones efectuadas por los participantes deberán ser tenidas en cuenta para fundamentar el dictamen de la autoridad ambiental.

Código de Aguas (Ley 12.257)²²

- En el marco del régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico de la Provincia de Buenos Aires se prevé la instancia de la audiencia pública en el procedimiento de concesión de uso o aprovechamiento de agua, ocupación de sus cauces o construcción de alguna obra hidráulica.
- Especialmente se destaca la citación al Intendente, al Concejo Deliberante de los partidos afectados y a los demás interesados en obtener la concesión u oponerse a ella.

Resolución Organismo Regulator de Aguas Bonaerense (Res. N° 14/01)²³

- En el marco de la Ley N° 11.820²⁴, regulatoria de los contratos de concesión del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales bonaerenses se aprobó esta resolución que constituye un reglamento de audiencias públicas para las revisiones tarifarias.
- Lamentablemente el procedimiento fijado no se adecua a los requerimientos que tipifican a este instituto de la democracia participativa, por el contrario tiene mayor similitud con un procedimiento administrativo. En este sentido es poco feliz por ejemplo, la existencia de una etapa procesal previa a la celebración de la audiencia pública con plazos, producción de pruebas, resoluciones, recursos y otros elementos propios de un proceso judicial; como tampoco es recomendable el plazo de convocatoria previsto tan breve (15 días corridos).

A diferencia de la situación provincial, en el ámbito municipal bonaerense se observa una incipiente pero marcada tendencia a sumar herramientas, como la audiencia pública, que permitan la participación de la comunidad. Los siguientes constituyen ejemplos concretos en este sentido.

Nivel Municipal

Municipio Gral. Pueyrredón
(Ordenanza N° 7859/91)

Municipio Lomas de Zamora
(Ordenanza N° 9638/00)

²¹ Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 22/12/95.

²² Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 09/02/99.

²³ Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 28/03/01.

²⁴ Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 11/09/96.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Es una herramienta que permite 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.

¿PARA QUÉ SIRVE TENER UNA HERRAMIENTA COMO LA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Este nuevo espacio sirve para que el ciudadano común pueda **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**. Así pues, mediante este mecanismo la sociedad, cada vez más exigente y crítica de la gestión del estado, puede participar activamente en el diseño del presupuesto estatal, el que en la vida de los estados modernos constituye el instrumento del gobierno para desarrollar las políticas públicas.

¿QUÉ CONDICIONES SON NECESARIAS PARA QUE UN PRESUPUESTO PÚBLICO SEA CONSIDERADO PARTICIPATIVO?

Algunas de las siguientes condiciones básicas resultan necesarias para que un proceso de presupuesto público sea considerado participativo:

- El procedimiento de presupuesto participativo debe ser lo suficientemente flexible para permitir la autorregulación por los participantes del mismo, adaptándolo a sus peculiaridades.
- La participación del ciudadano debe estar garantizada, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización que lo represente.
- Los objetivos del proceso de participación deben ser amplios en cuanto a sus temas y en este sentido, por ejemplo, el control de la gestión y rendición de cuentas es un punto que definitivamente no debe estar ausente en las facultades del ciudadano.
- Debe contemplarse la necesidad de fundamentar el apartamiento respecto de las opiniones vertidas en las instancias de participación al momento de sancionarse el presupuesto por los órganos estatales.

¿CÓMO SE LOGRA QUE ESTA HERRAMIENTA SEA OPERATIVA?

La implementación de un proceso de presupuesto participativo, requiere de condiciones básicas 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.

■ SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

No existe normativa bonaerense que consagre el presupuesto participativo. Sin embargo, se han llevado a cabo algunas experiencias, por ejemplo, en el Municipio de La Plata donde se ha implementado, como programa de gobierno, una estrategia de presupuesto participativo en la que se genera un espacio para la participación en el proceso de toma de decisiones y para el control de la gestión en materia de transparencia. Estos procesos se extienden también en localidades del interior, tal es el caso de barrios como Mercantil e Independencia (Coronel Dorrego) donde los vecinos y las autoridades políticas han debatido y avanzado en la formulación de un esquema de prioridades para encarar obras de gobierno²⁵. Indudablemente, estos antecedentes importan los primeros pasos fundamentales de un proceso encaminado hacia la institucionalización de la herramienta del presupuesto participativo.



²⁵Asuntos Municipales Año 2 N° 5 Junio 2001 Pág.7. Ministerio del Interior Secretaría de Provincias.

INICIATIVA POPULAR

¿QUÉ ES LA INICIATIVA POPULAR?

La iniciativa popular también llamada iniciativa legislativa, es una de las formas de democracia semidirecta que consiste en el mecanismo mediante el cual se **permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley** para su consideración obligatoria por parte del órgano legislativo que corresponda.

¿QUÉ REQUISITOS HAY QUE CUMPLIR?

Los requisitos que deben cumplirse para presentar un proyecto de ley surgen en primer lugar de las constituciones que consagran el instituto (vgr. Constitución Nacional –artículo 39- Constitución Provincia de Buenos Aires –artículo 67-). En segundo lugar, son las normas que dotan de operatividad a esta herramienta las que completan las reglas y formalidades a cumplir. Por ejemplo a nivel nacional la Ley Fundamental y la de Iniciativa Popular N° 24.747 establecen las siguientes pautas para la viabilidad de este mecanismo de participación ciudadana, a saber:

- No pueden ser objeto de iniciativa legislativa los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.
- El Congreso tiene un plazo de doce meses para su tratamiento, sin embargo no existe sanción en caso de incumplimiento con lo cual el proyecto perdería estado parlamentario.
- La presentación de la iniciativa requiere la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1,5% del padrón electoral de la última elección para diputados, que representen por lo menos 6 distritos electorales (4%), para una iniciativa nacional. Cuando la iniciativa sea de alcance regional sólo se consideran las provincias que integran dicha región.
- La justicia electoral nacional estará encargada de verificar la autenticidad de las firmas, en un muestreo no menor al 0.5 de las mismas.
- La iniciativa debe ser presentada por escrito, redactada en forma de ley y en términos claros.
- Los promotores deberán indicar nombre y domicilio y dejar constancia de los gastos que insuimará 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.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE CONTAR CON EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA POPULAR?

Porque **brinda a los ciudadanos la posibilidad de participar en el proceso de formación o modificación de las leyes, como asimismo, incorporar determinados asuntos en la agenda pública.** De allí que, no obstante los obstáculos que pudieren representar los requisitos exigidos para encarar una iniciativa legislativa (conocimientos técnicos, grado de información de difícil acceso para los ciudadanos, onerosidad, gran movilización ciudadana, etc.) éstos no deben amedrentar las acciones cívicas sino por el contrario estimularlas y así explorar esta oportunidad de participación.

■ SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Así como la Constitución Nacional ha consagrado entre las llamadas formas de democracia semidirecta a la iniciativa legislativa, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires también ha incorporado este instituto en la reforma del año 1994 (artículo 67).

En este artículo 67 se prevé la iniciativa legislativa como modalidad que permite a los electores presentar proyectos de leyes, exceptuándose ciertos temas como reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, la operatividad de la iniciativa legislativa queda sujeta a la sanción de la correspondiente ley provincial que debe establecer las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deberán suscribir la iniciativa, como así lo hace en este sentido la Ley N° 24.747 a nivel nacional. Lamentablemente aún no existe legislación provincial sobre esta materia.



DEFENSOR DEL PUEBLO

¿CUÁL ES LA MISIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO?

El Defensor del Pueblo es un funcionario que asume dos roles fundamentales:

- La **defensa y protección** de los derechos humanos, y demás garantías y derechos tutelados en la Constitución y en la leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración Pública.
- El control del ejercicio de las funciones público-administrativas.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE CONTAR CON LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO?

Porque se trata de una institución que **se vincula tanto con el tema de control como con el de participación**. Como **herramienta de control** constituye una defensa idónea para el administrado a fin de sancionar las infracciones a la legalidad o los excesos de poder por parte de la autoridad pública. En tanto, como **herramienta de participación** facilita al ciudadano un canal más activo de defensa de sus derechos e intereses legítimos o difusos.

¿CÓMO ACTÚA EL DEFENSOR DEL PUEBLO?

- El Defensor del Pueblo actúa con **plena autonomía funcional** sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.
- Tiene **legitimación procesal**, es decir que está facultado para presentarse en sede administrativa o judicial, pudiendo iniciar de oficio o a pedido del interesado cualquier investigación ante el abuso o ineficacia de la Administración Pública.

CUANDO INTERVIENE

- Cuando se deban defender derechos y garantías de los ciudadanos, frente a actos u omisiones por parte de:
 - ◆ la **Administración Pública** (funcionarios y personal que actúe en el ámbito de la administración);
 - ◆ **Prestadoras de servicios públicos**.
- Y cuando estos hechos importen un **ejercicio de sus funciones**, por ejemplo, **ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente**.

CUANDO NO INTERVIENE

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

■ SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Si bien se reconocen algunas excepciones –caso Municipio de La Plata–, una vez más se advierte, tanto en el ámbito provincial como municipal, que la figura del Defensor del Pueblo lamentablemente se enmarca en el patrón que presentan varias de las herramientas de participación trabajadas. Patrón en el que se las despoja de ejecutividad y eficacia, pues, por un lado son consagradas en la norma constitucional pero por el otro no se las dota de operatividad (porque no se dictan las leyes complementarias que regulan el instituto; porque no se nombra el funcionario, entre otros ejemplos).

²⁶Sabsay, D.A. y Onandia, J. M. (1998). *La Constitución de los Argentinos*. Argentina: Errepar. Pág. 279.

Nivel Provincial

Constitución de la Provincia de Buenos Aires (artículo 55)

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

La Provincia de Buenos Aires aún no ha dictado la ley que dote de operatividad a esta figura del Defensor del Pueblo. Por lo tanto, a nivel provincial los bonaerenses no pueden acceder a este instituto reconocido constitucionalmente.

Nivel Municipal

Municipio de La Plata (Ordenanza N° 7.859/91)

Municipio Vicente López (Ordenanza N° 11.591/97)

Municipio Avellaneda (Ordenanza N° 13.712/99)

Municipio Quilmes (Ordenanza N° 8.121/97)

Municipio Pilar (Ordenanza N° 153 /99)

Municipio Gral. Pueyrredón (Ordenanza N° 8.426 /91)

Sin embargo, en estos diez años no ha sido designada persona alguna en el cargo de Defensor del Pueblo.

2.2 Identificación de Necesidades

Hasta aquí se han esbozado marcos conceptuales de cada una de las herramientas de participación trabajadas, y se ha trazado respecto de cada una de ellas una suerte de mapa normativo²⁷ –provincial y municipal- que pretende delinear el estado de situación en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Con estos elementos como antecedentes, a continuación se avanza sobre aquellos aspectos que se identifican como clave para garantizar la participación pública.

Una de las primeras necesidades identificadas sería la de propiciar una pronta institucionalización de herramientas de participación pública en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios que aún no han iniciado esta labor. Pues es el marco normativo un referente primario de participación pública.

Uno de los primeros pasos que se deben andar con miras a garantizar la participación de la sociedad civil sin dudas es la institucionalización de los canales que la promuevan. Esto es, que a través de las normas se consagren mecanismos de participación ciudadana y se asegure la obligatoriedad y permanencia de ellos. Sin institucionalización clara –como señalan algunos autores- la participación puede quedar "en función del talante de los políticos o... del alcalde de turno"²⁸.

La pregunta obligada es entonces... *¿Qué sucede en la Provincia de Buenos Aires?* Al respecto una mirada sobre el análisis regulatorio bonaerense realizado permite arribar básicamente a dos observaciones. La primera de ellas apunta, con una visión general, a la fragilidad del andamiaje normativo provincial con miras a promover herramientas de participación pública. Pues algunas de estas herramientas carecen de toda operatividad (vgr. iniciativa popular) dado que sólo está reconocida constitucionalmente; otras como el libre acceso a la información pública y la audiencia pública están consagradas únicamente en regulaciones sectoriales acotándose por ende la posibilidad de su utilización; en tanto otros canales como el presupuesto participativo resultan totalmente desfavorecidos al no contar con referente normativo alguno. Sólo ciertos institutos como es el caso de la figura del Defensor del Pueblo han logrado superar el estadio de reconocimiento constitucional y ha sido dotado de operatividad a través de una regulación específica.

La segunda observación que se desprende de la lectura de este escenario normativo bonaerense alude a la tarea pionera encarada por algunos municipios, esto es, la profusa labor legislativa de algunas jurisdicciones en aras de promover un gestión municipal participativa²⁹, marcando así un grado distintivo respecto de la gestión provincial.

En razón de estos antecedentes, una de las primeras necesidades identificadas sería la de propiciar una pronta institucionalización de herramientas de participación pública en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y de los municipios que aun no han iniciado esta labor.

²⁷ El mapa normativo realizado sólo pretende señalar la tendencia regulatoria que presenta la Provincia de Buenos Aires. De ninguna manera la finalidad de este mapeo ha sido relevar la totalidad de la normativa bonaerense vigente.

²⁸ Coordinadora Huerta Malbrán, M. A. (Noviembre 2000). Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala. Capítulo 6 Guatemala. *Descentralización Gobierno local y participación ciudadana*. Síntesis estudio de caso. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, UPD-OEA. Pág. 300.

²⁹ Clemente, A. (2001). *Descentralización y Desarrollo de capacidades para la gestión de gobierno democrática. El caso de la Municipalidad de San Fernando* (Documento de Trabajo). IIED – América Latina. Pág.20. "... El caso de la Municipalidad de San Fernando, que por ejemplo el plan de gobierno 1999-2003 establecía iniciativas tendientes a impulsar cambios en el modelo de gestión asignando al vecino de San Fernando "un rol activo en la construcción de una sociedad más justa" como por ejemplo: a) otorgar rango legal a los mecanismos de participación de los vecinos vgr. Jornadas Consultivas, Foros Vecinales de Seguridad, referéndum, iniciativa popular; b) que las propuestas que mediante el consenso de los participantes surgieran de los nuevos mecanismos de participación tendrían carácter vinculante; ...".

Indudablemente la voluntad política constituye otro de los elementos que, sumado a la institucionalización, resulta clave para la creación y puesta en marcha de herramientas de participación pública. Esta insustituible voluntad política se requiere para promover espacios de información, de consulta y de decisión en favor de la comunidad; para implementar de manera transparente mecanismos de participación eficaces; para asignar recursos humanos, materiales y fundamentalmente económicos; y entre otras cosas para forjar una cultura de la participación que no quede sólo en el discurso porque resulta "políticamente correcto". Sumamente ilustrativo resulta lo que sucede por ejemplo en el Municipio de Mar del Plata. A través de una ordenanza municipal del año 1991 se instituyó la figura del Defensor del Pueblo, sin embargo, hasta la fecha y habiendo transcurrido diez años ningún Defensor del Pueblo ha sido designado. De allí la afirmación "...fomentar la participación ciudadana depende más de una decisión política de los municipios que de su marco regulatorio"³⁰. Situaciones como ésta son las que llevan a identificar a la decisión política como otra de las piezas clave en el engranaje de la participación, ya sea para promover canales participativos, como también para conferirles viabilidad.

La decisión política constituye otra de las piezas clave en el engranaje de la participación, ya sea para promover canales participativos, como también para conferirles viabilidad

La participación requiere de una comunidad que comprenda cómo participar y esté motivada para ello.

Un tercer pilar evidentemente está representado por el compromiso de la comunidad para con los temas ciudadanos y su inquietud por involucrarse en ellos a través de la participación pública. ¿Qué significa esto? Significa que no es suficiente que las normas consagren mecanismos de participación, ni que exista decisión política para implementarlos, se requiere además que la comunidad los comprenda, que sepa cuándo, por qué, para qué y cómo puede utilizarlos, y que en definitiva esté interesada en participar³¹. Es decir, que cada ciudadano encuentre en la participación un canal adecuado para informarse, para expresar sus demandas y opiniones, para intervenir en las decisiones públicas, para reclamar, para ejercer el control, entre otras posibilidades. La situación en la Provincia de Buenos Aires podría enmarcarse en una tendencia de marcada apatía cívica. En este sentido, una encuesta sobre gestión local y participación comunitaria realizada en sesenta y siete municipios bonaerenses reveló que lamentablemente más del 50% de la población no participa en la gestión municipal; sólo un 15% aproximadamente se informa de las decisiones o reclama por sus derechos; alrededor de un 10% opina sobre las políticas; y tan sólo influyen en las decisiones cerca del 5%³². El estudio no avanzó sobre los motivos de esta indiferencia ciudadana. Quizá sea el resultado del desconocimiento, por ausencia de campañas de difusión, de programas

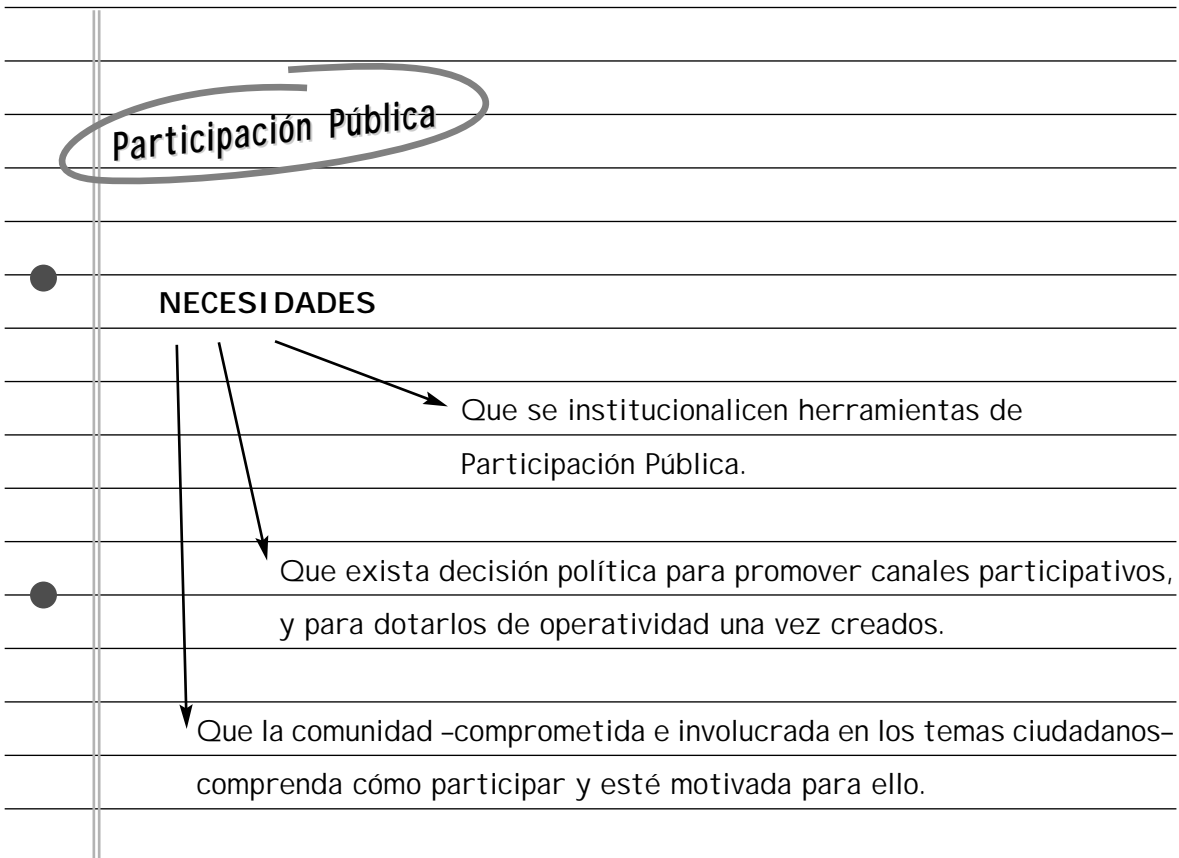
³⁰Primer Congreso de la Autonomía Municipal. Conclusiones Eje Temático 1: "La Autonomía Política-Institucional" Comisión: Formas de Participación Ciudadana. (Noviembre 2000). La Plata. Pág. 45.

³¹En un trabajo de investigación llevado a cabo en cinco municipios colombianos se arribó a la siguiente conclusión "...mecanismos de participación no han funcionado realmente como canales efectivos para la discusión y solución de los problemas de la comunidad. Ello se debe a que no se cuenta con los mecanismos para ponerlos en práctica,... o sencillamente no son conocidos a nivel amplio." Coordinadora Huerta Malbrán, M. A. (2000). Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala. Capítulo 5 Colombia. Síntesis estudio de caso. *Descentralización, poder local y participación comunitaria*. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, UPD-OEA. Pág. 226.

³²Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000. Programa Argentino de Desarrollo Humano. Honorable Senado de la Nación. Banco de la Provincia de Buenos Aires. "Gestión local y participación en la provincia de Buenos Aires". Capítulo 4. Pág. 164 y ss.

de educación; o tal vez es el corolario del desinterés por la burocratización, o la frustración por malas experiencias. Más allá de las razones que empujen a un alto porcentaje de bonaerenses a no participar, estos datos definitivamente convalidan lo que antes se manifestara, es decir, que la participación requiere de una comunidad que comprenda cómo participar y esté motivada para ello.

A modo de síntesis, en el siguiente esquema se presentan los elementos que han sido destacados como necesarios para garantizar la participación pública subrayando que cada uno de estos requisitos representa esa parte del todo que individualmente perdería la fuerza que suma como conjunto.

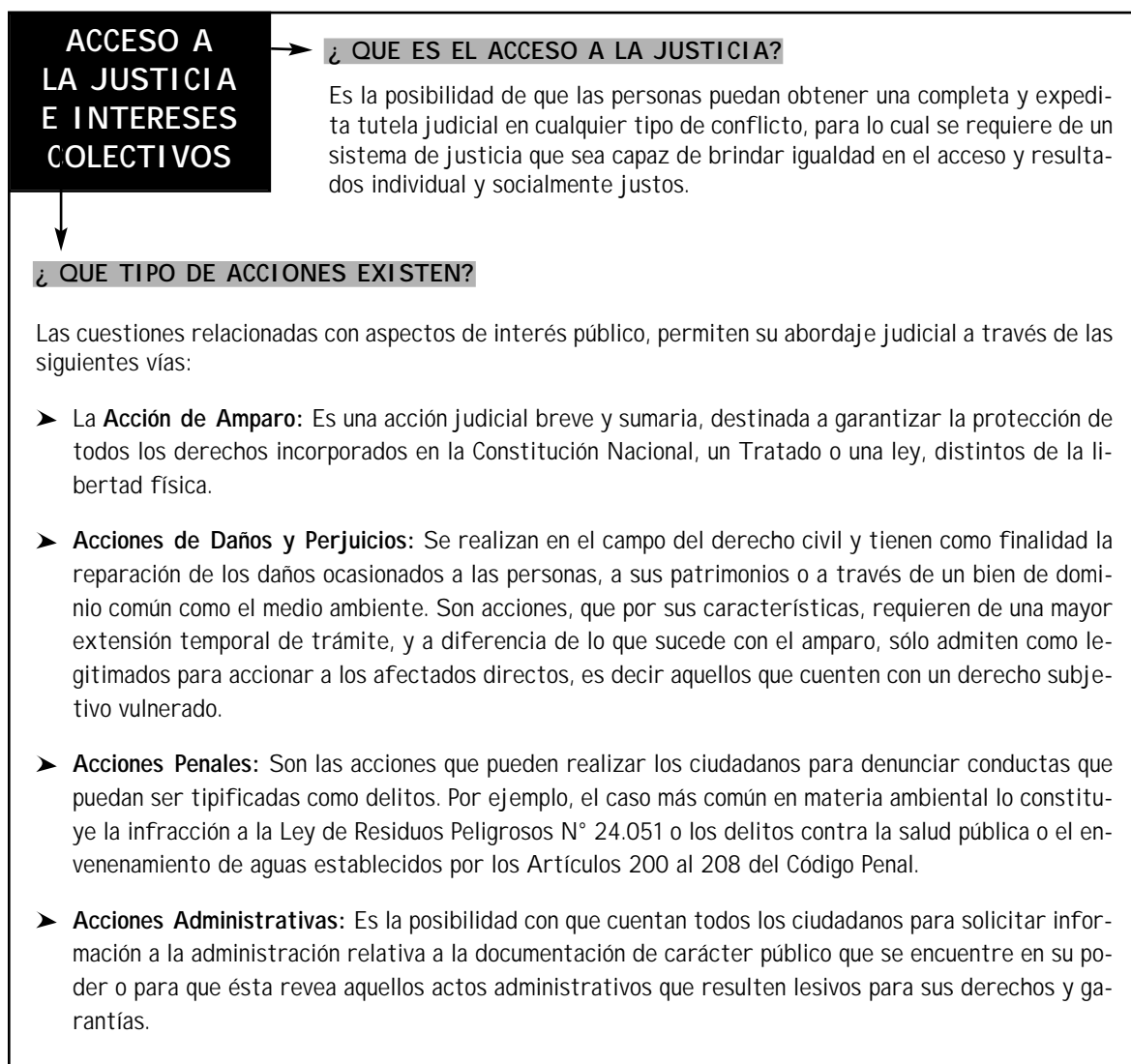


Para rematar este escenario básico de participación pública resta abordarla desde lo que simboliza su ejercicio, es decir, un proceso. Retratar la participación desde esta idea de proceso implica entenderla como algo dinámico, esto es, que plantea etapas para su desarrollo; que obliga a considerar todos los elementos presentes en el camino hacia la construcción de un proceso de participación pública en una comunidad; que exige compromiso y responsabilidad de todos los involucrados; y fundamentalmente que demanda tiempo para su afianzamiento³³.

³³La noción de participación pública como proceso obliga a un análisis holístico en el que se sumen, a las necesidades genéricas identificadas, aquellos elementos del entorno (sociales, culturales, económicos, ambientales, geográficos, etc.) que se constituyen, sin lugar a dudas, en los matices de cada proceso que se inicia.

3 ACCESO A LA JUSTICIA E INTERESES COLECTIVOS

3.1 Conceptos Básicos



³⁴Por Nápoli, A. Director del Area de Promoción de la Participación Pública de FARN.

AMPARO

COMO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA LA DEFENSA DE DERECHOS DE INCIDENCIA COLECTIVA Y DEL MEDIO AMBIENTE

La acción de amparo es una acción expedita y rápida, que puede ser interpuesta por los legitimados al efecto, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o particulares que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta derechos y garantías reconocidos por la Constitución siempre que no exista otro medio judicial más idóneo (artículo 43 Constitución Nacional).

Las características antes enunciadas hacen del amparo una herramienta de notable valor para la defensa de derechos de incidencia colectiva y del medio ambiente, ya que permite obtener un inmediato pronunciamiento judicial, destinado al cese de los actos u omisiones dañosas sobre todo en aquellos casos en que la misma se acompaña de medidas cautelares.

¿QUE TIPOS DE AMPARO EXISTEN?

- ▶ Acción de amparo INDIVIDUAL: El único que puede interponerla es aquél que posea una afectación de un derecho subjetivo, es decir que haya sufrido un daño directo en su persona o en sus bienes.
- ▶ Acción de amparo COLECTIVO: Este tipo de acción ha sido introducida en el Art. 43 2do párrafo de la Constitución Nacional y tiene como propósito la defensa de los derechos de incidencia colectiva, a saber: a) Los derechos que protegen al medio ambiente, a la competencia, al consumidor y al usuario b) Contra cualquier forma de discriminación. Estos, a diferencia de los derechos individuales, no se encuentran en cabeza de un solo individuo, sino difundidos en personas que pertenecen a un grupo o una misma comunidad, por lo que su defensa no puede sino ser realizada desde una perspectiva de conjunto, siendo sus resultados extensibles a quienes forman parte del mismo.

¿QUE SUJETOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER LA ACCIÓN?

Art. 43 Constitución Nacional

- ▶ El **Afectado**: Toda persona que posea una afectación razonable y demostrable de un derecho de incidencia colectiva.
- ▶ El **Defensor del Pueblo**: Es una figura designada por el Poder Legislativo que goza de independencia y autonomía funcional y que tiene por objetivo la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos y garantías tutelados por la Constitución Nacional y leyes, ante actos u omisiones de la Administración Pública.
- ▶ Las **Asociaciones Registradas**: Si bien este punto requiere de una reglamentación mediante una norma para conocer su alcance, tanto la jurisprudencia como la doctrina coinciden en otorgar legitimación para accionar en defensa del medio ambiente a todas aquellas Organizaciones no Gubernamentales que propendan en sus estatutos sociales a ese fin.

■ SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El acceso a la justicia en relación a derechos colectivos, presenta las siguientes características en la Provincia de Buenos Aires:

▶ La Acción de Amparo

El artículo 20 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece la posibilidad de interponer la acción de amparo para la defensa de los derechos constitucionales, contra to-

do acto u omisión del Estado o los particulares, que lesione o amenace con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta el ejercicio de un derecho constitucional individual o colectivo.

Asimismo, la figura del amparo ha sido reglamentada a través de la Ley Provincial N° 7166, la cual dispone, entre otros aspectos, que se encuentran legitimados para interponer la acción: a) Las personas físicas o jurídicas; b) Los partidos políticos con personería reconocida por el organismo electoral competente; c) Las entidades con personería profesional o gremial; d) Las asociaciones que sin revestir el carácter de personas jurídicas, justificaren, mediante la exhibición de sus estatutos, que no contrarían una finalidad de bien público.

► **Acciones establecidas mediante la Ley de Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales**

La Ley N° 11.723 es la norma rectora en materia ambiental en el ámbito provincial y reconoce los siguientes tipos de acciones para la defensa del medio ambiente:

- (a) **Acción por actos del Estado.** Esta instancia permite que, ante una acción de Estado en la que se produzcan daños o pudiera producirse una situación de peligro al ambiente y/o recursos naturales ubicados en territorio provincial, cualquier habitante de la provincia, pueda recurrir a la dependencia que le hubiere correspondido actuar u omitido hacerlo, para solicitar se deje sin efecto el acto y/o requerir los mecanismos fiscalizadores pertinentes. Una vez que la decisión administrativa se encuentre firme y la decisión resultare contraria a lo petitionado por el particular, quienes resulten afectados, el defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente, tendrán expedita la vía para recurrir ante la justicia contencioso administrativa.
- (b) **Acción por actos de los particulares** Para los casos en que el daño o la situación de peligro fuera a consecuencia de acciones u omisiones de particulares, el afectado, el defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente, estarán habilitados para recurrir ante los tribunales para interponer:
 - **Acción de protección.** Tendiente a prevenir los efectos degradantes que pudieran producirse.
 - **Acción de reparación.** Tendiente a restaurar o recomponer los daños ocasionados al ambiente y/o los recursos naturales.

3.2 Identificación de Necesidades

Un sistema de justicia que posibilite el acceso igualitario a las personas en defensa de los derechos de incidencia colectiva y que además esté en condiciones de brindar resultados individual y socialmente justos, necesita contar con un marco jurídico que resulte congruente con la naturaleza de los intereses que en definitiva aspiran a ser resguardados

Así, y a modo de ejemplo, resultará sumamente dificultoso requerir la tutela judicial, si previamente no se reconoce la legitimación para accionar a los afectados en defensa de los derechos colectivos, o si se les requiere el depósito de elevadas sumas de dinero para permitirles interponer cualquier tipo de acciones.

Las cuestiones anteriormente señaladas dificultan claramente el acceso a la justicia de amplios sectores de la sociedad, por lo cual se hace necesario llevar a cabo algunas de las reformas normativas que a continuación se señalan.

... la legitimación para accionar sólo a los titulares de derechos subjetivos afectados resulta claramente contradictoria con el fin buscado por la garantía del amparo...

La garantía del amparo prevista en el artículo 20 de la Constitución provincial aunque admite la defensa de los derechos colectivos, sólo permite la legitimación para accionar a los titulares de derechos subjetivos afectados, lo cual resulta claramente contradictorio con el fin buscado por la norma, e impide en definitiva la defensa de los mismos.

En tal sentido, se deberían establecer criterios tendientes a remover dicho obstáculo, permitiendo la legitimación activa a todo habitante de la provincia que cuente con una afectación razonable de un derecho de incidencia colectiva, tal cual sucede en el artículo 43 de la Constitución Nacional y en el artículo 14 del Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires.

Los costos económicos en los pleitos relativos a derechos colectivos y de naturaleza ambiental específicamente, se presentan como una cuestión que requiere una atención prioritaria, dado que generalmente los montos que representan estos reclamos resultan sumamente elevados y porque no existe una legislación que proteja a los accionantes que litigan en defensa de tales derechos del principio según el cual la parte vencida asume el cargo del costo económico del proceso, en el que se encuentran incluidos los honorarios, pericias, tasas judiciales, etc.

La ley N° 7166 ha exceptuado a las actuaciones del proceso de amparo, del pago de sellados y de todo otro impuesto, lo que sin duda constituye un paso importante pero no suficiente para favorecer el acceso a la justicia.

La exención de costas y costos de los pleitos resulta una cuestión relevante para favorecer el acceso a la justicia.

Las medidas cautelares son decisiones judiciales que se otorgan *in audita parte* y que tienen por finalidad ordenar el cese de las acciones u omisiones dañosas de manera inmediata, lo cual resulta de trascendental importancia en la mayoría de las acciones en defensa de derechos colectivos.

La caución real como requisito previo, actúa como un verdadero cerrojo a la posibilidad de que cualquier persona u ONG pueda solicitar una medida cautelar...

El Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires, que data del año 1967, dispone que las medidas cautelares sólo podrán decretarse previo ofrecimiento de una caución de carácter real, por todas las costas y daños y perjuicios que la medida pudiera eventualmente ocasionar.

Tal disposición actúa como un verdadero cerrojo a la posibilidad de que cualquier persona u ONG pueda solicitar este tipo de medidas³⁵, por lo que se hace necesaria la admisión de otro tipo de figuras contracautelares para las acciones que involucren derechos colectivos, en especial la juratoria, tal cual se encuentra prevista por el Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación.

³⁵La única manera de evitar el pago de las contracautelas es iniciar un "Beneficio de Litigar sin Gastos", que es una acción incidental tendiente a demostrar que no se cuenta con recursos suficientes para asumir las costas y costos del proceso.

SEGUNDA PARTE

4 PROPUESTAS NORMATIVAS

4.1 Palabras Preliminares

Hemos desarrollado los distintos aspectos relativos a los institutos que consideramos básicos en el replanteo institucional de la Provincia de Buenos Aires.

Pasamos ahora a los lineamientos específicos en relación a cada una de las materias ya expuestas. Dichos lineamientos, como se señala en la introducción y la primera parte, son frutos de la consideración de propuestas respecto de las necesidades identificadas en cada uno de los temas. Su basamento, no sólo abreva en las fuentes documentales y de experiencia comparada que han sido consultadas, sino que también, y fundamentalmente, en los diversos aportes que contribuyen a la conformación de esta *Estrategia* –actividades de consulta, capacitación, encuentros, coloquio–.

Los temas desarrollados en las presentes recomendaciones obedecen al siguiente esquema conceptual:

TEMAS	JURISDICCIONES	NIVELES NORMATIVOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN
Autonomía Municipal Acceso a la Información Audiencia Pública Presupuesto Participativo Iniciativa Legislativa Defensor del Pueblo Acceso a la Justicia e Intereses Colectivos	Provincial Municipal	Constitución Leyes específicas provinciales Cartas orgánicas municipales Ordenanzas

La institucionalización es el primer paso, no el único, y requiere de un esfuerzo conjunto en la sociedad. De parte de las autoridades, teniendo en cuenta la importancia del reconocimiento en normas de los conceptos desarrollados y de una práctica que implique una incorporación real de los mismos. De parte de la sociedad en general, mediante el compromiso en el cumplimiento de las normas y su ejercicio, formando parte de las decisiones públicas, haciendo valer sus derechos y favoreciendo la construcción de una sociedad en la cual las propuestas y la acción contribuyan al cambio que persista en el tiempo y que garantice a esta generación y a las futuras, un desarrollo sustentable, que involucre las aristas social, institucional, económica y ambiental.

4.2 Lineamientos Normativos sobre Autonomía Municipal

Estos lineamientos son pensados en un escenario de reforma constitucional. Sin embargo, esto no es óbice para encarar una estrategia de reconocimiento de la autonomía municipal vía legislativa en el supuesto en el cual la reforma de la ley fundamental provincial no sea posible. En tal sentido, las siguientes recomendaciones podrán adecuarse a un texto de ley específica de ser ello necesario.

En este nuevo contexto autonómico, no debería soslayarse la necesidad de aggiornar la Ley Orgánica de Municipalidades, con la finalidad de regular la organización de aquellos municipios que no adopten la autonomía plena³⁶.

▲ Reconocimiento Autonomía Municipal

Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones de vecindad. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica y financiera. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica Municipal gozan además de autonomía institucional³⁷.

Mientras los municipios no dictan su Carta Orgánica se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades.

▲ Carta Orgánica

Las Cartas Orgánicas deberán ser sancionadas por una Convención Municipal convocada al efecto. Deberán básicamente asegurar:

1. Los principios del régimen representativo y democrático.
2. El procedimiento para su reforma.
3. Los derechos fundamentales
4. La participación pública en la gestión municipal garantizando el libre acceso a la información pública y la participación en los procesos de toma de decisión, especialmente a través de mecanismos tales como la audiencia pública y el presupuesto participativo.
5. El derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato.
6. Un sistema de contralor de las cuentas públicas.

▲ Atribuciones Municipales

Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, conforme a esta constitución provincial y con arreglo a sus cartas o leyes orgánicas:

1. Gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común para promover el desarrollo humano y social .
2. Promover y garantizar la participación pública orgánica y consultiva en la gestión municipal.

³⁶Ver concepto de autonomía plena pág. 13.

³⁷Se pretende abordar esta temática de manera amplia, no profundizando en las cuestiones de categorización de los municipios pues entendemos que será materia de la actividad propia del constituyente.

3. Convocar a consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato.
4. Garantizar el derecho de libre acceso a la información pública.
5. Celebrar convenios con otros municipios y constituir instancias de coordinación y cooperación para la realización de obras públicas, cooperación técnica o financiera, prestación de servicios públicos u otra actividad común de su competencia.
6. Promover políticas de concertación con otras jurisdicciones con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y de decisión y favorecer un desarrollo equilibrado de la región.
7. Convocar los comicios para la elección de autoridades municipales. La validez o nulidad de la elección y la proclamación de los electos está a cargo de tribunales electorales que reglamenta la ley.
8. Aprobar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos, estableciéndose el carácter participativo de su formulación y control.
9. Dar a publicidad periódicamente el estado de evolución y ejecución de los ingresos y gastos, y anualmente una memoria sobre la labor desarrollada.
10. Administrar, gravar o enajenar los bienes del dominio municipal. Tratándose de inmuebles, se requiere previo acuerdo del cuerpo deliberativo, debiendo las enajenaciones realizarse en pública subasta o licitación.
11. Establecer impuestos, tasas, contribuciones y percibirlos.
12. Contraer empréstitos, previo acuerdo de la Legislatura. Los empréstitos deberán ser afectados a un objeto determinado y no podrán ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. En ningún caso el servicio de la totalidad de los empréstitos puede ser superior a la cuarta parte de los recursos ordinarios afectables.
13. Organizar, administrar y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de terceros; en condiciones de regularidad, continuidad, generalidad y accesibilidad.
14. Declarar de utilidad pública los bienes que califiquen a los efectos de la expropiación, previo acuerdo legislativo; y determinar los fondos con que se hará efectiva la correspondiente indemnización.
15. Designar y remover al personal de su dependencia y establecer la carrera municipal;
16. Dictar el código de faltas.
17. Crear tribunales para el juzgamiento de las faltas municipales, garantizando el derecho de defensa y el de acceder a los tribunales de justicia.
18. Ejercer el poder de policía municipal.
19. Asegurar la educación y la salud pública en coordinación con la Provincia y la Nación.
20. Planificar, ejecutar y coordinar políticas y acciones que propendan al desarrollo y ordenamiento urbano, zonificación, parquización, forestación, reforestación, estética edilicia, pavimentación, conservación de la vía pública urbana, desagües, construcción y seguridad de edificios y otras obras.
21. Instrumentar y coordinar políticas y acciones tendientes al ordenamiento del tránsito de vehículos, de personas y de cosas en la vía pública.
22. Reglamentar las normas de higiene y salubridad en establecimientos comerciales e industriales.

23. Asegurar la protección y conservación del medio ambiente y el patrimonio natural y cultural. Evaluar el impacto ambiental de las políticas, proyectos y actividades de diversa índole mediante un procedimiento técnico y participativo a los fines de asegurar el desarrollo sustentable local.
24. Promover políticas de apoyo y difusión de los valores culturales regionales y nacionales en general.

▲ Recursos Municipales

Son recursos propios del municipio los que perciba de las siguientes fuentes:

1. Impuestos, tasas, derechos, aranceles, patentes, contribuciones y demás tributos que el municipio establezca;
2. Ingresos originados por disposición, administración o explotación de su patrimonio;
3. la coparticipación que se asigne de la recaudación de los impuestos provinciales y nacionales;
4. Donaciones, legados;
5. Empréstitos.

4.3 Lineamientos Normativos sobre Acceso a la Información Pública

ESCENARIO DE SANCIÓN DE CARTA ORGÁNICA

El Municipio garantiza el derecho de acceder, requerir, recibir y difundir libremente información pública.

ESCENARIO LEGISLATIVO A NIVEL PROVINCIAL O MUNICIPAL

▲ Derecho a la Información Pública

Toda persona física o jurídica tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central y descentralizada; de entes autárquicos; de empresas y sociedades del Estado Provincial; de sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria; de sociedades de economía mixta y de todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Provincial tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias; de empresas privadas que presten servicios públicos; del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa; y de los demás órganos establecidos en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. (nivel provincial)

Toda persona física o jurídica tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central y descentralizada; de entes autárquicos; de empresas y sociedades del Estado Municipal; de sociedades anónimas con participación municipal mayoritaria; de sociedades de economía mixta y de todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Municipal tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias; de empresas privadas que presten servicios públicos; del cuerpo deliberativo y de los tribunales de justicia, en cuanto a su actividad administrativa; y de los demás órganos que se desempeñan en el ámbito del Municipio. (nivel municipal)

▲ Alcances

Se considera información a los efectos de esta ley/ ordenanza cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, como así también toda aquella información que creada u obtenida por el órgano requerido se encuentre en su posesión y bajo su control y esté contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato o medio de almacenamiento.

▲ Límites en el acceso a la información pública.

La autoridad pública requerida podrá denegar el acceso a la información, con un criterio restrictivo y taxativo cuando:

- (a) su divulgación afecte la intimidad de las personas o vulnere la confidencialidad de la información por tratarse de un secreto comercial o industrial, o información relativa a la seguridad pública y la defensa nacional / provincial / municipal;
- (b) verse sobre materias exceptuadas por leyes específicas;

- (c) se encuentre contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de decisión de la autoridad pública que no forme parte de los expedientes;
- (d) su publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial;
- (e) el órgano requerido no cuente al momento de efectuarse el pedido con la información solicitada;
- (f) el requerimiento esté formulado en términos generales o ambiguos.

▲ Información parcial

En caso que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos del artículo anterior, debe suministrarse el resto de la información solicitada.

▲ Denegatoria fundada

El funcionario responsable del organismo requerido que deniegue el acceso a la información pública solicitada deberá probar la excepción que ampara la negativa. La denegatoria fundada deberá darse en los plazos previstos por esta ley/ordenanza.

▲ Gratuidad

El acceso a la información pública es gratuito. Sólo el costo de reproducción de la información requerida podrá ser arancelado.

▲ Formalidad

El acceso a la información pública no está sujeto a ninguna formalidad. El solicitante deberá identificarse sin necesidad de indicar las razones que motivan su requerimiento de información. La autoridad pública deberá entregar constancia de inicio del procedimiento.

▲ Plazos

Toda solicitud de información requerida en los términos de la presente ley/ordenanza debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. Este plazo se podrá prorrogar en forma excepcional de mediar circunstancias que así lo justifiquen por otros diez (10) días hábiles, debiendo el funcionario responsable del órgano requerido comunicar las razones que motivan el uso de la prórroga excepcional.

▲ Silencio

Si la información pública solicitada no fuera satisfecha en los plazos previstos por esta ley/ordenanza, o fuera respondida de manera parcial o ambigua, se entenderá que existe negativa en brindarla quedando habilitada la acción de amparo prevista en el artículo 20 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

▲ Responsabilidades

El funcionario público que en forma arbitraria e infundada negare u obstruyera el acceso a la información pública, la suministre en forma incompleta, u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley/ordenanza, es considerado incurso en falta grave en el ejercicio de sus funciones y le será aplicable el régimen sancionatorio vigente.

▲ Otras obligaciones

Los organismos en el ámbito de los diferentes poderes del Estado Provincial/ Municipal, sus entes descentralizados y entidades autárquicas deberán, en el área de sus competencias:

- (a) generar un informe periódico indicando el logro de los objetivos y actividades programadas;
- (b) poner a disposición de la ciudadanía las estadísticas relevadas y elaboradas;
- (c) difundir la información pública.

Asimismo, deberán asignar recursos presupuestarios para la sistematización de la información que se genere en las áreas a su cargo y la instrumentación de una adecuada organización administrativa y operativa, que garantice un mejor y más transparente acceso a la información pública.

La presente ley/ordenanza debe estar visible en todos los lugares de atención al público.

4.4 Lineamientos Normativos sobre Audiencias Públicas

ESCENARIO DE REFORMA CONSTITUCIONAL / SANCIÓN DE CARTA ORGÁNICA

La Legislatura/ El Departamento Deliberativo Municipal, o el Poder Ejecutivo Provincial/ Municipal pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la provincia/ municipalidad, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del 0.25 % del electorado de la Provincia/ Municipio o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, ante modificaciones de uso o de dominio de bienes públicos y en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

ESCENARIO LEGISLATIVO A NIVEL PROVINCIAL O MUNICIPAL

▲ Objeto

La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional en la provincia/ municipio para que toda persona interesada exprese su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

▲ Efectos

Las opiniones recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante. Luego de finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la decisión debe, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, explicitar de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

Son causales de la nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando expedita la vía administrativa o judicial:

- (a) la omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, el cumplimiento defectuoso de su procedimiento, cuando ésta sea un imperativo legal, o su no realización por causa imputable al órgano convocante;
- (b) la no explicitación de las razones por las cuales se desestima las opiniones de la ciudadanía;
- (c) la irrazonabilidad de la fundamentación por la que desestima las opiniones de la ciudadanía.

▲ Tipos de Audiencias Públicas

Las Audiencias Públicas son:

- (a) Audiencias Públicas temáticas son aquellas que se convocan a efectos de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa.
- (b) Audiencias Públicas de requisitoria ciudadana son aquellas que se deben convocar cuando así lo solicite, al Poder Ejecutivo o Legislativo de la Provincia / Departamento Ejecutivo o Deliberativo Municipal, el 0.25 % del electorado del último padrón electoral de la provincia/ del municipio .

▲ Audiencias Públicas Temáticas

Las Audiencias Públicas Temáticas:

- (a) pueden ser obligatorias o facultativas. Son obligatorias todas aquellas que se encuentran previstas como tales en la Constitución de la Provincia/ Carta Orgánica Municipal o que por ley/ordenanza así se establezca, siendo facultativas todas las restantes.
- (b) pueden ser convocadas por el Poder Ejecutivo o Legislativo de la Provincia / Departamento Ejecutivo o Deliberativo Municipal, especificando el área del gobierno que tendrá a su cargo la decisión respecto del tema objeto de la Audiencia.
- (c) el Poder Ejecutivo o Legislativo de la Provincia / el Departamento Ejecutivo o Deliberativo Municipal debe establecer una única unidad administrativa que actuará como Organismo de Implementación encargado de organizar todas las Audiencias Públicas que realice, con las facultades y el presupuesto suficiente para cumplimentar lo establecido en esta ley/ ordenanza.

▲ Audiencias Públicas de requisitoria ciudadana

Las Audiencias Públicas de requisitoria ciudadana:

- (a) El requerimiento para la realización de una Audiencia Pública debe contener una descripción del tema objeto de la audiencia.
- (b) La verificación de la autenticidad de las firmas requeridas para la convocatoria está a cargo del tribunal con competencia electoral en la Provincia de Buenos Aires/ el Municipio - del Poder / Departamento Ejecutivo, el cual deberá expedirse dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles a partir de su presentación. En caso de no verificarse en el plazo indicado se tendrán por cumplidos dichos requisitos.
- (c) En caso de conflicto de competencia de poderes acerca de la pertinencia de la autoridad convocante propuesta en la requisitoria ciudadana, es la Suprema Corte de Justicia de la Provincia o el Máximo Tribunal del Municipio en su caso, quien debe expedirse al respecto.

El siguiente proyecto de reglamento citado se refiere al régimen de audiencias públicas en el ámbito municipal y es asimismo útil para ser considerado en el ámbito provincial.

"Proyecto de Reglamento Especial Estableciendo el Régimen de Audiencias Públicas en el Ambito Municipal"

Artículo 1: *De las Definiciones*

Autoridades: *(A definir según de qué poder trate)*

El Presidente: *(A definir) es el Presidente del (Concejo Deliberante) o el funcionario de la Administración Municipal autorizado por el régimen de Audiencias Públicas de acuerdo a las potestades del Intendente por la Carta Orgánica Municipal.*

Audiencia Pública: *es la instancia administrativa a la que puede acudir el Ejecutivo Municipal o el Concejo Deliberante para efectuar una consulta al público interesado en relación con un acto normativo de acuerdo al régimen estipulado por este Reglamento Especial.*

Público: *incluye a cualquier persona física o jurídica, con o sin fines de lucro, que tenga relación directa o indirecta con los asuntos tratados en la Audiencia Pública. Puede incluir, entre otros, a organizaciones no gubernamentales, asociaciones empresarias y empresas individuales, asociaciones vecinales, universidades y otros institutos de enseñanza, institutos de investigación, asociaciones profesionales y gremiales, iglesias, autoridades gubernamentales, de sectores públicos no estatales y ciudadanos comunes.*

Artículo 2: *Del Objeto de las Audiencias Públicas.*

La finalidad de las Audiencias Públicas es facilitar una comunicación fluida, ordenada y productiva entre las autoridades y los múltiples integrantes del público a los efectos de que las informaciones, opiniones u objeciones expresadas en ellas por los participantes sean debidamente tomadas en cuenta por las autoridades y contribuyan a mejorar la calidad de sus respectivas decisiones, expresadas en textos normativos.

Artículo 3: *De los Efectos Jurídicos de las Audiencias Públicas y de las Informaciones Recabadas.*

Las objeciones u opiniones expresadas por el público en el marco de este régimen de Audiencias Públicas no tienen efectos vinculantes. Sin embargo, las informaciones, objeciones u opiniones expresadas en el marco de este régimen de Audiencias Públicas deberán ser tomadas en cuenta por las autoridades convocantes, y en caso de ser desestimadas, fundamentar tal decisión. La ausencia de dicha fundamentación será suficiente para impugnar los actos administrativos resultantes.

Toda información, objeción u opinión que sea expresada en forma escrita en el marco del presente régimen, será incorporada al expediente del asunto tratado por la Audiencia Pública.

Artículo 4: *De la Convocatoria de las Audiencias Públicas.*

Las autoridades (el Concejo Deliberante en pleno, sus Comisiones, mediante sus respectivos presidentes, o el Ejecutivo Municipal) podrán convocar audiencias públicas para analizar

³⁸Sabsay, D. A. y Tarak, P. (1995). "La Participación Vecinal y Gestión del Medio Ambiente Audiencias Públicas - Gobierno Local". Propuesta de Reglamento de Audiencias Públicas. Buenos Aires: FARN. Pág. 326 y ss.

proyectos de resoluciones, ordenanzas, dictámenes, reglamentos especiales y medidas técnico-administrativas necesarias para el buen cumplimiento de sus funciones. Además, podrán acudir al régimen del presente Reglamento Especial para realizar consultas al público, entre otros, en relación a... [ej. los procedimientos municipales de evaluación del impacto ambiental], en relación al proceso preparatorio de un plan municipal... [ej. Programa 21 Municipal] y su actualización posterior, en la preparación del... [ej. Informe Anual sobre el Estado del Desarrollo Sostenible en el Municipio] y en la formulación de estrategias municipales sectoriales necesarias [ej. de control municipal de emisiones de automotores] para el logro del desarrollo sostenible del ejido municipal.

Artículo 5: *Del Lugar y Hora de Celebración.*

Las autoridades podrán celebrar Audiencias Públicas en su propia sede o en cualquier sitio del Municipio teniendo en cuenta la proximidad del público interesado con el asunto a tratar.

Al celebrarse las Audiencias Públicas, deberá ser tenido en cuenta la viabilidad de participación del mayor número posible de interesados considerando su disponibilidad de tiempo y la hora del día más conveniente para su efectiva participación.

Artículo 6: *De la Publicidad Previa.*

La convocatoria de la Audiencia Pública será realizada en un plazo no menor de 30 días hábiles de la fecha de su celebración y publicada en el Boletín Municipal. El acto de convocatoria deberá incluir sintéticamente la siguiente información:

- a) fecha y hora de celebración de la Audiencia Pública;*
- b) lugar de celebración de la Audiencia Pública;*
- c) Orden del Día;*
- d) breve descripción del asunto a tratar;*
- e) lugar a dónde pueda acudir para la obtención del proyecto de discusión y costo de la fotocopia en caso de su adquisición;*
- f) lugar, número telefónico y plazo para solicitar el derecho de intervención oral durante la Audiencia Pública;*
- g) lugar, número telefónico y plazo para solicitar la intervención oral de peritos y testigos durante la Audiencia Pública, en representación de personas participantes del público;*
- h) lugar y plazo para presentar intervenciones escritas, previas y posteriores a la Audiencia Pública;*
- i) nombre y cargo de la autoridad convocante.*

Las autoridades convocantes podrán cursar invitaciones personalizadas a instituciones representativas del público para asistir a las Audiencias Públicas.

Artículo 7: *De las Autoridades de las Audiencias Públicas.*

Podrán ser autoridades de las Audiencias Públicas:

- a) el Presidente del Concejo Deliberante o aquéllos en quienes éste haya delegado esa facultad;*
- b) los presidentes de las Comisiones del Concejo Deliberante o las personas en quienes ellos delegaren esta facultad;*
- c) el Intendente Municipal, o las personas en quienes ellos delegaren esta facultad;*

- d) *los moderadores que a tal efecto hayan sido designados y encomendados por las autoridades del Concejo o de las respectivas Comisiones para facilitar el desarrollo de las Audiencias Públicas.*

Artículo 8: *De los Peritos y de los Testigos.*

Las autoridades convocantes y el público podrán presentar peritos y testigos relacionados con los asuntos a tratarse en las Audiencias Públicas. Estos realizarán sus exposiciones en la oportunidad estipulada en el Orden del Día de acuerdo a lo determinado por las autoridades convocantes.

Cualquier persona podrá ser convocada por las autoridades y deberá comparecer, para actuar como perito o testigo, en una Audiencia Pública. Las informaciones y las opiniones expresadas por los peritos y los testigos deberán ser recogidas en un documento que deberá revestir las características de una Declaración Jurada.

Artículo 9: *Del Registro de las Exposiciones durante las Audiencias Públicas.*

Las autoridades de las Audiencias Públicas podrán ordenar la grabación y/o el registro taquigráfico de las distintas intervenciones. Las versiones escritas serán anexadas al expediente del asunto tratado.

Artículo 10: *De La Celebración de las Audiencias Públicas*

Las Audiencias Públicas serán celebradas en la fecha, hora y lugar de acuerdo a lo anunciado en el Boletín Municipal. Para cada Audiencia Pública, las autoridades adoptarán reglas específicas que sean pertinentes con la naturaleza del asunto tratado. Sin embargo, dichas reglas contemplarán, como mínimo, los siguientes pasos:

- a) lectura de las reglas jurídicas aplicables a la Audiencia Pública, incluyendo duración de las intervenciones del público, de los peritos y de los testigos;*
- b) lectura del orden del día;*
- c) lectura parcial o completa del proyecto a tratarse;*
- d) comentarios y observaciones generales de la autoridad convocante;*
- e) oportunidad para escuchar los testimonios de peritos y expertos ofrecidos por las autoridades y por el público;*
- f) oportunidad para escuchar presentaciones orales por parte del público que lo haya solicitado oportunamente;*
- g) información respecto al seguimiento del asunto tratado o, en su defecto, lugar y plazo para obtenerlo;*
- h) información sobre el lugar y el modo de obtención del expediente en el que se hayan incluido las versiones escritas de las distintas intervenciones de las autoridades, del público, de los peritos y de los testigos.*

Artículo 11: *De las Audiencias Revisoras.*

Las autoridades convocantes podrán celebrar audiencias revisoras tantas veces como lo crean oportuno, las que estarán regidas por las mismas normas generales del presente Reglamento Especial.

Las Audiencias Revisoras sólo tratarán aquellos asuntos para los cuales se estime que se requiere un análisis más profundizado.

Artículo 12: *De los Derechos y Deberes de los Participantes.*

Todo participante del público tiene el derecho, si previamente lo ha solicitado, a expresar oralmente opiniones, objeciones y agregar información pertinente a los temas tratados por el Orden del Día previamente anunciado. Las intervenciones deberán referirse directamente al texto de los proyectos analizados o a temas no considerados por el mismo. Ante la falta de un pedido expreso al respecto, el uso de la palabra será una facultad de las autoridades convocantes.

Todo habitante radicado en el municipio de ..., en nombre propio o en representación de terceros, puede presentar relaciones escritas sobre el asunto a tratarse en las Audiencias Públicas en la oportunidad y lugar determinados por las autoridades convocantes.

El público no podrá, por sí, formular preguntas a los demás participantes; podrá hacerlo a través de las autoridades, quienes decidirán cuándo darles curso.

Artículo 13: *Facultades Adicionales de las Autoridades de las Audiencias Públicas*

Las autoridades de las Audiencias Públicas tienen la facultad de dar la palabra a aquéllos que previamente lo hayan solicitado, pudiendo interrumpir la intervención si opinasen, fundadamente, que no se ajustan al Orden del Día o al asunto a tratarse. También pueden desestimar por las mismas razones las presentaciones escritas.

Las autoridades podrán interrumpir las presentaciones de los peritos, testigos y del público si se extienden más allá de la duración asignada a ellos.

Las autoridades podrán suspender o postergar las Audiencias Públicas por las siguientes razones:

- a) fuerza mayor;*
- b) desorden o hechos graves de conducta durante la celebración de las mismas;*
- c) necesidad de mayor preparación de las Audiencias Públicas, para garantizar el éxito de las mismas.*

Asimismo, en caso que se presente la hipótesis del inciso b, las autoridades podrán requerir el auxilio de la fuerza pública".

4.5 Lineamientos Normativos sobre Presupuesto Participativo

ESCENARIO DE REFORMA CONSTITUCIONAL/ SANCIÓN DE CARTA ORGÁNICA

Se establece el carácter participativo del presupuesto. La ley/ ordenanza debe fijar los procedimientos de consulta en las distintas etapas de su elaboración, definición y ejecución.

ESCENARIO LEGISLATIVO A NIVEL PROVINCIAL O MUNICIPAL

▲ Alcance

La presente ley/ ordenanza establece el régimen participativo obligatorio para la formulación, la elaboración y el seguimiento del Presupuesto General de Gastos, Cálculo de Recursos y Plan de Inversiones Públicas correspondiente a la administración pública provincial / municipal, y sus organismos autárquicos y descentralizados.

▲ Objetivos

Es el objetivo de un régimen de presupuesto participativo garantizar a la ciudadanía:

- (a) la participación en la formulación de las metas y prioridades presupuestarias respecto de la asignación de gastos y recursos, e inversión pública provincial/ municipal;
- (b) los mecanismos adecuados para un efectivo seguimiento y control de la ejecución del presupuesto provincial/ municipal.

Asimismo, para la consecución de los objetivos propuestos las autoridades provinciales/ municipales deberán:

- (a) generar y sistematizar la información relativa al presupuesto provincial/ municipal de modo tal que resulte clara y comprensible para la ciudadanía;
- (b) garantizar el libre acceso a la información pública de manera completa, veraz, adecuada y oportuna;
- (c) difundir el régimen participativo para la formulación, elaboración y seguimiento del presupuesto de gastos, recursos e inversiones provincial/ municipal;
- (d) asegurar la informalidad y accesibilidad en las instancias de participación pública;
- (e) implementar una participación homogénea en toda la provincia/ municipio, de manera que los indicadores y parámetros de evaluación puedan ser comunes.

▲ Implementación

La participación de los ciudadanos en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto provincial/ municipal, deberá institucionalizarse a través de la realización de foros y/o asambleas vecinales periódicos.

Podrá implementarse a través de instancias basadas en un criterio territorial y temático:

(a) Territorial

Se asegurará un espacio de debate, de elaboración o de seguimiento respecto a las prioridades de gastos, de distribución de los recursos asignados y de inversión para esa zona o ámbito territorial en particular;

(b) Temático

Se asegurará un espacio de debate, de elaboración o de seguimiento respecto a las prioridades de gastos, de distribución de los recursos asignados y de inversión, pero en relación a determinados núcleos temáticos que competen a toda la jurisdicción, tales como: salud, educación, obras públicas, servicios públicos, medio ambiente, justicia, seguridad, cultura, promoción social, planeamiento urbano o cualquier otro área de interés para la Provincia/ el Municipio en su conjunto.

Estas instancias de participación podrán complementarse con otros mecanismos, tales como la recepción de propuestas generales y particulares de la ciudadanía y la realización de encuestas.

El único requisito exigible para participar en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto provincial/ municipal es acreditar domicilio en la provincia/ el municipio.

En las diferentes instancias de participación previstas, la autoridad competente del Poder Ejecutivo/Legislativo deberá proporcionar las informaciones técnicas indispensables para la discusión, elaboración, seguimiento y control del presupuesto.

El Poder Ejecutivo Provincial/ Municipal promoverá las reformas necesarias en el organigrama de Gobierno, a los efectos de establecer las responsabilidades y funciones de los distintos organismos en el proceso de Presupuesto Participativo.

▲ Efectos

Las opiniones recogidas durante el procedimiento de Presupuesto Participativo son de carácter consultivo. El Poder Ejecutivo Provincial/ Municipal y la Legislatura/ Departamento Deliberativo Municipal deben, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, explicitar de qué manera han tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestiman.

Son causales de la nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando expedita la vía administrativa o judicial:

- (d) la omisión de la convocatoria a los foros y/o asambleas vecinales periódicos, el cumplimiento defectuoso de su procedimiento o su no realización por causa imputable al órgano convocante;
- (e) la no explicitación de las razones por las cuales se desestima las opiniones de la ciudadanía;
- (f) la irrazonabilidad de la fundamentación por la que desestima las opiniones de la ciudadanía.

4.6 Lineamientos Normativos sobre Iniciativa Legislativa

ESCENARIO DE SANCIÓN DE CARTA ORGÁNICA

Los electores del Municipio tienen el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ordenanza, con excepción de los referidos a reforma de la carta orgánica, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, debiendo el Departamento Deliberativo Municipal darle expreso tratamiento dentro del término de doce meses. La ordenanza determinará las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deberán suscribir la iniciativa.

ESCENARIO LEGISLATIVO A NIVEL PROVINCIAL O MUNICIPAL

▲ Naturaleza de la Iniciativa Legislativa

Los electores de la Provincia de Buenos Aires/ del Municipio tienen derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley/ ordenanzas, según lo dispuesto por el artículo 67 de la Constitución Provincial, en los términos de la presente ley/ ordenanza.

Pueden ser objeto de iniciativa legislativa todas las materias que sean de competencia propia de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires/ Departamento Deliberativo Municipal, a excepción de los proyectos referidos a reforma de la carta orgánica, aprobación de tratados internacionales y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales.

La iniciativa legislativa requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1.5% del padrón electoral provincial/ municipal.

A todos los efectos de esta ley, se considera el padrón electoral del distrito utilizado en las últimas elecciones de autoridades provinciales/ municipales que se hayan realizado con anterioridad a la presentación de la iniciativa.

▲ De la Presentación

Requisitos que deberán acreditarse en el procedimiento de iniciativa legislativa:

- (a) El texto de la iniciativa articulado en forma de ley, o redactado de manera que resulte claro el sentido que deberá tener cada una de las cláusulas de la ley cuya sanción se propone;
- (b) Una exposición de motivos fundada;
- (c) La nómina del los Promotores de la iniciativa;
- (d) Los pliegos con las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.

▲ Del procedimiento

Toda planilla de recolección de firmas para promover una iniciativa legislativa debe contener un resumen del proyecto de ley/ ordenanza a ser presentado, y la mención de/ los Promotores responsables de la iniciativa.

Las planillas deberán contener los siguientes datos: nombre y apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.

Las firmas no podrán tener una antigüedad mayor de doce (12) meses de antelación a la fecha de presentación de la iniciativa legislativa.

El Tribunal Electoral verifica las firmas por muestreo en el plazo de treinta (30) días hábiles. Finalizada la verificación el Tribunal remite las actuaciones al Presidente de la Legislatura/ Departamento Deliberativo Municipal informando acerca del cumplimiento del porcentaje del uno y medio por ciento del padrón electoral.

Si del informe del Tribunal interviniente, surge la existencia de irregularidades que superen el cinco (5) por ciento de las firmas verificadas, la iniciativa queda desestimada por resolución fundada del Presidente de la Legislatura.

▲ Del Trámite Parlamentario

Una vez que adquiere estado parlamentario, se remite en primera instancia a la Comisión Competente de la Legislatura/ Departamento Deliberativo Municipal, la que en el plazo de veinte (20) días hábiles deberá dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, debiendo intimar a los Promotores a corregir o subsanar los defectos formales. Cumplido el dictamen, el proyecto de ley continúa con el trámite previsto por el reglamento de la Legislatura Provincial/ Departamento Deliberativo Municipal.

Los Promotores tendrán voz en la/s Comisiones que analicen el proyecto de ley/ ordenanza, de acuerdo con la reglamentación que fijen las mismas.

La Legislatura/ Departamento Deliberativo Municipal debe sancionar o rechazar todo proyecto de ley/ ordenanza por Iniciativa Legislativa dentro del plazo de doce (12) meses, a partir de que el mismo haya tomado estado parlamentario. Habiendo transcurrido el plazo de once (11) meses de estado parlamentario sin que el proyecto tenga despacho de comisión, el Presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente.

Reuniendo el proyecto de ley/ ordenanza por iniciativa legislativa la firma de más del quince (15) por ciento del padrón electoral del distrito, y habiendo transcurrido el plazo de doce (12) meses sin que la Legislatura/ Departamento Deliberativo Municipal haya tratado el proyecto, el Gobernador/ Jefe del Departamento Ejecutivo Municipal debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio para que el electorado lo apruebe o lo rechace. Si el proyecto resultare aprobado se convertirá en ley y quedará promulgado automáticamente sin que el Ejecutivo pueda vetarlo.

4.7 Lineamientos Normativos sobre Defensor del Pueblo

ESCENARIO DE SANCIÓN DE CARTA ORGÁNICA

El Defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo el Municipio o sus empresas concesionarias.

Tendrá plena autonomía funcional, política y autarquía financiera. Durará cinco años en el cargo pudiendo ser designado por un segundo período. Será nombrado y removido por el Departamento Deliberativo con el voto de las dos terceras partes de los miembros. Una ordenanza regulará su organización y funcionamiento.

ESCENARIO LEGISLATIVO A NIVEL PROVINCIAL O MUNICIPAL

▲ Designación y condiciones

La Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires/ del Municipio, es un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional, política y autarquía financiera. Ejerce las funciones establecidas por la ley/ ordenanza sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

El Defensor del Pueblo tiene a su cargo:

- (a) la defensa, protección y promoción de los derechos individuales y colectivos de los habitantes de la provincia de Buenos Aires/ del Municipio.
- (b) ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones.
- (c) supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia/ el Municipio o sus empresas concesionarias.

El Defensor del Pueblo es designado por la Legislatura Provincial/ el Departamento Deliberativo Municipal, por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros; previo concurso de antecedentes e instancia de participación pública que permita a la ciudadanía proponer, impugnar u observar candidaturas.

El Defensor del Pueblo debe reunir las condiciones establecidas para ser Legislador / Concejel y goza de iguales inmunidades y prerrogativas. Le alcanzan las inhabilidades e incompatibilidades de los Jueces.

La duración del mandato del Defensor del Pueblo es de cinco (5) años, pudiendo ser reelecto por una sola vez.

▲ Atribuciones

Para el cumplimiento de sus funciones el Defensor del Pueblo tendrá las siguientes atribuciones:

- (a) Formular recordatorios de los deberes de los funcionarios, advertencias, recomendaciones y propuestas para la adopción de nuevas medidas a los organismos de la administración pública y a las prestadoras de servicios públicos que incurran en actos u omisiones que afecten derechos y garantías de los ciudadanos. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura / Departamento Deliberativo Municipal, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud.
- (b) Promover acciones administrativas y judiciales en todos los fueros, inclusive el federal; con la concesión del beneficio de litigar sin gastos.
- (c) Ejercer la iniciativa legislativa.
- (d) Mediar o proponer fórmulas de acuerdo o conciliación para que las partes en conflicto arriben a una solución.
- (e) Actuar de oficio o a petición de parte, con el auxilio de las reparticiones provinciales / municipales, para la realización de sus investigaciones e inspecciones, facilitándole el acceso a la información que solicite.
- (f) Requerir la intervención de la Justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada.
- (g) Requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de su labor de investigación.
- (h) Asistir a las comisiones y juntas de la Legislatura / Departamento Deliberativo Municipal, en las cuestiones relativas a su incumbencia, con voz pero sin derecho a voto.
- (i) Dictar el reglamento interno, nombrar y remover a sus empleados y proyectar y ejecutar su presupuesto.
- (j) Determinar la estructura orgánico-funcional, la dotación de personal permanente y transitorio, el nivel de sus remuneraciones y el régimen de concurso público abierto por el cual se selecciona al personal permanente.
- (k) Realizar toda otra acción conducente al mejor ejercicio de sus funciones.

▲ Del procedimiento

El Defensor del Pueblo debe dictar el Reglamento Interno de los aspectos procesales de su actuación respetando los siguientes principios:

- (a) Informalidad;
- (b) Gratuidad;
- (c) Celeridad;
- (d) Imparcialidad;

- (e) Inmediatez;
- (f) Accesibilidad;
- (g) Confidencialidad;
- (h) Publicidad.

El Defensor del Pueblo no debe dar curso a las quejas en los siguientes casos:

- (a) mala fe, carencia de fundamentos o inexistencia de pretensión;
- (b) cuestión pendiente de resolución administrativa o judicial, excepto que se trate de un asunto de interés general;
- (c) materias ya juzgadas.

▲ Informe de gestión

El Defensor del Pueblo deberá presentar periódicamente un informe de gestión a la Legislatura / Departamento Deliberativo Municipal. Los informes deben ser publicados y difundidos para su conocimiento.

4.8 Lineamientos Normativos sobre Acceso a la Justicia e Intereses Colectivos*

ESCENARIO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Todo habitante de la Provincia de Buenos Aires se encuentra legitimado para interponer la acción de amparo que establece el artículo 20 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en la medida en que cuente con una afectación razonable de un derecho de incidencia colectiva.

ESCENARIO DE REFORMA LEGISLATIVA A NIVEL PROVINCIAL

▲ Costas y costos

Se establece la gratuidad de todas las acciones declarativas y de amparo que tengan por objeto la defensa de derechos de incidencia colectiva, las que estarán exceptuadas del pago de las costas que irrogue el proceso y de todo otro impuesto, salvo que las mismas hayan sido interpuestas con temeridad y malicia.

▲ Medidas Cautelares

Las acciones declarativas y de amparo que tengan por objeto la defensa de derechos de incidencia colectiva en las cuales se soliciten medidas cautelares, quedan exceptuadas de la caución por los daños y perjuicios que la medida pudiere ocasionar, debiendo prestar en su reemplazo caución juratoria, la que se entenderá efectuada con el pedido de la misma.

* Por Nápoli, A. Director del Area de Promoción de la Participación Pública, FARN.

Otras publicaciones de FARN

- Conservación de la Naturaleza en Tierras de Propiedad Privada (FARN / ARCA, 2001)
- El Control Ciudadano del Derecho a un Medio Ambiente Sano en la Ciudad de Buenos Aires y su Area Metropolitana (FARN, 2001)
- Participación Pública y Autonomía Municipal - Provincia de Buenos Aires (FARN, 2001)
- Audiencias Públicas y Libre Acceso a la Información. Fortalecimiento Institucional para Promover la Participación Comunitaria en Jujuy (FARN / FORINS, 2001)
- Suplemento de Derecho Ambiental (FARN / LA LEY, 2001)
- El Ambiente en la Justicia. Seis casos patrocinados por el programa Control Ciudadano del Medio Ambiente (FARN / 2002).