



**PROCESO DE ELABORACIÓN PARTICIPADA  
DE CODIGO AMBIENTAL PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**CONCLUSIONES  
DE LOS TALLERES PARTICIPATIVOS  
REALIZADOS EN 2008**

## INTRODUCCIÓN

Los orígenes del Proceso de Elaboración Participada del Código Ambiental se encuentran en la celebración en el año 2006 de un convenio tripartito de asesoramiento y asistencia, en el cual se comprometieron la Legislatura y el Ministerio de Medio Ambiente de la ciudad y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales para dar a luz al anteproyecto de código<sup>1</sup>. En el marco de este Convenio, FARN brindó la asistencia técnica en cuanto a la investigación de fondo en materia legal e institucional ambiental y los mecanismos de participación a desarrollarse en el proceso, y trabajó junto al gobierno porteño desde fines de 2006, dando los pasos fundacionales en la construcción de un escenario propicio y en el cumplimiento de metas y objetivos intermedios que hicieran posible el logro de este objetivo.

Aún cuando existe un cronograma de actividades que contempla detalladamente las diferentes etapas y actividades que conducirían hacia fines del año 2009 a la presentación del Anteproyecto de Código Ambiental -producto del proceso participativo- ante las autoridades de la ciudad para su tratamiento legislativo, resulta importante mencionar las etapas finalizadas, las cuales claramente marcaron hitos en el avance del proceso:

- La elaboración de tres documentos, uno preliminar<sup>2</sup>, otro profundizado<sup>3</sup>, y por último, un informe final<sup>4</sup>, los cuales analizan los fundamentos constitucionales del futuro Código Ambiental y la experiencia comparada en otras urbes del mundo, la propuesta de estructura del Código, su metodología y técnica legislativa; y el tratamiento técnico y jurídico de los ejes temáticos definidos. En este punto es preciso destacar el notable trabajo realizado por el equipo de consultores del proyecto<sup>5</sup>, focalizado en la investigación y análisis de las diversas problemáticas de la ciudad, así como en alternativas superadoras. Estos informes resultan un valioso material para el debate en los talleres participativos.
- El lanzamiento público del proceso participativo en un acto encabezado por el Ministerio de Medio Ambiente y la Legislatura de la Ciudad, el cual tuvo lugar el 9 de mayo de 2007;
- De manera conjunta con el lanzamiento público, la apertura del Registro de Actores.
- La formalización del lanzamiento público y la apertura del mencionado Registro mediante una resolución del Ministerio de Medio Ambiente<sup>6</sup>.

La actual carencia de fondos para llevar adelante el Proceso de Elaboración Participada del Anteproyecto de Código Ambiental, planteada a partir de la falta de apoyo de las actuales autoridades ejecutivas y legislativas de la Ciudad, para dar continuidad a un proceso planificado, necesario y participativo ha planteado un gran desafío no sólo para la FARN y el equipo de consultores del proceso, sino también para la ciudadanía. Ello así, por cuanto tomada la decisión institucional de avanzar con la realización de los talleres participativos temáticos de modo voluntario, numerosas y diversas adhesiones y apoyo se formularon espontáneamente, no sólo para trabajar en la organización de los encuentros sino también para facilitar recursos para su mejor desarrollo.

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre el Convenio ver en [http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo\\_ambiental/Convenio%20FARN.doc](http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/Convenio%20FARN.doc).

<sup>2</sup> Ver en [http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo\\_ambiental/informe\\_preliminar.pdf](http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/informe_preliminar.pdf)

<sup>3</sup> Ver en [http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo\\_ambiental/informe\\_abril2007.pdf](http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/informe_abril2007.pdf)

<sup>4</sup> Ver en [http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo\\_ambiental/informe\\_final\\_dic07/informe\\_dic07.html](http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/informe_final_dic07/informe_dic07.html)

<sup>5</sup> El listado de consultores del proyecto, así como sus antecedentes profesionales se encuentran disponibles en [http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo\\_ambiental/consultores.html](http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/consultores.html)

<sup>6</sup> Ver en [http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo\\_ambiental/resolucion\\_459-07.pdf](http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/resolucion_459-07.pdf)

Por esta razón destacamos el incondicional apoyo de los participantes de los talleres, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual nos ha facilitado los espacios y herramientas para la realización de los encuentros convocados en el corriente año. Asimismo el apoyo de la Fundación Cambio Democrático quien no sólo convocó junto con FARN a los talleres, sino que también aportó su trabajo voluntario para la facilitación de los mismos. Queremos asimismo destacar el genuino acompañamiento de las siguientes organizaciones, co-convocantes de los talleres participativos: Greenpeace, Fundación Vida Silvestre Argentina, Fundación Ecologista Verde, Fundación Ambiente y Sociedad, Fundación Metropolitana y GAIA.

Como es de público conocimiento, en el marco del Proceso de Elaboración Participada del Anteproyecto de Código Ambiental, entre los meses de septiembre y octubre se realizaron tres talleres participativos -los cuales contaron con una concurrencia que superó las expectativas- con el apoyo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

A efectos de optimizar la participación de la ciudadanía y focalizar el diálogo, se distribuyó material elaborado durante la etapa de investigación del proyecto (diciembre de 2006-diciembre de 2007) con antelación a la realización de los talleres, y asimismo se contó, durante los mismos con la participación de los expertos involucrados en el proceso, quienes realizaron presentaciones disparadoras del debate.

Se trataron los temas siguientes:

**Taller del 16 y de 17 de septiembre de 2008:**

1. ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO (OAT)
2. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)
3. EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

**Talleres del 28 de octubre de 2008:**

1. ACCESO A LA INFORMACIÓN y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
2. ACCESO A LA JUSTICIA

El presente documento refleja las conclusiones de ambas jornadas de trabajo participativo.

# CONCLUSIONES DEL TALLER ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO (OAT), EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE) Y EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

## I. Consideraciones generales sobre la problemática:

### En relación al Plan Urbano Ambiental (PUA):

- Se reclamó por un lado, la participación de todos los sectores en la elaboración del PUA, el conocimiento técnico sólido en la materia y asimismo que los decisores tengan en cuenta la opinión de la ciudadanía, la cual es considerada como una cuestión transversal de fundamental importancia para la planificación ambiental y urbana<sup>7</sup>.
- Se denunció que la participación y los aportes de los vecinos no se han tenido en consideración en el despacho de comisión. En especial se propuso la participación de las universidades en vínculo con el PUA y asimismo en relación a las diversas herramientas estratégicas del Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)
- Se señaló que resulta preciso una clarificación de conceptos y también la profundización de los diagnósticos que se han realizado en la versión actual del PUA.

### En relación a la totalidad de las herramientas estratégicas:

- Es imperioso que se respete la jerarquización normativa de los instrumentos estratégicos (art. 27 CCBA) y también por el art. 41 de la CN
- Debe existir para las políticas públicas una proyección a largo plazo, aún cuando ello vaya en contra de los “tiempos políticos”
- Es preciso que exista una correlación entre las decisiones políticas y la realidad (si bien esta consideración aplica a todas las herramientas, se marcó fuertemente en cuanto a las decisiones que se toman en el marco del procedimiento de EIA)
- Es necesaria la integración de la CABA con otras jurisdicciones. En este sentido, al considerar la EAE, se señaló también la utilidad de esta herramienta para incorporar la visión de interdependencia espacial con las otras jurisdicciones.<sup>8</sup>
- En la aplicación de las herramientas, los documentos de valor científico –tanto de índole nacional e internacional- juegan un papel fundamental. Los mismos deben individualizarse con precisión y adaptarse –de ser necesario- a la realidad local.
- Es preciso evaluar impactos acumulados en un nivel intermedio entre la EAE y la EIA

---

<sup>7</sup> Algunas intervenciones señalaron que la participación ciudadana debería resultar vinculante, manifestando que la misma no impacta la decisión gubernamental luego de la audiencia pública. En este sentido, los expertos presentes en el taller explicaron a los participantes que por las características del instituto de la audiencia pública la opinión de los vecinos no puede resultar vinculante, aunque la misma debe ser considerada en la decisión contraria, fundamentándose el apartamiento. Asimismo se explicó que se realizaría un taller específico sobre acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia, en el cual se abordarían estas cuestiones. Las conclusiones de estos talleres integran el presente documento.

<sup>8</sup> En este sentido, se plantearon temas que escapan a la esfera de la ciudad pero que acotamos, tales como la necesidad de analizar la pertinencia de presupuestos mínimos de protección ambiental a nivel nacional en vinculación al uso del suelo y el ordenamiento ambiental del territorio.

- Resulta necesaria la incorporación de la temática del cambio climático a todas las herramientas estratégicas.
- Es imperiosa la capacitación e idoneidad de los funcionarios intervinientes en las diferentes decisiones que afectan el ordenamiento ambiental urbano

## II. Consideraciones específicas sobre las herramientas:

### Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)

- La elaboración de un PUA con fundamento técnico y participación amplia constituye una necesidad para la concreción del OAT.
- Ley de Comunas: La misma debe ser implementada y los Consejos Consultivos tenidos en cuenta en relación a la definición del PUA, el PE y la EIA – Aquí se presentan una grave falta institucional y se incumple claramente con la CCABA y la Ley 1777
- Se señaló la ausencia en la gestión de una visión que permita compatibilización los diferentes instrumentos. Debe haber una articulación de todas las herramientas y políticas con el OAT
- Desafíos: Es preciso analizar de manera integral y con una perspectiva estratégica, transversal, participativa y metropolitana en vínculo con el OAT, las cuestiones siguientes:
  1. el recupero y aprovechamiento de los recursos naturales,
  2. la evaluación de la problemática de la concentración poblacional (ausencia de sistematización de indicadores de equilibrio, población, intensidad de uso del suelo y contaminación ambiental),
  3. el uso de la energía, agua, transporte y saturación del parque automotor, residuos, seguridad, aire.
  4. la carencia de espacios verdes (garantía de metros cuadrados por habitante
- Resulta indispensable una política seria en materia de educación, a fin de lograr avances
- Se consideró que la ausencia de sistematización de todo tipo de indicadores afecta la participación ciudadana

### Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

- La EAE no está regulada por una ley: es preciso que exista. Debe ser, además, una política de estado para las cuestiones ambientales.
- Falta difusión de la herramienta. La misma debe difundirse a efectos de haya una demanda social. La herramienta debe ser conocida por el ciudadano y por el político, y este último debe comprender que se trata de una herramienta para la política y no contra la política
- Deben considerarse los dos tiempos de la herramienta: un momento inicial de definición de la política, y un momento posterior, para el seguimiento de las consecuencias de la implementación
- Alcance de la EAE: la misma se encuentra vinculada al OAT y la EIA. Esta vinculación debe ser reconocida en la regulación
- Es preciso que las EAE sean realizadas por profesionales idóneos, independientes y que integren un grupo multidisciplinario
- Es necesario tener en cuenta que el objeto de protección son el ciudadano y el ambiente al momento de definir los parámetros e indicadores.

## Evaluación De Impacto Ambiental (EIA)

- Debe estar en el contexto de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y en base a un Plan de Ordenamiento Ambiental. Como herramienta sola no alcanza para resolver la magnitud de los problemas actuales
- Es preciso ampliar el área de aplicación de la herramienta hacia otros niveles de proyecto (no sólo a los de alto impacto ambiental)
- Si bien la herramienta se aplica –con diversas e importantes limitaciones-, depende de la autoridad política
- Se señaló como una seria deficiencia la carencia de evaluación de los impactos acumulados
- Debilidad en la reglamentación: esta es insuficiente e incompleta : Se planteó la necesidad de control y de un sistema de responsabilidades respecto de aquellos que realizan los Estudios de Impacto Ambiental, y también respecto del funcionario que aprueba o rechaza los proyectos sometidos a EIA.
- Se señaló la manipulación política de la participación ciudadana en la EIA.
- Se manifestó como un problema la falta de una instancia de participación en el régimen de adecuación de proyectos preexistentes al régimen de EIA
- Se destacó que existen deficiencias en vinculación al acceso a la información, de publicidad de las audiencias y de los resultados de las EIA
- Existe una grave falencia en el monitoreo posterior a la aprobación de la EIA.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CCABA: Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CN: Constitución Nacional

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

OAT: Ordenamiento Ambiental del Territorio

PE : Plan Estratégico

PUA : Plan Urbano Ambiental

## **CONCLUSIONES DEL TALLER DE ACCESO A LA INFORMACIÓN y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **Identificación de obstáculos, problemas u oportunidades**

- Como primera cuestión, los participantes señalaron que las fallas y carencias se encuentran en la implementación de las normas, como así también en el desconocimiento de los funcionarios respecto de los objetivos de las normas y sus mecanismos. A ello se agrega, en muchos casos, el desconocimiento por parte de la ciudadanía, el ocultamiento o tergiversación de los actos públicos y el “uso” de las audiencias públicas para la legitimación de decisiones arbitrarias con la presencia de vecinos.
- Se consideró que los decisores públicos ven con temor la participación, y también que la ciudadanía no está organizada ni ejerce el derecho de peticionar. Así, resulta muy dificultoso incidir en la inclusión de temas en la agenda pública, identificándose que los temas ambientales, salud, educación y en general el tratamiento de los derechos humanos, constituyen una asignatura pendiente.
- Se señalaron fallas en las convocatorias de las audiencias públicas, y especialmente se señaló que fue excluyente en el caso del Plan Urbano Ambiental (informalidad y el cambio sorpresivo de los horarios).
- Se señaló la limitación que plantea el hecho de que el ciudadano común no posea toda la información necesaria para participar en forma adecuada en los procesos de toma de decisiones. La información no es accesible, y aquella que se brinda no es clara, ni se encuentra organizada de manera sistemática. En consecuencia, el Estado debe tomar medidas a fin de que la información pueda ser comprendida por todos y se halle disponible.
- De modo especial, pero en vínculo a lo planteado previamente, se consideró que en el presupuesto deberían asignarse recursos a la educación de los vecinos para participar, a fin de que todos conozcan los derechos y deberes que les corresponden.

### **Propuestas y recomendaciones para abordar las problemáticas y potenciar las oportunidades identificadas**

- Se planteó la necesidad de profundizar la difusión y capacitación respecto de todas las herramientas de participación, incluyendo el Presupuesto Participativo.
- Se consideró que si bien está contemplada en la ley la audiencia pública de requisitoria ciudadana, no existen medios para difundir y convocar, debiendo el Estado prever recursos para ello. Asimismo, se señaló que la iniciativa popular requiere un porcentaje de firmas muy elevado para concretarse, y por lo tanto, debería disminuir.
- A fin de incidir en la agenda pública, se planteó la posibilidad de emplear la iniciativa popular de políticas, considerándose que los vecinos podrían anticipar propuestas a los funcionarios, incluyendo los temas que requieren solución en el contexto de sus barrios, comunas.

- Se planteó la conveniencia de promover el involucramiento entre los medios de comunicación y las autoridades, para incrementar el ejercicio del derecho de acceso a la información y de participación ciudadana así como la transparencia de los actos de gobierno.
- El Estado, en sintonía con el régimen normativo y la demanda ciudadana, está obligado a mejorar los procesos de toma de decisiones. Para ello debe procurar los consensos, institucionalizando mediante el dictado de normas claras, los ámbitos y los procedimientos para llegar a los mismos. La elaboración participada de normas es uno de los mecanismos que se recomienda adoptar.

## **CONCLUSIONES DEL TALLER DE ACCESO A LA JUSTICIA**

### **Identificación de obstáculos, problemas u oportunidades**

- A pesar de existir canales formales consagrados en el orden jurídico de la CABA sobre el acceso a la justicia, se presentan carencias de equidad y cumplimiento de la sentencia.
- No existen instrumentos que incentiven y desincentiven el cumplimiento de la sentencia (implementación de los mandatos del decisorio). Ejemplo: Polución Sonora de la Autopista 25 de Mayo; Antenas de Telefonía Celular “Uyemas”; etc.
- Puede observarse una insuficiente representación del Estado en la protección de los derechos de incidencia colectiva en la Justicia (Rol del Ministerio Público).
- Ausencia de indicadores que midan la gestión de los tribunales y el impacto económico y social de sus decisiones e implementaciones de las mismas.
- Falta de reglamentación acerca de los “fondos de compensación ambiental” y el control ciudadano respecto a su administración y asignación.
- Falta de previsión presupuestaria para cubrir los costos del proceso (Ej.: prueba, implementación de la sentencia, monitoreo, etc.)

### **Propuestas y recomendaciones para abordar las problemáticas y potenciar las oportunidades identificadas.**

- Creación de un cuerpo de peritos especializados
- Fortalecimiento del rol amplio del Ministerio Público en la defensa de derechos colectivos, trascendiendo la materia penal (Fiscalías Ambientales)
- Incorporación de la temática ambiental en las carreras profesionales con la finalidad de cumplir un doble rol: la capacitación y mejorar canales de acceso a la justicia respecto a los grupos vulnerables (Ej.: la práctica procesal en la abogacía; incorporación de lo ambiental en las ciencias políticas, ingeniería, economía)
- Difusión de las herramientas de acceso a la justicia hacia la comunidad, y fortalecer la capacidad y recursos de los consultorios jurídicos gratuitos.
- Fortalecimiento de los organismos públicos y el rol del juez en la ejecución de las sentencias.
- Establecimiento de indicadores a través de procesos participativos y de consenso entre organismos públicos, entidades técnicas especializadas y la sociedad civil, que midan la gestión de los tribunales y el impacto económico y social de sus decisiones e implementaciones de las mismas.
- Reglamentación por parte de la Legislatura del “fondo de compensación ambiental” y el control ciudadano respecto a su administración y asignación.
- Previsión presupuestaria estatal para cubrir los costos del proceso (Ej.: prueba, implementación de la sentencia, monitoreo, etc.)