



Proyecto

“Fortalecimiento de los Actores de la Sociedad Civil para el Ejercicio del Derecho al Agua y el control : actividad minera en la región de Cuyo y NOA”

HERRAMIENTAS LEGALES

Material de Capacitación y Consulta

Equipo de Trabajo:

María Eugenia Di Paola, Directora Ejecutiva

Carina Quispe, Directora de Gobernabilidad, Política Ambiental y Conservación

Jorge Ragaglia, Asistente de Gobernabilidad, Política Ambiental y Conservación

Federico Sangalli, Prensa y Comunicación



Este proyecto está financiado por la Unión Europea

<http://europa.eu/>

http://ec.europa.eu/europaid/index_es.htm

<http://www.delarg.ec.europa.eu/index.htm>

"La Unión Europea está formada por 27 Estados miembros que han decidido unir de forma progresiva sus conocimientos prácticos, sus recursos y sus destinos. A lo largo de un período de ampliación de 50 años, juntos han constituido una zona de estabilidad, democracia y desarrollo sostenible, además de preservar la diversidad cultural, la tolerancia y las libertades individuales.

La Unión Europea tiene el compromiso de compartir sus logros y valores con países y pueblos que se encuentren más allá de sus fronteras".

"Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de FARN y FCD, y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea".



HERRAMIENTAS LEGALES - Material de Capacitación y Consulta

INDICE

Contexto constitucional, distribución de competencias y presupuestos mínimos de protección ambiental

Acceso a la Información

Participación Pública

Herramientas Estratégicas: Ordenamiento Ambiental del Territorio, Evaluación Ambiental Estratégica y Evaluación de Impacto Ambiental

Acceso a la Justicia

Daño Ambiental

Anexo



Este proyecto está financiado por la Unión Europea

Contexto constitucional, distribución de competencias y presupuestos mínimos de protección ambiental

De acuerdo con la Constitución Nacional (CN), todos tenemos derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, y estamos obligados a su vez a protegerlo.

Las autoridades de todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) deben trabajar en el diseño de normas y políticas y realizar acciones concretas para que el goce de este derecho humano sea efectivo y tangible.

Así, la CN dice en su artículo 41 que

“ Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.

El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. ...”

De acuerdo a la CN, a partir de la reforma constitucional de 1994, las provincias delegaron en la Nación la potestad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, las cuales son exigibles a lo largo y a lo ancho del país, y se reservaron, al mismo tiempo, la competencia de complementar dichas normas.

¿Que implica entonces un presupuesto mínimo?

- ➡ Implica una protección legal básica y uniforme para todo el país
- ➡ Una norma de presupuestos mínimos coloca a todos los habitantes de Argentina en un pie de igualdad en relación a la calidad ambiental: todos tenemos por lo menos ésta básica protección

De acuerdo a la CN, las provincias y la C.A.B.A. pueden complementar estos presupuestos mínimos, dictando normas que atiendan a las particularidades de su jurisdicción, las cuales **pueden ser más exigentes, pero nunca inferiores a la tutela que otorga la Nación**

Esta cuestión es muy importante, por cuanto cualquier norma ambiental o no ambiental que se dicte a nivel provincial o municipal y que no tenga en cuenta los presupuestos mínimos de protección establecidos por el Congreso Nacional, pueden ser consideradas nulas

De acuerdo a esta competencia delegada, el Congreso Nacional sancionó en el año 2002 la Ley N° 25.675, conocida como "Ley General del Ambiente", la cual establece los lineamientos e institutos principales de la política ambiental nacional.

Todas las provincias y la C.A.B.A. deben cumplir como mínimo con lo establecido por esta norma, que es una suerte de "Ley Marco" en materia ambiental, siendo un piso de exigencia en relación a todo el sistema normativo nacional, provincial y municipal, como asimismo para las restantes normas sectoriales de presupuestos mínimos (de aguas, bosques, residuos, etc).

¿Por qué esta ley es sumamente importante para la protección del ambiente?

- Porque establece los principios de la política ambiental, incluyendo entre otros el de prevención, precaución y equidad intergeneracional
- Porque la aplicación de estos principios es obligatoria para todas las autoridades, de todos los niveles de gobierno, las cuales deben, en sus decisiones y actividades asegurar el cumplimiento de estos principios
- Porque establece herramientas de política ambiental, como el ordenamiento ambiental del territorio (OAT) y la evaluación de impacto ambiental (EIA), las cuales constituyen resortes valiosos para exigir una adecuada planificación y la ponderación de los efectos de futuras actividades
- Porque establece la obligación del Estado de brindar información ambiental a las personas, exige a la autoridad ambiental nacional la articulación de un sistema de información y al Poder Ejecutivo Nacional la presentación de un Informe Ambiental Anual que debe ser considerado por el Congreso
- Porque requiere para la validez de los procesos de toma de decisiones públicas la participación ciudadana, en particular para el OAT y las EIA
- Porque exige la contratación de un seguro ambiental para las actividades riesgosas
- Porque regula la responsabilidad por daño ambiental, estableciendo, en consonancia con la CN, la obligación del que ha causado el daño de recomponer
- Porque legitima ampliamente al afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental para exigir la recomposición mediante una acción judicial, a la vez que autoriza al juez interviniente a disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos, a fin de proteger efectivamente el interés general

II. Acceso a la Información¹

La participación pública es, en la sociedad actual, una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable. Esta nueva forma de vivir la democracia atribuye poderes a los actores sociales y refuerza la presencia de intereses escasamente representados en los procesos de toma de decisiones políticas y su aplicación. Así, la participación pública aumenta las posibilidades de integrar el desarrollo con la preservación del ambiente, lo que en última instancia contribuye a mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes.

En este sentido, el principio 10 de la Declaración de Río expresa: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a

¹ El presente capítulo reproduce casi en su totalidad las publicaciones "Acceso a la Información Pública, Una Experiencia Federal", A.M. Napoli y J.M. Vezzulla, 2007, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, y "El Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires", J. Esain, A. Villanueva, S. Martín, 2006, Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Las publicaciones se encuentran disponibles en <http://www.farn.org.ar/docs/p51.html> y <http://www.farn.org.ar/docs/p46.html>

disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

De este principio surge la inescindible relación entre participación, el acceso a la información pública y la obligación del estado de garantizar esos derechos. El acceso a la información es un requisito previo e imprescindible para la participación. Es evidente que quien esté desinformado o informado de manera inexacta o parcial, no tendrá la posibilidad de participar adecuadamente y en igualdad de condiciones, en un determinado proceso de toma de decisión. La consecuencia será entonces negativa para gobernantes y gobernados, tanto de la generación actual como las futuras.

Pese a la importancia de este derecho, consagrado en pactos internacionales de jerarquía constitucional, Argentina no ha dictado aún una ley que expresamente regule el acceso a la información pública a nivel nacional.

Sin embargo, las leyes N° 25.675 (Ley General del Ambiente) y N° 25.831 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental), así como también el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1.172/03, regulan el derecho de acceso a la información pública aunque de manera parcializada, ya que mientras las dos primeras lo hacen estrictamente respecto de la temática ambiental (información pública ambiental), el último sólo alcanza a la información pública proveniente de la Administración Pública Nacional.

La consagración normativa del derecho, si bien es esencial, no resulta suficiente para garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos. La puesta en marcha de un sistema integral de estas características, necesita además de una administración de gobierno dispuesta y organizada para responder de manera adecuada a las demandas de información que la sociedad requiere.

Decimos también que la ley no es suficiente por cuanto estamos ante un derecho nuevo de escasa difusión y cuya plena vigencia impone un verdadero cambio cultural, tanto a nivel social como gubernamental. Nos referimos específicamente a la necesidad de trabajar en la generación de una cultura de la información y la transparencia de la gestión pública. Para ello se requiere una ciudadanía activa, consciente de sus derechos y comprometida con la cosa pública, ciudadanía de la que emergerá una nueva sociedad política.

1) Derecho de Libre Acceso a la Información Pública

¿Qué es el acceso a la información pública?

Consiste esencialmente en la prerrogativa que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuada, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado. Es un derecho cuyo reconocimiento se ha producido de manera muy reciente en nuestro ordenamiento jurídico.

¿A qué se debe su importancia y utilidad?

Se trata de una herramienta fundamental que posibilita monitorear el accionar gubernamental y resulta una práctica beneficiosa para el logro de un mayor acceso a la gestión participativa de las políticas públicas. Asimismo, posibilita abrir al debate las ideas, garantía del sistema democrático, y contribuye a la descentralización del poder, como así también a la reducción de la discrecionalidad administrativa, permitiendo gestiones gubernamentales más transparentes y confiables. Sin embargo, su importancia también reside en constituirse en requisito previo para la defensa de otros derechos.

¿De dónde surge?

El fundamento teórico para acceder libremente a la información pública consiste, precisamente, en la naturaleza pública de la misma. Es decir, se trata de información relevante que afecta a los ciudadanos y a la comunidad en su conjunto, y que se encuentra producida con recursos de sus habitantes.

Es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración: la representación democrática tiene carácter temporal y el ejercicio de funciones públicas en nombre de la representación otorgada por el pueblo soberano está abierta al refrendo o escrutinio de la población en cuyo nombre se gobierna.

¿Qué se entiende por información?

En sentido general, la información es entendida como un conjunto organizado de datos, que constituyen un mensaje

sobre un determinado ente o fenómeno. Los seres humanos empleamos diversas fuentes de información y construimos lo que se denomina comúnmente como conocimiento o información organizada. El conocimiento sirve para la resolución de problemas o toma de decisiones.

Advertimos, entonces, que la información es un fenómeno que proporciona significado o sentido a las cosas, e indica mediante códigos y conjuntos de datos, los modelos del pensamiento humano. La información, por lo tanto, procesa y genera el conocimiento humano.

Asimismo, los datos se perciben mediante los sentidos, estos los integran y generan la información necesaria para producir el conocimiento, quien es finalmente el que permite tomar decisiones para realizar las acciones cotidianas que aseguran la existencia social.

Se entiende que para cumplir su finalidad, la información, entendida como recopilación de datos, debe ser veraz y brindada en forma adecuada y oportuna.

¿Cuándo se considera que la información tiene carácter público?

La acepción abarcativa del término información pública alude a la inclusión de toda la información administrada por el Estado, lo cual implica para el ciudadano interesado la posibilidad de seleccionar la documentación a partir del momento de su existencia como parte de una actuación administrativa.

En este sentido, aquello comprendería expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos o estudios científicos. Asimismo, se contemplaría la información sobre políticas, programas, planes y proyectos, sobre las

diversas instancias de la toma de decisiones, opiniones provenientes del público y de organizaciones técnicas, archivos, estadísticas, registros, expedientes administrativos y resultados de estudios técnicos, así como cualquier otra información sobre la cual basan sus decisiones los gobernantes y que no se encuentra prevista en el régimen de excepciones.

Sin perjuicio de lo hasta aquí mencionado, cabe realizar la siguiente distinción:

1) La información de origen y naturaleza pública. Comprende toda la actividad estatal, es decir el conjunto de acciones que se desarrollan dentro de la esfera gubernamental tendiente a la toma de decisiones.

2) La información de carácter público pero de origen privado. Ello sucede en los casos de existencia de obligaciones normativas que exigen a los sujetos privados (ej.: prestadoras de servicios públicos o concesionarias) brindar información al Estado, encargado de procesarla y sistematizarla.

3) La información de origen privado en poder de sujetos de derecho también de carácter privado. De momento, la legislación no exige el acceso a dicha información, aún cuando se considere que por sus efectos sobre la comunidad debiera revestir el carácter de pública. Para que ello suceda se requiere de una reglamentación que, si bien no se habilite a los ciudadanos a solicitar información en cabeza de sujetos de carácter privado, sí permita que aquella, asignada previamente con carácter público, sea exigida por el Estado y, a su vez, este deberá poner a disposición de los ciudadanos la co-

respondiente información, en base a la normativa vigente, como en el punto 2 precedente.

¿Cuándo se encuentra o debe encontrarse la información en poder del Estado?

En base a lo mencionado en el punto anterior, el Estado debe brindar la información que se menciona en los apartados 1 y 2, de forma veraz y debidamente procesada, siempre que disponga de la misma. En caso contrario, no podrá brindarla y se considerará, en todo caso, incumplimiento a dicho deber de producir la información.

¿Quiénes están obligados y quiénes pueden acceder a ella?

La legislación sobre acceso a la información es conteste, en mayor o menor medida, en garantizar el acceso, por parte de cualquier persona, a toda la documentación de carácter público. Asimismo, tampoco es necesario demostrar que la información o su obtención lo afectan personalmente, ni contar con patrocinio de abogado.

Por otro lado, quienes se encuentran obligados a brindar la información son los organismos y dependencias que funcionan bajo la órbita del Estado, con extensión, en algunas normas que veremos, a sujetos privados que hayan recibido subsidios o aportes del sector público o tengan la concesión o cualquier forma de contratación de un servicio público o de explotación de un bien considerado público.

¿Existen excepciones al derecho?

Considerando que ningún derecho es absoluto, ya que debe conjugarse en armonía con el resto del ordenamiento jurídico,

existen algunos supuestos en los cuales el derecho de acceso a la información puede ceder.

Las exclusiones a este principio general, vienen de la mano de la información calificada como reservada o de acuerdo a los límites que surgen de la protección de otros derechos o valores colectivos, tales como: la protección a la intimidad, el secreto industrial, la defensa nacional, las negociaciones internacionales, entre otros. Cuando se trata de un proceso judicial, los límites del acceso a la información están asimismo determinados por las garantías del debido proceso.

Al respecto, cabe aclarar que la legislación que regula el acceso a la información pública establece un detallado régimen de excepciones, en algunos casos, ampliados por los decretos reglamentarios, que no admiten las denegatorias discrecionales o fundadas en aspectos no reglados de forma taxativa por las normas.

El Derecho de Acceso a la Información pública en sí mismo o para la protección de otros derechos

Como se ha esbozado anteriormente, es importante destacar que este derecho no se agota en la satisfacción de la solicitud ni en un mero acto de fiscalización, sino que cumple frecuentemente una importante función en la protección de otros derechos constitucionales fundamentales relacionados con la información peticionada. En especial, se relaciona con la defensa de aquellos derechos positivos que implican la necesidad de conocer las actividades del Estado, en relación a los derechos cuyo goce efectivo depende del hacer estatal.

Siguiendo la caracterización de Abramovich y Courtis, el acceso a la información puede considerarse a la información como un bien directo, en donde el objeto central del reclamo es la información en sí misma. No se refiere a un carácter instrumental sino que el derecho se satisface con la obtención de los datos. Dentro de esta categoría, los autores mencionan el derecho a la verdad como derecho a la información, el habeas data y el derecho de acceso a datos personales y la libertad de investigación.

Los mismos autores sostienen que tal vez la característica fundamental de la información es su carácter de medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Puede establecerse un paralelo entre la información y la justificación tradicional de las garantías procesales: las garantías también son consideradas derechos en sí mismos, y requisitos de la existencia de otros derechos.

Ahora bien, dentro de las posibilidades de considerar el derecho de acceso a la información como un instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios, puede citarse la información como presupuesto de las siguientes cuestiones: de fiscalización de la autoridad pública, de mecanismos de participación ciudadana, de la exigibilidad de un derecho o inclusive para el ejercicio del mismo.

Reconocimiento Normativo y Estrategias para la efectiva implementación del derecho

Para que esta premisa del libre acceso a la información pública se cumpla, es indispensable, como primer paso, el reconocimiento jurídico normativo del derecho, aspecto que en la realidad solo ocurre de un modo parcial. Ello no implica la imposibilidad de que el derecho sea aplicado sin reconocimiento normativo ni estrategia de gestión pero, en esta ocasión, su efectividad quedará librada a los esfuerzos aislados de algún funcionario público y no de una verdadera intención de desarrollo del derecho, ampliando su alcance y posibilidades.

En segundo término, el reconocimiento normativo reviste una condición necesaria pero no suficiente para el adecuado ejercicio del derecho. En efecto, aquel reconocimiento deberá ir acompañado de una correcta recolección, sistematización y procesamiento de la información, como así también de la utilización de indicadores de cumplimiento y la adecuada disposición del Estado a brindar información, entre otros aspectos que permita llevar a cabo una buena gestión de la información. Ello de alguna forma obedece a la necesidad de implementar una apropiada estrategia sobre las condiciones en que dicho derecho es ejercido en la práctica, en miras a llevar a cabo las acciones tendientes a su desarrollo.

En este sentido, si queremos mejorar la calidad de nuestras aún débiles democracias y de sus instituciones, a la vez que proteger aquellos derechos constitucionales tan relevantes, debemos avanzar en la lucha por el logro de un pleno acceso a la

información pública. Las modernas democracias constitucionales no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

Aspectos Positivos del Libre Acceso a la Información Pública

Los principales beneficios del libre acceso a la información pública son:

- Posibilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos;
- Mejorar la calidad de las decisiones al contar con una ciudadanía más y mejor informada;
- Permitir monitorear y controlar la gestión pública;
- Fomentar la transparencia en la gestión del Estado mejorando la calidad de sus instituciones y aumentando la confianza ciudadana;
- Constituir un elemento de suma importancia para la formación de la opinión y la construcción de un debate informado; y
- Brindar elementos para la protección de otros derechos.

Diferencia con otros Derechos y Herramientas Jurídicas

Habiendo definido el derecho de acceso a la información pública y sus alcances, es importante resaltar la diferencia del

mismo con otros derechos y herramientas legales, ya que a todos los efectos es conveniente evitar la confusión de los mismos previo a su utilización.

Publicidad de los Actos de Gobierno

En primer lugar, cabe distinguir el derecho en estudio de la publicidad de los actos de gobierno. Estos últimos comprenden la expresión de la voluntad gubernamental o de uno de los órganos de gobierno, materializada en una decisión concreta: una ley, decreto, ordenanza o una sentencia. Resulta un elemento imprescindible y guarda una íntima relación con otros elementos de nuestro sistema republicano de gobierno, en especial, con la separación de poderes y el imperio de la ley. La publicidad de dichos actos consiste en hacerlos conocer a través de instrumentos tales como el Boletín Oficial que corresponda según la jurisdicción, el expediente judicial o la publicación de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en su caso. El acceso a esta información está garantizado por el principio republicano de "publicidad de los actos de gobierno".

Sin embargo, cabe destacar que se diferencia con el derecho de acceso a la información pública, ya que éste implica la posibilidad de toda persona de acceder a la información administrada por el Estado, mientras que el principio de publicidad de los actos de gobierno es solo la obligación del Estado de difundir y publicar las decisiones emanadas de los distintos órganos que lo componen y no garantiza el derecho de

peticionar y acceder a todo tipo de información pública que el interesado selecciona.

Derecho a la Información

El derecho a la información también tiene sus raíces en las bases del sistema republicano, donde los funcionarios son representantes responsables ante sus representados, quienes sólo pueden ejercer el control a través de este derecho que les permite formar opinión sobre los asuntos públicos y desempeñar con responsabilidad su rol de ciudadano.

Existe al respecto una diferencia entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la información, ya que mientras que el primero consiste en las herramientas que permitan obtener la información pública requerida, el segundo se refiere a mandatos de recolección, procesamiento y/o difusión de información que los organismos deben activamente poner a disposición de los ciudadanos en base a alguna normativa determinada. Sin embargo, esto de por sí no implica peticionar y acceder a otra información pública ni a los antecedentes de la decisión.

En este sentido, puede entenderse, de un modo gráfico, que el derecho a la información es el género y el acceso a la información pública, una de las especies del mismo.

Acceso a la Información en la Ley de Procedimientos Administrativos

Por último, cabe aclarar la confusión que suele existir, en el terreno de lo formal, en asimilar una ley de libre acceso a la información con las disposiciones contenidas en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549.

Algunos doctrinarios opinan que dada la hiperinflación de normas en la Argentina, y en razón de que la mencionada ley establece la obligación de los funcionarios de brindar información, no sería necesaria una ley específica de libre acceso a la información. Sin embargo, la ley de procedimientos administrativos reconoce el derecho a tomar vista del expediente administrativo a las partes con relación a actos que tienen relación directa con el derecho subjetivo protegido o lesionado y no para el caso de derechos de incidencia colectiva como el de gozar de un ambiente sano. Aquella obligación del funcionario público tampoco alcanza a la obtención de fotocopias. Es por ello que se advierte fácilmente la diferencia con el alcance y contenido del libre acceso a la información.

La Constitución Nacional

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 actualizó diversos contenidos de nuestra Ley Suprema. En este sentido, cabe reconocer que de un texto constitucional típico del constitucionalismo clásico, hemos llegado a incorporar derechos de tercera generación, como el derecho a un ambiente sano, al desarrollo sustentable, de usuarios y consumidores, de progreso económico con justicia social, como así también la incorporación de determinados tratados internacionales que poseen la misma jerarquía que la Constitución (Art.75 inc. 22),

y finalmente algunas formas de democracia semi-directa, tales como la iniciativa y la consulta popular.

Estas modificaciones, al ampliarse el abanico de derechos, implican la adopción de una nueva faceta del mismo sistema (art. 1 CN). Es decir, se mantienen vigentes los principios básicos del Estado de Derecho y de la democracia representativa pero, a raíz de ello, los ciudadanos no sólo tienen derecho al sufragio y así a elegir a quienes los representarán, sino que también participan en el proceso de toma de decisiones y, en ocasiones, hasta deciden por sí mismos.

En este nuevo contexto, no alcanza la información que los gobernantes brindan en razón del principio de publicidad de los actos de gobierno. En estos tiempos, el ciudadano necesita contar con el derecho de solicitar y recibir información concerniente a la cosa pública, para poder desempeñar aquel rol activo que a su vez hará que las decisiones públicas cuenten con sólidos y consensuados fundamentos y resulten conducentes al bien común. Ello implica que, por un lado, la toma de conciencia de su responsabilidad en el sostenimiento del sistema democrático y, por el otro, el deber de las autoridades públicas responsables de dotar a la población de las herramientas de participación necesarias, entre las que, la posibilidad de acceder libremente a la información administrada por el Estado, cobra fundamental importancia.

Sin embargo, a nuestro criterio, la Constitución Nacional no reconoce de forma expresa el derecho a solicitar y acceder a la información pública, aún cuando algunos sostienen que la consagración constitucional del derecho a la información tuvo

lugar en el artículo 14, que recepta el derecho a petionar a las autoridades y a expresar las ideas por la prensa, así como su vinculación con el sistema de gobierno democrático y republicano que asigna una labor permanente de colaboración y control respecto de las autoridades constituidas.

Un paso significativo en el reconocimiento del derecho se produjo con la reforma constitucional de 1994 que incorporó, como fuera mencionado anteriormente, Tratados Internacionales de Derechos Humanos que contienen una serie de institutos que han facilitado el ejercicio del derecho.

Si bien este es un derecho operativo -la exigencia de su respeto no requiere de una ley que lo regule-, sin la existencia de un reconocimiento expreso constitucional o la sanción de una ley que regule el acceso a la información pública, resulta claro que se torna de difícil ejercicio en la vida cotidiana. A ello se suma que, aún así, la ley por sí sola no garantiza su plena vigencia, ya que luego debemos consolidar los presupuestos fácticos para su efectiva implementación.

Dictado de una Ley que instrumente el Derecho de Acceso a la Información Pública

Teniendo en cuenta las diversas opiniones de los doctrinarios y la interpretación de la jurisprudencia, surge con claridad la necesidad del desarrollo legislativo del derecho mediante una ley nacional de libre acceso a la información pública.

A tenor de lo reseñado, la ley deberá establecer con claridad qué se entiende por información, cuál es su alcance que pueden tener las solicitudes, los requisitos para brindar o negar la información solicitada, y otros tantos aspectos que otorguen claridad al funcionamiento de la herramienta.

A su vez, es importante que la ley reconozca la legitimación activa amplia para evitar la interpretación restrictiva que exige la vinculación con la afectación de un interés legítimo o derecho subjetivo para brindar la información.

Por otro parte, y conociendo nuestra realidad, donde la información parece ser propiedad privada de algún o algunos funcionarios, la ley deberá establecer las consecuencias que implica la negativa infundada de modo que la norma obre de incentivo para responder positivamente.

Desde el punto de vista pedagógico también es importante la existencia de una ley, a fin de marcar un cambio cultural en la administración pública donde, efectivamente, existen funcionarios que se atribuyen la propiedad de la información. El problema tiene dos caras por cuanto en la ciudadanía hay desconocimiento de sus derechos y más aún de cómo hacerlos valer.

Por último, partiendo de la base de la necesidad que los ciudadanos conozcan la actuación de los gobernantes, el libre acceso a la información pública constituye una herramienta de control desde los representados, en miras a alcanzar la transparencia tan ansiada en nuestros tiempos.

Régimen vigente en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional: el Dto. N° 1172/03

Si bien, como fuera dicho, no existe una ley que reglamente el libre acceso a la información pública, cabe analizar el contenido del Decreto. PEN N° 1172/03 por cuanto, como se verá, contiene importantes disposiciones relacionadas con el derecho en estudio y permite su vigencia en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

¿Quiénes están obligados a brindar información?

El decreto ha sido sancionado por el Presidente de la Nación en ejercicio de sus potestades reglamentarias establecidas en el texto constitucional (art. 99, inc. 2), a efectos de reglar el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Por lo tanto, sólo tiene fuerza obligatoria en el ámbito de la Administración Pública Nacional, alcanzando a todos los organismos del PEN, empresas privadas a las que se hayan otorgado subsidios provenientes del sector público nacional, e instituciones cuya administración esté a cargo del Estado Nacional, como así también a las empresas privadas de prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

¿Quién puede solicitar la información?

El Decreto define el acceso a la información pública como una instancia de participación ciudadana, por la cual toda persona puede ejercitar su derecho a requerir, consultar y recibir información de los sujetos obligados alcanzados por la norma, y el acceso gratuito surge explícitamente de su texto. Respecto

de los sujetos activos, se advierte la amplitud del reconocimiento del derecho, al legitimar a "toda persona física o jurídica, pública o privada" (Art. 6).

¿Que información se debe suministrar?

En cuanto al alcance del término información, comprende toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos alcanzados o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

¿De qué forma y plazo?

En cuanto a la presentación de la solicitud de información, el Decreto exige solamente que la misma sea realizada por escrito y con la identificación del requirente, y expresamente establece que no puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Conforme lo establece el artículo 12, el sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de diez (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros diez (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.

¿Qué excepciones están previstas?

Para el caso de tratarse de información exceptuada, el funcionario requerido sólo puede negarse, total o parcialmente,

a brindarla por acto fundado, si se verifica su inexistencia o su inclusión en alguna de las excepciones previstas, y en caso de autoridad administrativa, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones.

Conforme el artículo 13, los casos en que el funcionario no está obligado a contestar favorablemente, son los siguientes:

- a) Por razones de seguridad y defensa nacional;
- b) Para preservar el derecho de defensa en el ámbito judicial;
- c) Para garantizar el secreto comercial o industrial;
- d) Para preservar la confidencialidad de datos personales;
- e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;
- f) Cuando el objeto de la solicitud no fuere claramente expresado;
- g) En razón de estar exceptuada por ley.

¿Cuáles son los casos de incumplimiento? ¿Existen sanciones para funcionarios que denieguen información?

Una vez cumplido el plazo mencionado más arriba sin que se hubiera brindado la información o la respuesta hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedito el acceso a la justicia conforme art. 28 de la Ley N° 19.549 y modificatorias.

El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del

decreto u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento del Reglamento General de Acceso a la Información Pública, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación (art. 15).

Podrá denunciarse cualquier irregularidad a la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, que es el organismo encargado de recibir, formular e informar a las autoridades responsables las denuncias que se presenten en relación con el incumplimiento del Dto. N° 1172/03, conforme su art. 19.

Cabe mencionar, más allá de todo lo expuesto, que al comparar este régimen con la Ley ° 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental (LAIPA), como se ahondará luego, advertimos que el decreto resulta más completo y resuelve cuestiones que la ley dejó sin definir. Algunos ejemplos lo constituyen la gratuidad del pedido, en tanto no se requiera su reproducción, casos de denegatoria, responsabilidades del funcionario y obligación de accesibilidad, entre otros.

2) Derecho de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental

Se ha destacado la importancia de la información para el acceso a datos de interés público, el control de la gestión del Estado y, con frecuencia, también como una herramienta previa para la efectiva protección de otros derechos.

Después de haber analizado el derecho de acceso a la información pública, explorando al efecto su definición, alcance, los antecedentes y su normativa vigente, nos centraremos a continuación en el análisis del citado derecho aplicado a las cuestiones ambientales.

¿Dónde surge el Acceso a la Información Pública Ambiental?

La amenaza al ejercicio de derechos fundamentales o bien la necesidad de prevenir su frustración dada la consumación de un hecho, requiere la posibilidad de acceder a información que pueda anticipar la ocurrencia de daños de difícil reparación posterior.

Cabe recordar que el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional impone a las autoridades el deber de proveer a la protección del derecho de todos los habitantes de gozar del derecho a un ambiente sano, pero con el agregado de imponerles también a los ciudadanos el deber de preservarlo.

La información adquiere al respecto una gran relevancia, ya que para preservar, al igual que para controlar o participar en la gestión pública, es imprescindible conocer previamente los aspectos técnicos y legales que inciden en el caso.

Si bien no existe un reconocimiento constitucional expreso a la prerrogativa del derecho de acceso a la información, éste resulta un mandato implícito del art. 41 de la Carta Magna y se encuentra legislado a través de las leyes de presupuestos mínimos N° 25.675 y N° 25.831, entre otra legislación sectorial y provincial.

¿Qué aspectos positivos conlleva?

Más allá de aspectos señalados respecto del acceso a la información pública en general, cabe agregar que cuando la ciudadanía es consciente del nivel de información con el que se manejan las decisiones públicas ambientales, puede también contribuir significativamente a su calidad técnico-científica y a su viabilidad económica y social.

Al respecto, un régimen de libre acceso a la información ambiental permite que la ciudadanía realice intervenciones más pertinentes, fundamentadas, viables y oportunas. De esa manera, las autoridades públicas pueden perfeccionar sus propias fundamentaciones teniendo en cuenta la información presentada a partir de la diversidad de intereses y valores de la sociedad. En definitiva, aquello permite dotar de mayor legitimidad social a los actos de gobierno.

Como mencionáramos, y aunque resulte una obviedad, una mayor conciencia pública sobre la problemática ambiental es la condición primaria para cualquier participación pública responsable en la formulación de las políticas y en su gestión, y desde ya, en su control y fiscalización.

¿Qué comprende la información pública ambiental?

En un sentido amplio, y tal como lo ha adoptado nuestro derecho, a aquella relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable, en cualquier forma de expresión o soporte.

¿De dónde proviene la información pública ambiental?

Esta información proviene del deber de recolectar, producir y almacenar información ambiental de naturaleza pública por

parte del Estado, resultando ello la base para el ejercicio del derecho a acceder a la documentación administrada por aquel, con relevancia para el medio ambiente.

Sin embargo, en algunos casos, la información en manos privadas concierne también a la sociedad en su conjunto. Esto es, aquella información generada por concesionarias de servicios públicos (agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliarios y tratamiento de residuos sólidos, etc.). Es por ello que algunos consideran la necesidad de contar con una oficina de información pública que permita acceder a los datos producidos en función de sus propias tareas.

También cabe agregar, y tal como se había señalado en el caso de la información pública, que existe:

- 1) La información de origen y naturaleza pública;
- 2) La información de carácter público pero de origen privado; y
- 3) La información de origen privado en poder de sujetos de derecho también de carácter privado, sea o no el mismo quien la ha originado, sobre la cual no existe obligación de brindar acceso.

¿Quién puede solicitar información pública ambiental?

De acuerdo a nuestra legislación, se trata de una legitimación amplia, que garantiza a toda persona física o jurídica el solicitar y recibir información.

¿Quiénes son los sujetos obligados a brindarla?

El principal sujeto obligado es el Estado, a través de sus distintas reparticiones. Como hemos visto, en algunos casos se

alcanza a la información pública producida por empresas privadas.

Este es el caso de la Ley N° 25.831 que extiende en forma explícita la obligación de brindar información a las sociedades prestadoras de servicios públicos, públicas o privadas. En igual sentido, la Ley de Información Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 303/99, contempla expresamente, entre la información exigible, a la información de empresas privadas pero de interés público.

Por otra parte, la Ley General del Ambiente (LGA), en su artículo 16, establece la obligación de brindar la información relacionada con la calidad del ambiente tanto a personas físicas jurídicas, públicas o privadas, por lo cual debemos entender que el acceso a la información privada de naturaleza pública también se encuentra garantizado. Si bien resulta importante el criterio que sienta la norma, su alcance y precisión requiere de la oportuna reglamentación por parte de la administración ya que en principio los sujetos privados no están obligados a responder pedidos de acceso a la información realizados por particulares y solo es así en los casos previstos en alguna norma que establezca que deben brindar datos determinados. El acceso en estos casos se realiza a través de la administración pública o algunos de sus entes descentralizados.

Cuadro comparativo entre la Ley N° 25.831 y el Decreto N° 1172/03

	Ley 25.831	Dto. 1172/03
Alcance	Información Ambiental	Información creada, obtenida, producida, financiada por el Estado, entes y empresas prestadoras de Servicios Públicos.
Ámbito de Aplicación	Tres niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipios). Entes descentralizados y empresas de Servicios Públicos.	Administración Pública Nacional en sentido amplio. Empresas prestadoras de servicios públicos y otras financiadas por el sector público.
Legitimación	Toda persona. Principio de Gratuidad	Toda persona. Principio de Gratuidad.
Plazos para Responder	Treinta (30) días hábiles	Diez (10) días con extensión
Acciones por Denegatoria	Acción Sumarísima	Amparo por Mora
Excepciones	Se afecte la defensa nacional o la seguridad interior. Sujeta a consideración de autoridades judiciales. Se afecte el secreto comercial o industrial o la propiedad intelectual. Se afecte la confidencialidad de datos personales. Trabajo de investigación científica todavía no publicados. Solicitudes imprecisas. Clasificada como secreta o confidencial por las leyes.	Clasificada como reservada (seguridad, defensa o política exterior). Se ponga en peligro el sistema financiero o bancario. Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos. Información obtenida en carácter confidencial. Relativa a la legitimación de activos provenientes de ilícitos. Protegida por el secreto profesional. Actuaciones del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no forme parte de un expediente. Datos personales de carácter sensible, salvo su consentimiento expreso. Que ponga en peligro la vida o seguridad de una persona.

Antecedentes

Tratados Internacionales

Los antecedentes sobre acceso a la información pública ambiental se funden con los orígenes del ambientalismo. Al respecto, cabe recordar que un valioso precedente fue la primera conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, realizada en Estocolmo en 1972, en la cual se alertó, en el informe final firmado por 114 naciones, sobre la posibilidad del daño ecológico irreversible a menos que se tomen medidas globales. Se expresó en el encuentro que: "El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad y a la igualdad, dentro de condiciones de vida satisfactorias, en un ambiente cuya calidad le permita vivir en dignidad y bienestar. Asimismo tiene el deber fundamental de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras". Resulta interesante la sencillez con la que define lo ambiental, como un aspecto de la libertad del hombre con la finalidad de permitirle vivir en dignidad.

Luego, en el año 1987, se produce el Informe socio-económico "Nuestro Futuro Común" sobre una gran cantidad de naciones elaborado para la ONU. En este informe fue donde se utilizó por primera vez el término Desarrollo sostenible, como

aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones, producto de los trabajos de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983.

Durante el año 1992, al cumplirse el 20 aniversario de la Conferencia de Estocolmo, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo", donde se han formulado una serie de principios y elaborado varios convenios que fueron suscriptos por los casi 50 jefes de Estado que asistieron a la Cumbre.

Entre los más relevantes en la materia que nos ocupa, cabe destacar el "Principio 10" de la declaración de Río de Janeiro del 5 de junio de 1992. De la lectura de su texto, se pueden extraer los elementos básicos que comprende la fórmula de la democracia participativa: la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información, la participación ciudadana en la gestión del medio ambiente y la responsabilidad de los estados de concientizar y sistematizar la información.

En efecto, aquel principio establece que: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos

los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos...".

Aquel camino fue continuado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002 en la ciudad de Johannesburgo, Sudáfrica.

Unión Europea

En la Unión Europea (UE), por su parte, existe preocupación por garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, como lo prueba su inclusión a través del Tratado de Amsterdam en el correspondiente de la Comunidad Europea (art. 255). Este último reconoce a los ciudadanos europeos el derecho de acceder a los documentos de las instituciones europeas.

Las políticas de la UE se plasmaron en la Directiva 90/313, del 7 de Junio de 1990,

sobre Libertad de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente, que constituye un importante antecedente en el que se reflejan tanto el derecho de acceso a la información, como la obligación del estado de sistematizarla. En ese sentido, se establece la obligación de los estados miembros de "garantizar que cualquier persona física o jurídica tenga libre acceso en la Comunidad a la información sobre medio ambiente disponible en forma escrita, visual, sonora o de base de datos, que obre en poder de las autoridades públicas y que se refiera a la situación del medio ambiente, las actividades o medidas que afecten o puedan afectar adversamente al medio ambiente, así como las destinadas a protegerlo".

Cabe mencionar que el solicitante no está obligado a expresar las razones de su pedido o probar un interés legítimo. Estos elementos, junto al principio de gratuidad y la posibilidad de la acción administrativa y ante la justicia para el caso de denegatoria infundada, también reconocidos en la Directiva, resultan esenciales para la configuración de este derecho.

La Directiva comentada fue adoptada en el marco del Cuarto Programa de Acción Ambiental (1987-1992), donde se señalaba la necesidad de mayor transparencia en el

proceso de elaboración y aplicación de las normas ambientales y de una mayor información pública, precisándose que debía darse especial atención a la cuestión del acceso a la información como instrumento de protección del medio ambiente, al favorecer la aplicación de la normativa ambiental. La necesidad de la Directiva se justificó en las diferencias existentes entre las legislaciones vigentes en los Estados miembros en esta materia, lo que hacía preciso adoptar medidas de armonización que mitigase posibles desigualdades en el acceso a la información sobre el medio ambiente.

Al respecto, cabe señalar que mientras algunos Estados no habían regulado en absoluto este derecho (Reino Unido o Irlanda por ej.), otros lo regulaban ya con carácter general, tales como Dinamarca -1970-, Francia -1978- y Holanda -1981-. Asimismo, como adelantáramos, en Constituciones recientes como Grecia (1975), España (1978) y Portugal (1976) si bien se reconocía con carácter general el derecho del ciudadano a acceder a la información en poder de las autoridades públicas no existía aún un desarrollo normativo que concretase el ejercicio de dicho derecho.

Por otro lado, la Convención de Aarhus (CA), suscripta en junio de 1998 por 35 miembros

de la Comisión Económica para Europa de la ONU, refiere a la información ambiental y su definición general constituye un antecedente relevante. La misma sistematiza los pilares de la participación pública resultando un instrumento de aplicabilidad universal, susceptible de ser adoptado por cualquier país. Su texto reconoce el derecho a la información, la obligación del Estado de generarla y sistematizarla, como también el derecho al libre acceso a la información ambiental.

En este sentido, continuando con el análisis de la CA, su art. 2º establece que toda información disponible en cualquier soporte material que se refiera al estado de alguno de los elementos del medio ambiente, factores como la energía, el ruido y las radiaciones y las interacciones recíprocas, entran en el concepto de información ambiental. También contempla en forma explícita todo lo relativo a la salud, seguridad y condiciones de vida de los seres humanos en su relación con los elementos del ambiente. Completan el concepto y alcance de este derecho los acuerdos, las políticas, planes, programas y acciones, que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente. A su vez, el art. 4 establece a cargo de las partes la obligación de procurar que las autoridades pongan a disposición del público las

informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten.

Por último, debe aclararse que las autoridades sólo están obligadas a brindar aquella información de que disponen (si están obligadas a producirla y no lo han hecho será un incumplimiento a tal mandato), y están exceptuados cuando la solicitud está formulada en términos demasiado generales, o se refiere a documentos que estén elaborándose o concerniente a comunicaciones internas de las autoridades públicas, siempre que esta excepción esté prevista en el derecho interno o en la costumbre.

Estados Unidos de Norteamérica

La "Freedom of Information Act" (FOIA), gira en base a un principio básico según el cual la información generada por la rama ejecutiva del gobierno es accesible a todo el pueblo. En este sentido, esta norma regula el acceso a toda la información pública en poder del Ejecutivo, incluida la ambiental, por lo que no alcanza a aquella proveniente de los otros poderes, ni de los otros niveles de gobierno, quienes han adoptado sus propias normas al respecto.

Asimismo, cabe mencionar que en 1977 el Congreso sancionó la Guía para el uso de la FOIA. De acuerdo a la información sumi-

nistrada por la superintendencia de publicaciones, aquella guía ha tenido una gran difusión durante el período 1977-1986, donde se han vendido 50.000 ejemplares, resultando la publicación de 1987 un verdadero "best seller". La Guía en primer lugar advierte la importancia de identificar con exactitud la agencia que posee la información, ya que no existe una agencia central.

En cuanto a los requisitos que debe cumplimentar el solicitante al momento de realizar el pedido de informes, en primer lugar se debe identificar claramente la persona solicitante con su número telefónico a fin de facilitar el contacto del funcionario público con el requirente. Según la mencionada Guía, hay tres elementos básicos: fundar el pedido en la FOIA; identificar el archivo que se quiere tomar conocimiento; indicar el nombre y dirección del requirente. Si bien hay un plazo para contestar, no es estricto en la medida que la búsqueda de la información justifique un plazo mayor, a excepción de la enmienda de 1996 que contempló la posibilidad de pedido urgente de información, cuando el requirente demuestre un caso de extrema urgencia por razones de interés público o de seguridad individual.

Respecto a los costos, expresamente se prevé la posibilidad de eximirse en los casos en que un interés público así lo justifique, y especialmente protege a los medios de prensa y a la búsqueda de información con fines educativos o científicos.

Por otro lado, se establece que las agencias gubernamentales se encuentran obligadas a dar cumplimiento a la FOIA, como así también a sus sucesivas enmiendas, teniendo a su cargo la difusión del uso de la misma (cómo efectuar el pedido, el tiempo probable para la respuesta, el derecho a apelar a la justicia, etc.).

Al igual que en la normativa de Argentina, se prevén las excepciones a la obligación de dar a conocer la información solicitada (clasificada como reservada, relativa a las reglas y prácticas internas del personal de las agencias, confidencial de naturaleza comercial, comunicaciones internas de los órganos de gobierno, información personal privada, instituciones financieras e información geológica, entre otras).

Como se advierte, si bien no es una norma propiamente de libre acceso a la información ambiental, se puede utilizar para esos fines, siempre que se trate de documentación producida por el órgano ejecutivo.

Participación Pública²

Herramientas de Participación Pública

La participación pública importa un canal permanente entre gobernantes y gobernados. Imprime un singular dinamismo en el sistema democrático, lo transforma. 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;

² El contenido de este capítulo reproduce partes textuales de la publicación "Autonomía Municipal y Participación Pública - Propuestas para la Provincia de Buenos Aires" Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires - 2002.

- 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. Abordaremos, entonces, los principales institutos de la participación pública, trazando los ejes conceptuales fundamentales y avanzando sobre aquellos aspectos que se identifican como clave para garantizar la participación ciudadana.

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 comprometidas 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, adoptándolo 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 presupuestarios 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.

Iniciativa Popular

¿Qué es la iniciativa popular?

La iniciativa popular también llamada iniciativa legislativa, es una de las formas de la 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 de la 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 representan por lo menos 6 distritos electorales (4%), para una iniciativa nacional. Cuando la iniciativa sea de alcance regional sólo se consideran las provincias que integran dicha región.
- La justicia electoral nacional estará encargada de verificar la autenticidad de las firmas, en un muestreo no menor al 0,5 de las mismas.
- La iniciativa debe ser presentada por escrito, redactada en forma de ley y en términos claros.
- Los promotores deberán indicar nombre y domicilio y dejar constancia de los gastos que insumirá la iniciativa, como así también el origen de los fondos previstos para tal fin.
- Los promotores tienen la posibilidad de participar en las reuniones de comisión con voz pero sin voto.

¿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.

Audiencias Públicas

La audiencia pública es uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos. Por dicha razón, a los fines de la gestión pública (por ejemplo, sobre temas ambientales, sociales, educativos), la audiencia pública pasa a ser un excelente espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas en las distintas temáticas de preocupación de la comunidad, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Es ahí donde pueden presentarse, con absoluta libertad, las perspectivas tanto individuales como grupales o colectivas sobre los problemas comunes y sobre las soluciones que deben encararse.

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

La audiencia pública puede ser:

- **Facultativa:** la autoridad decide si la realiza o no.
- **Obligatoria:** la autoridad debe realizarla, bajo pena de nulidad del acto administrativo por falta de causa suficiente.

- **A petición de la ciudadanía:** algunas normas consideran la posibilidad de que la ciudadanía pueda solicitar a las autoridades la realización de una audiencia pública cumpliendo con ciertos requisitos. Tal sería el caso de la Ley 6 de la Ciudad de Buenos Aires (BO. 03.04.1998), que prevé en su articulado las audiencias públicas de requisitoria ciudadana.

De hecho la audiencia pública puede configurar la oportunidad institucional más importante para garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad y sus propias autoridades en relación a una decisión determinada.

En la Argentina, la modalidad de la audiencia pública fue introducida por el ambientalismo, precisamente como garantía de una participación pública ordenada. Ya en 1984, a inicios del regreso a la democracia, el Senado de la Nación celebró a título demostrativo la primera audiencia pública a raíz de la necesidad de determinar su competencia en el control de la contaminación del Río Reconquista, curso de agua ubicado enteramente en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, corresponde señalar que a pesar del tiempo transcurrido desde la primera audiencia pública, hasta aproximadamente el año 2000, fueron muy pocos los cuerpos parlamentarios u organismos que institucionalizaron mecanismos de audiencias públicas en sus propios procedimientos decisorios, con la concepción amplia de las democracias participativas. Aún hoy, en numerosas situaciones

en las cuales la ley requiere la realización de una audiencia pública, la misma no es convocada por la autoridad respectiva.

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

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

Aspectos fundamentales de las audiencias públicas

El objetivo principal de las audiencias públicas

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

¿La audiencia pública, es un debate público?

El propósito de una audiencia pública no es generar un espacio para el debate entre los distintos actores de la sociedad. Así, no facilita el diálogo entre los participantes.

Claro está que la convocatoria de audiencias públicas estimula la celebración previa, coetánea y posterior de múltiples debates informales que alimentan su proceso preparatorio y contribuyen a una mejor calidad de participación cívica de los distintos participantes.

¿La audiencia pública decide?

Las opiniones que se expresen en la audiencia pública no son vinculantes para las autoridades convocantes. Ni siquiera en el supuesto que existen puntos de vista mayoritarios. Este mecanismo no es 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.

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

Normas de Procedimiento

Al momento de la audiencia se debe llegar con:

- Orden del día
- Reglamento de funcionamiento de la audiencia

En la audiencia, la autoridad que la preside, deberá:

- Presentar el documento o texto normativo fundamentándolo, y hacer conocer el reglamento del cual surgirá:
 - La modalidad de intervención oral de los participantes individuales o institucionales, de los expertos y testigos sobre el tema en discusión;
 - Papel de los moderadores o facilitadores;
 - Período para la presentación de opiniones escritas posteriormente.
- Al finalizar el desarrollo de la audiencia, el Presidente efectuará el anuncio de audiencias públicas revisoras, si correspondiere, y hará saber cómo se dará cuenta del resultado.

Los efectos jurídicos de las audiencias públicas

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

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

Mientras que lo primero garantiza que el ciudadano podrá contar con el espacio para ofrecer su punto de vista respecto de una posible decisión pública, lo segundo asegura que las opiniones expresadas en las audiencias públicas deben ser consideradas seriamente. En el supuesto que las autoridades por razones de oportunidad y conveniencia decidan apartarse, deben ofrecer los justificativos del caso y fundamentar su apartamiento. En muchas legislaciones el incumplimiento de estas exigencias es causal para declarar la **nulidad** de la decisión adoptada.

Modalidades de las audiencias públicas

Las audiencias públicas pueden ser legislativas o administrativas:

- Las legislativas son las convocadas por las comisiones de los cuerpos parlamentarios en ocasión de los distintos proyectos legislativos. En general, las normas que regulan su convocatoria, organización y celebración, son los estatutos o reglamentos internos que regulan su propio funcionamiento.

- Las administrativas son las convocadas por los distintos organismos que actúan bajo la órbita del poder ejecutivo, en los distintos niveles, con facultad para aprobar decisiones de alcance general.

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

Ámbitos jurisdiccionales de las audiencias públicas

Las audiencias públicas pueden celebrarse en cualquier nivel jurisdiccional:

- Municipal
- Provincial
- Regional
- Nacional
- Internacional

Así, los concejos deliberantes o las municipalidades pueden institucionalizar sistemas de audiencias públicas para garantizar que las ordenanzas y las demás normativas reflejen las consideraciones y preocupaciones de las poblaciones locales. Por ejemplo, la Carta Orgánica del Municipio de Puerto Madryn,

San Martín de los Andes y San Salvador de Jujuy prevén la audiencia pública como modalidad de consulta a la comunidad.

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

Finalmente, los organismos internacionales, con competencias para dictar normas que afecten a comunidades locales, también podrán institucionalizar las audiencias públicas como instancias de sus procesos decisorios.

¿Quiénes pueden participar en las audiencias públicas?

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

- Cualquier persona que se vea afectada directa o indirectamente, en su propiedad, salud o calidad de vida;
- Toda persona con ciudadanía o residencia en el lugar donde se celebre la audiencia pública;
- Los sectores regulados por la norma propuesta;
- Organizaciones No Gubernamentales cuyo objeto social sea el tema tratado por la audiencia pública;
- Entidades técnicas;
- Asociaciones profesionales;
- Asociaciones empresarias;
- Autoridades públicas de otras jurisdicciones, potencialmente afectadas por la propuesta de decisión;

- Defensorías del pueblo, ministerio público.

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

Oportunidades y beneficios de las audiencias públicas

Oportunidades para la población:

- **Oportunidad para opinar y objetar:** la audiencia pública es una instancia para transmitir a las autoridades convocantes, responsables de una futura decisión, las perspectivas, experiencias, conocimientos e informaciones pertinentes que hacen al contenido sustantivo de la misma. Por ejemplo, si se trata de decidir sobre la localización de un complejo industrial en las proximidades de un barrio residencial, la audiencia pública debe brindar la oportunidad para que el vecino exprese distintas posiciones posibles, su beneplácito por la creación de nuevas oportunidades de trabajo para su familia, su preocupación por la modificación del uso del suelo, o la salud pública, etc. En la audiencia, el vecino puede expresar sus perspectivas y conocimientos con la seguridad e que serán consideradas y valoradas por las autoridades.

- **Oportunidad para conocer las perspectivas de otros ciudadanos:** al participar, el ciudadano puede conocer a otras personas con las cuales comparte las mismas ideas, lo cual hace que la audiencia pública se convierta en una oportunidad para integrarse en grupos de afinidad. Además, permite escuchar otros puntos de vista, facilitando la comprensión de las diferencias, promoviendo la tolerancia.
- **Oportunidad para evaluar y armonizar consideraciones ambientales, sociales y económicas:** la totalidad de consideraciones ambientales, sociales y económicas deben servir de fundamentación de cualquier decisión pública. Sin embargo, muchas veces las decisiones públicas se motivan solamente en alguno de estos aspectos. Ello se produce principalmente por la misma naturaleza del proceso político tradicional donde los impulsores de las normas priorizan algunos valores sobre otros. En general, parecería que los valores económicos son los más jerarquizados, dejando en un plano secundario objetivos sociales y ambientales. Para que ello no ocurra, debe garantizarse el encuentro de la mayor diversidad de actores sociales. Las audiencias públicas pueden permitir que la sociedad escuche y comprenda la diversidad de prioridades de una población donde algunos jerarquicen las consideraciones ambientales o sociales, y otros, las económicas.
- **Oportunidad para la búsqueda de consensos:** el consenso es una de las piezas claves para la aplicación exitosa de cualquier decisión pública. En el campo ambiental, social y económico, teniendo en cuenta que se

trata de una esfera de preocupación que compromete a todos, la aceptación de cada uno de los destinatarios de la política o la norma es la condición para garantizar el objetivo perseguido. Por ello es fundamental que todos puedan participar desde el inicio del proceso de toma de decisiones y no vean a la decisión resultante como hecho ya consumado y adoptado por autoridades distantes. Sin embargo, no es posible que cada individuo u organización opine del mismo modo. La audiencia pública permite que los ciudadanos comprendan cuáles son los puntos comunes de opinión generalizada y observen cómo sus autoridades construyen sus propuestas a partir de ellos. Esos consensos son los elementos de éxito para estructurar cualquier propuesta política o normativa que aspire tener alguna aplicación, una vez aprobada. Las audiencias públicas, precedidas con la necesaria organización comunitaria para participar y complementadas por debates simultáneos, pueden ofrecer la oportunidad institucional para que determinados consensos básicos sean logrados entre los destinatarios de este tipo de propuesta.

Oportunidades para las autoridades:

- **Oportunidades para comunicarse con diversos actores sociales:** Dado que gran parte de las decisiones públicas sociales, educativas, ambientales y sociales pueden involucrar a la totalidad de los intereses sociales, las audiencias públicas permiten que las autoridades entren

en contacto con el mayor flujo normativo posible. Cualquier persona, empresa, organización pública, organización cívica, vecinal o ambientalista pueden dar su perspectiva a las autoridades públicas e introducir su análisis a las instancias de planeamiento que implica todo proceso de toma de decisiones. Por su parte, ello permite que las autoridades no sean influenciadas exclusivamente por las opiniones sesgadas de algunos sectores, custodiando la protección de lo colectivo frente a lo sectorial. Las audiencias públicas permiten que las autoridades y la ciudadanía se conviertan en verdaderos "interlocutores" cotidianos, preservando durante sus mandatos la legitimidad que tanto se reclama desde la sociedad. Por ejemplo, una propuesta de un programa de manejo costero sometido a un sistema de audiencias públicas, permitiría que las autoridades ambientales provinciales recibieran el conjunto de expectativas que existen en relación a sus responsabilidades. Ello permitiría, por un lado, identificar los orígenes de las preocupaciones y de los reclamos; por el otro, ayudaría a definir el papel de las autoridades a la luz de sus competencias legalmente conferidas. En este caso las audiencias públicas permitirían a las autoridades explicar a la gente cuál es el espíritu y la fundamentación del plan propuesto y cuáles son sus competencias en la materia. También permitirían analizar qué otras instituciones nacionales y municipales pueden ayudar a responder las preocupaciones identificadas. Finalmente resultaría un ámbito propicio para comunicar la gestión operativa y

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

- **Oportunidad para demostrar transparencia en la gestión pública:** La recuperación de la credibilidad social de las autoridades públicas es un objetivo prioritario en el proceso de consolidación de la democracia. Las audiencias públicas, institucionalizadas en los procesos de toma de decisiones, ofrecen a las autoridades la posibilidad de una actuación clara y transparente. En su ámbito, cualquiera puede alegar información no completada y exigir su consideración o su desestimación fundamentada en su caso. Para la autoridad, esta modalidad es una renovada oportunidad para construir su propia credibilidad política y social. De alguna manera, la autoridad que esté absolutamente abierta a cualquier cuestionamiento proveniente de la sociedad en relación a un proyecto, demuestra ante la ciudadanía su voluntad de actuar con transparencia y responder al conjunto completo de preocupaciones colectivas. Si bien en esta última instancia es el representante el que decide, el mecanismo de la audiencia pública habrá contribuido a la razonabilidad de la decisión.
- **Oportunidad para aprender, rápida y eficientemente:** Las autoridades públicas cuentan con un gran caudal de información y conocimiento colectivo y social a su disposición. El gran desafío: ¿Cómo hace la autoridad

decisoria para articular el universo de información y conocimiento en función de una decisión específica? Para ello, el procedimiento de la audiencia pública ayuda enormemente a la autoridad, principalmente por las siguientes razones:

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

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

Cuestiones Operativas

Es importante destacar aquí que éstos son lineamientos de carácter muy general. La institucionalización de las audiencias públicas es un proceso incipiente y ciertas modalidades variarán según los casos.

¿Cómo se convocan?

Las audiencias públicas pueden ser convocadas por medio de los órganos de difusión masiva (radio, televisión y prensa escrita). Sin embargo, muchas veces las autoridades no cuentan con los presupuestos necesarios para financiar los anuncios en los periódicos o los espacios publicitarios en radio o televisión. Frente a este tipo de limitación, las audiencias públicas pueden ser convocadas y difundidas por anuncios en carteleras oficiales y públicas y en distintos espacios de comunicación social.

¿Quiénes convocan?

En general, son autoridades a cargo de una decisión las que por su propia iniciativa convocan las audiencias públicas. Así, podrían ser los presidentes de las comisiones parlamentarias, ministros, secretarios o directores con competencia en los temas a decidir.

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

¿Cuándo se convocan?

En general es importante convocar con suficiente tiempo de antelación para que las personas interesadas se preparen, hablen con otros y obtengan información previa, es decir, se

organicen para participar con responsabilidad y eficiencia. En general, las convocatorias se realizan con períodos de 30 a 40 días de anticipación.

¿Dónde se celebran?

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

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

¿Cómo se celebran?

En general, los convocantes abren la audiencia y ofrecen la palabra a facilitadores o instructores. Éstos son los que moderan la participación de los presentes; dan la palabra a los participantes que lo hayan formalmente solicitado, a los peritos y testigos convocados por las autoridades, a los peritos y testigos ofrecidos por los participantes, a las autoridades y cualquier parte que lo solicite.

Cuando existen fondos presupuestarios suficientes, las audiencias son grabadas o taquigrafiadas. Las audiencias reciben además de las opiniones orales, los comentarios escritos de los participantes.

La participación ciudadana en la Ley General del Ambiente

A partir de la sanción de la Ley General del Ambiente N° 25675, la cual, como se ha dicho anteriormente, es una norma de presupuestos mínimos y por lo tanto aplicable en todo el territorio nacional, la participación ciudadana no resulta una opción para las autoridades sino una obligación expresamente contemplada en la ley.

Así, su artículo 19 reconoce el derecho de todas las personas a opinar en los procedimientos administrativos que se vinculen con la protección del ambiente, y establece el deber de las autoridades de institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan ocasionar efectos significativos y negativos para el ambiente.

Según la ley, las opiniones u objeciones vertidas no serán vinculantes para la autoridad convocante, sin perjuicio de lo cual, cuando la misma tome una decisión contraria a las opiniones manifestadas, deberá expresar los fundamentos, y además, hacer pública dicha decisión.

Por su parte, el artículo 21 dispone de manera específica que constituye un deber de las autoridades garantizar la participación en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de ordenamiento ambiental del territorio, particularmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Esta previsión de la Ley General del Ambiente garantiza que en aquellas jurisdicciones en las cuales no exista normativa específica sobre participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, la misma pueda ser igualmente exigida por los ciudadanos a las autoridades, mediante la invocación de esta norma de presupuestos mínimos. Recordemos que, cuando la instancia de participación es obligatoria conforme a la legislación, aunque los resultados de la consulta o audiencia pública no resulten vinculantes, el apartamiento de las opiniones vertidas por parte de la autoridad que ha de tomar la decisión, requiere ser fundamentado. En caso contrario, podremos plantear la nulidad de la decisión.

Herramientas Estratégicas

Ordenamiento Ambiental del Territorio

El ordenamiento ambiental del territorio constituye una de las herramientas clave de la política ambiental para la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado. El mismo refleja las prioridades y valoraciones que la comunidad ha asignado a las diversas áreas de su entorno, como así también las políticas productivas, educativas, culturales y de esparcimiento, entre otras, cuando el mismo es elaborado de manera participativa.

Anteriormente, el denominado ordenamiento territorial surgía de un proceso tecnocrático elaborado por funcionarios y sin que existiese participación de la ciudadanía en su elaboración. El resultado de este trabajo consistía en una organización por zonas, estática, y en la cual claramente predominaba el derecho de dominio en su versión más restrictiva, por sobre intereses comunes o sociales.

En la actualidad, este proceso debe ser dinámico y participativo, tendiendo a generar las condiciones para un desarrollo sustentable, armónico y equilibrado, superador de la antigua visión consistente en la mera ordenación de los usos del suelo.

En la sociedad moderna la herramienta enfrenta el desafío de resolver problemáticas que reconocen diversos orígenes, tales como la migración de la población desde las áreas rurales hacia

la ciudad, la concentración sobre las áreas costeras y la pugna entre los más diversos intereses.

El ordenamiento ambiental en la Ley General del Ambiente

Entre los distintos instrumentos de política ambiental contemplados por la Ley General del Ambiente, el ordenamiento ambiental del territorio se encuentra especialmente previsto, en los artículos 8, 9 y 10.

En este sentido, la LGA establece en sus artículos 9 y 10, tanto el contenido del ordenamiento como sus objetivos y el modo de construcción de esta herramienta.

Así, de acuerdo al artículo 9 debe desarrollar la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación, considerando la concertación de intereses entre los diversos sectores de la sociedad entre sí, y con la administración pública. El proceso de ordenamiento ambiental "debe asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable".

Es importante destacar la impronta de estos artículos en relación a la consideración de los aspectos relacionados con la realidad local, lo cual incluye factores políticos, físicos,

sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos, y particularmente el énfasis sociocultural y de valoración de los recursos naturales y ecosistemas en la localización de las distintas actividades antrópicas y el desarrollo de asentamientos humanos.

Evaluación Ambiental Estratégica

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se define como un procedimiento que tiene por objeto la valoración de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es, en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas.

La EAE se encuentra muy ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes. Siendo el ordenamiento territorial un marco de referencia, la EAE debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales. Podría decirse que se trata de una evaluación intermedia entre el Ordenamiento Ambiental del Territorio y la Evaluación de Impacto Ambiental.

Sin embargo, aunque la consideración del ordenamiento territorial es básica en la selección del sitio del emprendimiento, no agota el tratamiento de las dimensiones ambientales. Es decir, la compatibilización de la iniciativa con el ordenamiento territorial vigente no asegura su viabilidad ambiental. El ordenamiento del territorio es un insumo fundamental al momento de la EAE pero no es sustituto de la misma.

Tanto el OAT como la EAE son herramientas que requieren el desarrollo de procesos ampliamente participativos: la consideración de la opinión de la ciudadanía respecto de la planificación territorial y de políticas y programas, garantiza la sustentabilidad de cualquier acción en esos campos, cuando refleja adecuadamente dichas opiniones. Por el contrario, las decisiones que se toman sin participación -no sólo serán ilegítimas cuando aquella sea un requisito de validez- sino que además, en la medida en que perturben o menoscaben el ambiente, la calidad de vida y las aspiraciones de la sociedad, encontrarán permanentes trabas en su desarrollo y sustentabilidad.

Tanto la EAE como la EIA son instrumentos predictivos, ya que buscan la prevención de daños en función del nivel de información que manejan.

La EAE permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para las EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas, permitiendo una mayor compatibilización con los objetivos del desarrollo sostenible.

A modo de esquema comparativo con la EIA, se detallan los siguientes puntos:

La EIA, en general, tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Sólo influye en proyectos individuales
- Analiza los impactos ambientales de manera poco sistemática
- No analiza posibles alternativas
- Analiza sólo como debe realizarse el proyecto

La EAE:

- Utiliza un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para analizar cada proyecto
- Influye las políticas macroeconómicas
- Toma en cuenta los efectos sinérgicos
- Analiza las posibles alternativas del diseño y el sitio
- Analiza si se debe, dónde y qué tipo de desarrollo se debe realizar
- Especificación de las alternativas

Hasta el presente, la EAE como herramienta participativa para la planificación, no ha sido incorporada de manera general a la legislación ambiental argentina, como si ha ocurrido con el OAT y la EIA mediante su inclusión en la *Ley General del Ambiente*.

La vetada *Ley de Glaciares* (N° 26.418) incorporó este instituto en su artículo 7, el cual establecía que " Todas las actividades proyectadas en los glaciares o el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, según corresponda conforme escala de intervención, previo a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente."

Evaluación de Impacto Ambiental

Entre las herramientas disponibles para la gestión ambiental, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) constituye una de las más ampliamente utilizadas como "garantía" de análisis de los eventuales impactos o efectos que podría producir un proyecto de obra o actividad en caso de ejecutarse, fundamentalmente porque su principal característica es que debe llevarse a cabo de manera previa a la concreción de la actividad u obra bajo análisis. En Estados Unidos, ya en 1970 existía la previsión de que la misma se realizara respecto de recomendaciones, acciones o propuestas de legislación de cuya concreción pudieran derivarse efectos significativos respecto del entorno.

La Evaluación de Impacto Ambiental es el procedimiento administrativo y técnico por el cual quien desee llevar a cabo un proyecto debe, en forma previa, realizar un estudio técnico interdisciplinario a fin de analizar los impactos positivos y negativos del mismo, someterlo al análisis de la autoridad, la cual debe asimismo convocar a una instancia de participación

ciudadana relativa al proyecto en cuestión. Luego de dicha instancia, la autoridad de aplicación puede otorgar o no el permiso, o conferirlo con ciertas condiciones (mitigación de ciertos impactos, por ejemplo), de conformidad a lo analizado en torno al proceso mencionado.

Se trata de un instrumento cuyo contenido y alcance es definido por el legislador, aunque puede advertirse en las diversas regulaciones, instancias similares en el procedimiento, el cual se inicia normalmente con la presentación de una declaración jurada por parte del titular del proyecto -que consigna los impactos que se producirían- y el consiguiente Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), para culminar con un Declaración de Impacto Ambiental (DIA), es decir, con un pronunciamiento por parte de la autoridad competente, que resuelve autorizar, rechazar o condicionar el proyecto.

A continuación, y debido a que suelen confundirse no sólo las denominaciones sino también los objetivos de las diferentes herramientas e instancias del procedimiento de EIA, se presentan las definiciones siguientes:

Conceptos	Definición	Cualidad	Objetivo
Evaluación Ambiental	Diagnóstico de lo existente	Aporta información sobre los impactos ambientales de diferentes actividades humanas existentes	Describir la situación actual del ambiente contemplando todos sus elementos para la toma de decisiones
Estudio de Impacto Ambiental (EsIA)	Instrumento/documento que permite ordenar el análisis público en torno a elementos científica y técnicamente presentados para proyectos de gran envergadura	Herramienta metodológica que facilita el análisis y el debate técnico entre diversos actores	Asegurar la presentación documentada de la información y la veracidad de los diagnósticos, las predicciones y las recomendaciones sobre los cursos de acción y decisiones sobre el proyecto.
Informes Ambientales Preliminares	Instrumento que permite ordenar el análisis público en torno a elementos científica y técnicamente presentados para proyectos de pequeña envergadura o de envergadura no determinada	Herramienta metodológica que facilita el análisis y el debate técnico entre diversos actores	Asegurar la información y el conocimiento faltante y la veracidad de los diagnósticos, las predicciones y las recomendaciones sobre los cursos de acción a y decisiones sobre el proyecto
Declaración de Impacto Ambiental (DIA)	Dictamen administrativo con efectos jurídicos variables según el régimen jurídico donde se aplique	Herramienta pública que ofrece información sobre las predicciones ambientales/sociales y recomendaciones para una acción futura	Formula recomendaciones con efectos jurídicos sobre cursos de acción y decisiones a tomar
Evaluación del Impacto Ambiental (EIA)	Un ejercicio de predicción y prevención de una incidencia no deseada en el ambiente y por ende, en la sociedad de una acción futura, llevado a cabo a través de un procedimiento jurídico administrativo	Se vale de las informaciones que le aportan todas las herramientas y recursos antes mencionados para asegurar la máxima fundamentación y razonabilidad, asegurando procedimientos administrativos	Adoptar decisiones, por parte de las autoridades públicas responsables, caracterizadas por la máxima viabilidad ambiental, económica y legitimidad social.

Fuente: "Módulo de Entrenamiento en EIA", MAPFRE/FARN/IIED-AL, 1998.³

³ Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/dipaola_laley.pdf

La EIA en la Ley General del Ambiente

La Ley General del Ambiente (LGA), establece en su artículo 11 la obligatoriedad de realizar una evaluación de impacto ambiental con carácter previo a toda obra o actividad susceptible de producir impactos significativos al ambiente o algunos de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población. Resulta fundamental destacar que esta exigencia se aplica tanto a los proyectos públicos como privados, de tal suerte que las obras que realice el Estado también se encuentran alcanzadas por esta exigencia.

Asimismo, avanza en los requerimientos mínimos que debe contener el Estudio de Impacto Ambiental a realizarse por el interesado en la aprobación del proyecto de obra o actividad (art. 13).

Resulta importante destacar que la LGA especialmente prevé la participación ciudadana en los procedimientos de EIA.

¿QUÉ ES UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO EIA?

Es un procedimiento que permite conocer y valorar los efectos o impactos ambientales, sociales y económicos que podría producir una obra o actividad en caso de realizarse.

¿QUÉ ES UN IMPACTO AMBIENTAL?

En gran parte de las normas provinciales sobre EIA se define al impacto ambiental como cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se produce sobre el ambiente como consecuencia de una actividad humana, y que pueda producir modificaciones capaces de afectar la salud y la calidad de vida de las personas, la capacidad productiva de los recursos naturales y las funciones de los ecosistemas.

¿PARA QUE SIRVE LA EIA?

Como es un procedimiento **ANTERIOR** a la ejecución de la obra o actividad, sirve para identificar y valorar sus efectos posibles. La información sobre estos efectos ayuda a quien debe decidir si autorizará o no la ejecución de la obra o actividad.

La EIA nos permitirá conocer, por ejemplo, cómo se modificará el paisaje, cuánta agua se precisará, que residuos se generarán, si habrá más ruido, más tránsito, olores, entre otros variados impactos.

¿CUÁLES SON LAS ACTIVIDADES QUE DEBEN CUMPLIR CON ESTE PROCEDIMIENTO?

De acuerdo a la LGA todas las actividades que puedan modificar o alterar de manera significativa el ambiente, o sus recursos o la calidad de vida de la población, deben cumplir con el procedimiento de EIA.

Esta obligación es exigible tanto a los proyectos de obras y actividades públicas como privadas.

¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO?

El Estado es responsable de que la EIA se realice.

¿CÓMO ES EL PROCEDIMIENTO DE EIA?

La principal característica del procedimiento es que debe realizarse de manera **PREVIA o ANTERIOR** a la ejecución de la obra o actividad.

Tiene diferentes pasos. Estos pasos varían de acuerdo a lo que disponen las leyes de cada provincia, pero como mínimo, de acuerdo a la LGA son:

1. Una manifestación del interesado en realizar la obra o actividad del proyecto, que explica si se afectará o no al ambiente (este paso se llama en muchas leyes "declaración jurada", porque compromete a quien la realiza en caso de ser falsa)
2. La presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), lo cual dispone la autoridad, teniendo en cuenta la manifestación que realizó el interesado
3. Una declaración por parte de la autoridad que debe evaluar el EsIA, por la cual se autoriza o rechaza la ejecución del proyecto.

Además la LGA exige que, antes de la decisión de la autoridad, exista una instancia de participación ciudadana en estos procedimientos, como la consulta o audiencia pública.

¿QUE ES UN ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EsIA)?

El Estudio de Impacto Ambiental consiste en un análisis técnico, realizado por especialistas de diferentes áreas, mediante el cual se señalan las consecuencias posibles que producirá la actividad en caso de ponerse en marcha.

El EsIA debe predecir y valorar los efectos que sobre la calidad de vida de la población y su entorno, podrían generar las acciones a realizarse.

También debe indicar como disminuir, evitar o corregir esos efectos.

Dependiendo del tipo de actividad, pueden intervenir en el EsIA diversos profesionales. En los proyecto mineros, y de acuerdo a las características de los lugares y sus poblaciones, deberían intervenir geólogos, biólogos, ingenieros, químicos, antropólogos, sociólogos, economistas y abogados.

Esto es así porque debe informarse sobre los efectos que se producirán en distintos campos:
el ambiente, la economía y la sociedad.

¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE ELABORAR EL EsIA Y PRESENTARLO A LAS AUTORIDADES?

El responsable de elaborar el EsIA es el interesado en que el proyecto de obra o actividad se ejecute.

Esta persona -titular del proyecto- tiene a su cargo el costo del estudio y también su presentación a las autoridades.

¿QUÉ INFORMACIÓN DEBE CONTENER EL EsIA?

También las leyes de cada provincia determinan que tipo de información debe contener el EsIA, pero como mínimo, de acuerdo a la LGA se debe:

1. Incluir una descripción detallada acerca de cómo será el proyecto de obra o actividad
2. Señalar especialmente las consecuencias del proyecto sobre el ambiente
3. Explicar que acciones se tomarán para contrarrestar los efectos que sean negativos.

¿CÓMO PODEMOS SABER QUE DICE ESTE ESTUDIO?

Para que la participación sea efectiva, los EsIA deben poder ser consultados por los interesados. Los ciudadanos tienen el derecho de exigir que estos estudios y cualquier otra información relevante para el proceso decisorio sean puestos a su disposición, con la antelación suficiente.

Por ejemplo, en el caso de Jujuy, y respecto de la Quebrada de Humahuaca, existe una ley específica (N° 5206) que la ha designado en toda su extensión como Paisaje Protegido. El Dto. n° 789-G al reglamentar esta ley establece respecto de la Evaluación de Impacto Ambiental que en los casos en que el impacto de la obra sobre el paisaje o los valores estéticos, históricos, culturales y arquitectónicos del lugar sea significativo, la autoridad deberá asegurar la debida difusión de los proyectos sometidos a evaluación, a fin de que los mismos puedan ser consultados por cualquier persona que tenga un interés legítimo para formular observación, contemplando especialmente la celebración de audiencias públicas.

¿POR QUÉ DEBEMOS CONOCER EL CONTENIDO DEL EsIA ANTES DE LA AUDIENCIA PÚBLICA?

Porque la única manera de que nuestra participación en la audiencia pública sea efectiva es conociendo de qué se trata el proyecto y cómo podría afectarnos.

El EsIA debe informar sobre los efectos de la actividad, por lo tanto, conociendo este estudio podremos saber qué consecuencias esperar de la actividad en caso de que se autorice.

¿PARA QUE SIRVE LA AUDIENCIA PREVISTA EN LA EIA?

La audiencia pública sirve para que la autoridad que debe tomar la decisión pueda escuchar las opiniones de todos los que tienen algo para decir en relación al proyecto de obra o actividad que se está considerando.

Es una oportunidad muy importante que permite la comunicación y el intercambio de información entre la sociedad y sus propias autoridades.

¿QUIÉN ES RESPONSABLE DE CONVOCAR A LA AUDIENCIA? ¿DE QUÉ MANERA DEBE CONVOCARLA?

La autoridad que debe tomar la decisión respecto del proyecto, es la responsable de convocar a la audiencia pública. Debe realizar la convocatoria de tal manera que la participación de la comunidad sea lo más amplia posible.

Esto implica **convocarla con tiempo suficiente, y dar publicidad** a la convocatoria para que la mayor cantidad de

personas que pueda verse afectada por el proyecto pueda enterarse de que la audiencia se realiza.

Por esta razón, **el lugar, el día y la hora** en que la audiencia se llevará a cabo resultan muy importantes.

Si el lugar es muy lejano al sitio en el cual se pretende desarrollar la actividad, es muy probable que pocos vecinos puedan asistir. Lo mismo ocurrirá si la audiencia se realiza en horarios o días de trabajo.

En la publicación de la convocatoria debe indicarse el día, la hora, el lugar y que cuestión va a tratarse. También debe indicarse donde se puede hallar y consultar la información relativa al proyecto, y por cuánto tiempo esa información estará disponible.

Por lo general, las leyes provinciales indican los modos y los plazos en que debe realizarse esta convocatoria.

¿QUÉ PODEMOS HACER SI LA AUDIENCIA NO SE CONVOCA, SE LO HACE DE MODO INADECUADO, O NO SE REALIZA?

De acuerdo a la LGA las autoridades locales están obligadas por ley a establecer procedimientos de consultas o audiencias públicas como un paso **obligatorio y anterior** a la autorización de actividades que puedan producir importantes efectos negativos para el ambiente. Esta obligación se aplica especialmente a los procedimientos de EIA

Por lo tanto, **si la autoridad provincial no convoca a audiencia pública** en los casos de proyectos que puedan alterar de modo significativo el ambiente, o lo hace de una manera que impide la adecuada participación, o si convoca a la audiencia pero luego no se realiza, **la decisión** que tome luego en relación al proyecto será **nula**.

Esto quiere decir que podremos reclamar ante la justicia que la audiencia se realice, pidiendo la nulidad de la autorización que pueda haberse otorgado para realizar la actividad.

¿CÓMO DEBEMOS PREPARARNOS PARA LA AUDIENCIA?

Para la audiencia debemos contar con la mayor información posible acerca del proyecto y de los efectos que producirá.

En algunas legislaciones provinciales se establece el plazo durante el cual podemos acceder a la información relativa al proyecto: ese plazo debería ser suficiente como para poder analizar la información. La misma debe estar disponible para todos los ciudadanos en una oficina pública, y el Estado debe brindarla ya que es su obligación informarnos sobre los efectos de las actividades proyectadas, como así también de las que ya se encuentran en marcha.

De acuerdo a la Ley de Información Pública Ambiental N° 25.831, todos podemos solicitar información al Estado sobre el ambiente, sus recursos y las actividades que puedan afectarlos.

Si la información no es brindada espontáneamente por el Estado, podemos presentar un **"pedido de informes"** que debe ser respondido en un plazo de 30 días hábiles. Si este pedido no es respondido, podemos iniciar una acción judicial para obtener información.

En el caso de Catamarca, por ejemplo, no existe una ley de acceso a la información pública, en tanto en Jujuy y Salta este derecho se encuentra garantizado a través de las leyes provinciales 4444 y 7070, respectivamente.

Por su parte, la Ley 6571 sobre EIA dispone que la autoridad ambiental establecerá un sistema de información absolutamente abierto para dar publicidad a las manifestaciones de impacto ambiental (equivalentes a los EsIA), las opiniones públicas y los dictámenes técnicos que se produzcan durante el procedimiento.

¿CUÁLES SON LOS EFECTOS DE LA AUDIENCIA PÚBLICA?

En la Audiencia Pública no se toman decisiones. Los ciudadanos transmiten a las autoridades que están

facultadas para tomar la decisión cuáles sus opiniones respecto del proyecto.

Es decir que la opinión de los participantes **no es vinculante** para la autoridad; pero en caso de que la autoridad decida de manera contraria a los resultados alcanzados en la audiencia, deberá fundamentar su decisión y hacerla pública.

¿QUÉ DEBE HACER LA AUTORIDAD LUEGO DE LA AUDIENCIA?

La autoridad debe tomar una decisión respecto del proyecto de obra o actividad. Tiene tres posibilidades:

- Autorizar el proyecto
- Rechazarlo
- Autorizarlo con condiciones, es decir, exigiendo variaciones o cambios en el proyecto original

¿CÓMO DEBE SER ESA DECISIÓN?

Siempre la autoridad debe fundamentar su decisión. Es decir que debe expresar las razones por las cuales ha decidido aprobar o rechazar el proyecto.

Si estas razones no se expresan, la decisión de la autoridad puede cuestionarse judicialmente.

Catamarca

La provincia de Catamarca carece una ley marco ambiental y asimismo de una ley que regule el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, lo cual claramente coloca a sus habitantes y autoridades en una situación de desventaja en cuanto a las posibilidades de protección del ambiente. Aún cuando se da esta circunstancia, la propia Constitución provincial establece que corresponde a la Legislatura elaborar normas protectoras del medio ambiente y los sistemas ecológicos asegurando su preservación, manteniendo la interrelación de los componentes naturales y regulando las acciones que promuevan la recuperación, conservación y creación de sus fuentes generadoras. También se expresa la responsabilidad que cabe en este sentido a los gobiernos municipales, cuando define entre sus atribuciones la de "preservar el sistema ecológico, recursos naturales, medio ambiente, a fin de garantizar las condiciones de vida de los habitantes".

Tampoco posee Catamarca normas relativas al acceso a la información pública ni a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, a lo cual debe sumarse que la actividad minera, en cuanto al impacto ambiental que genera, es sólo

evaluada por la autoridad minera local y en relación al Código de Minería.

Por Decreto 1318/97, se aprueban las normas que regirá la presentación del Informe de Impacto Ambiental contemplado en el Código de Minería (Ley 24.585: Protección Ambiental para la Actividad Minera) por parte de quienes desarrollen actividad minera en territorio provincial. El decreto establece los requisitos para la presentación del informe de impacto ambiental, en sus distintas etapas, sin realizar referencia alguna a las instancias de participación ciudadana previstas por la Ley General del Ambiente.

La Secretaría de Minería, es la Autoridad de Aplicación del Código Minero (Ley 24.585), y por lo tanto ante quien se sustancia el procedimiento relativo al análisis de los impactos planteados por el titular del proyecto. Es quien recaba información y asesoramiento en organismos públicos y/o privados, en temas específicos relacionados con los requerimientos que surjan de la evaluación de los Informes de Impacto Ambiental y con ocasión del monitoreo y seguimiento de la Declaración de Impacto Ambiental.

Jujuy

La provincia posee un régimen normativo sustantivo y adecuado para la preservación del ambiente y el goce efectivo del derecho a un ambiente sano; la misma Constitución provincial contiene importantes preceptos en este sentido, tales como la obligación de la provincia de prevenir, vigilar, contener y prohibir las fuentes de polución evitando sus efectos y de promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica.

Se declaran de interés público, a los fines de su preservación, conservación, defensa y mejoramiento, los lugares con todos sus elementos constitutivos que por su función o características mantienen o contribuyen a mantener la organización ecológica del modo más conveniente.

Por su parte, el artículo 41 consagra la acción de amparo como medio de protección de este derecho, contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial o municipal, así como de entidades o de personas privadas que amenacen, restrinjan o impidan de manera ilegítima el ejercicio del mismo.

En cuanto a la EIA, si bien la Ley General de Medio Ambiente N° 5063/98, lo prevé incluso para las actividades de extracción de minerales -con un Estudio de Impacto Ambiental Simplificado- el procedimiento

de EIA en la Provincia de Jujuy se realiza mediante la aplicación del Código Minero (Ley 24.585), sin que se convoque a audiencia pública como paso previo al dictado de la Declaración de Impacto Ambiental.

Salta

La ley 7070, ley ambiental marco de la provincia, establece principios ambientales requerimientos básicos que constituyen una verdadera garantía respecto del derecho al ambiente sano y equilibrado. Regula el

procedimiento de EIA, requiriendo la realización de una audiencia pública con carácter previo a la autorización administrativa de cualquier actividad o privada. Si bien las opiniones u objeciones resultantes de la audiencia no son vinculantes para el órgano convocante, éste deberá fundamentar la desestimación, bajo pena de nulidad. En cuanto al derecho de acceso a la información el mismo es reconocido expresamente, imponiéndose a su vez al Estado Provincial el deber de recabar y actualizar la información ambiental de la provincia. La participación

ciudadana se prevé para los proyectos y actividades que involucren al ambiente y los recursos naturales en cuanto a su defensa, protección y restauración, a través de la intervención del Consejo Provincial del Medio Ambiente.

Es preciso mencionar que, en el caso de los procedimientos de EIA de la actividad minera, se aplica prioritariamente el Código Minero y no se convoca a audiencia pública, aunque se da intervención a la autoridad ambiental provincial mediante una vista del expediente.

¿CÓMO ES EL PROCEDIMIENTO PARA EVALUAR EL IMPACTO AMBIENTAL QUE ESTABLECE EL CÓDIGO MINERO?

De acuerdo a este Código, los pasos del procedimiento son:

1. Antes del inicio de la actividad minera los responsables de la actividad deberán presentar un **Informe de Impacto Ambiental**:

- ⇒ Para la etapa de prospección, el Informe debe explicar las acciones que se van a realizar y su riesgo de impacto ambiental.
- ⇒ Para la etapa de exploración, el Informe deberá describir los métodos a emplear y las medidas de protección ambiental que resultaren necesarias

2. La autoridad debe evaluar el informe en un plazo no mayor de 60 días, y en caso de aprobarlo, expedir una Declaración de Impacto Ambiental para cada una de las etapas del proyecto

IMPORTANTE: Sin la aprobación del Informe **NO** se pueden iniciar las actividades

3. La Declaración de Impacto Ambiental debe actualizarse cada 2 años como máximo, mediante la presentación de un informe que explique los resultados de las acciones de protección ambiental ejecutadas, y también los "hechos nuevos" que se hubieran producido

4. Los responsables de la actividad pueden solicitar un **Certificado de Calidad Ambiental** cuando cumplan con lo dispuesto por el Código Minero en materia de protección ambiental

¿EL CÓDIGO MINERO CUMPLE CON TODAS LAS EXIGENCIAS DE LAS LEYES AMBIENTALES PROVINCIALES?

NO

- ⇒ Porque no establece un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental con todas las garantías que exigen estas normas
- ⇒ En particular, porque no contempla la realización de audiencias públicas

**ENTONCES, ¿QUE NORMA DEBEMOS EXIGIR
QUE SE APLIQUE?**

La Ley General del Ambiente y las normas provinciales:

- La primera, porque es una norma de presupuestos mínimos de protección ambiental aplicable a todo el país y a todo tipo de actividad
- Las segundas, porque pueden establecer mayores exigencias que las normas nacionales, siendo esta una potestad de las provincias. La Corte Suprema de Justicia de la Nación así lo ha establecido en el caso "Villivar Silvana, con Provincia de Chubut", conocido también como "Oro Esquel"

Acceso a la Justicia

¿De qué se trata?

El reconocimiento del derecho a un ambiente sano y equilibrado, y el desarrollo de la legislación de protección del ambiente, requieren de medios o instrumentos a través de los cuales se asegure el efectivo cumplimiento de esas normas por parte del Estado y de los particulares.

El acceso a la justicia en defensa de un ambiente sano es una de las formas a través de las cuales los ciudadanos participan en el control del cumplimiento de las normas ambientales.

De esta manera, la persona perjudicada puede reclamar o demandar la defensa o conservación de su derecho ante el poder ejecutivo (por la vía administrativa), y/o ante el poder judicial (por la vía jurisdiccional).

Legitimación

Uno de los problemas que presenta el acceso a la justicia por temas ambientales es la cuestión de determinar quién está legitimado para actuar ante la justicia, es decir, quién posee aptitud legal para demandar judicialmente en defensa de los bienes ambientales dañados o amenazados.

Cuando se trata de la defensa o tutela de derechos individuales, como el derecho a la vida, a la dignidad, a la libertad física o a la propiedad, etc., la legitimación del demandante surge de la demostración de poseer un interés

individual-personal, inmediato y exclusivo, en el bien o valor (vida, dignidad, libertad física, propiedad, etc.) que ha sido lesionado o amenazado. En tal sentido, se considerará que el sujeto posee un interés legítimo y suficiente en el bien que protege el derecho.

En el caso de la defensa de los derechos de tercera generación (como el derecho al ambiente sano y equilibrado, el derecho a la paz, el derecho a la no discriminación, etc.) es necesario una revisión de los criterios tradicionales de legitimación, concebidos en función de los derechos individuales.

Sin esta revisión, un juez que, por ejemplo, conociese una demanda de preservación de un bosque nativo planteada por un ciudadano, bien podría desestimarla por no poder el ciudadano demostrar un interés individual, inmediato y excluyente, en el bosque para el que exige protección.

Estos derechos de tercera generación se caracterizan, entre otros aspectos, por su naturaleza colectiva. Así, en el caso del derecho al ambiente, las personas no poseen un interés individual, inmediato y exclusivo sobre el ambiente; la relación de las personas respecto al bien "ambiente" que se desea proteger es una relación de co-pertenencia colectiva. Esto significa que cada persona posee una porción de derecho sobre el ambiente, no excluyente e idéntica a la cuota de derecho o interés que poseen los demás miembros de la comunidad. De allí que se lo conozca con el nombre de derechos de pertenencia colectiva.

Distintas soluciones al problema de la legitimación

A los fines de responder a la problemática de la legitimación para la defensa del derecho al ambiente, se han implementado diversas modalidades de acciones judiciales.

- ***Acción Popular***

La acción popular es un tipo de acción judicial que otorga legitimación expresa en favor de todos y cada uno de los habitantes de un Estado para accionar judicialmente en defensa de determinados derechos o intereses reconocidos por la norma. De tal modo, se exige al demandante de la obligación de demostrar un interés personal y directo en el bien que pretende resguardar judicialmente.

Las legislaciones de diferentes países han adoptado diversas modalidades de acción popular como mecanismo de tutela judicial de los derechos de pertenencia colectiva; entre otros, el derecho al ambiente sano y equilibrado, el derecho a la conservación del patrimonio histórico, cultural y paisajístico, los derechos del consumidor, etc.

Constituyen algunos ejemplos de reconocimiento de diversas modalidades de acción popular en materia ambiental:

- La Constitución de la República Federativa de Brasil (1988) Art. 5, inc. LXXIII
- La Constitución Política de la República de Costa Rica (1994) Art. 50
- La Constitución Política de Portugal (1976) Art. 66, inc. 3
- El Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales del Perú (1990) Art. III
- Constitución del Estado de Illinois, EE.UU (1970) Art. XI; inc.2

- ***Legitimación de Órganos Estatales***

De modo tradicional, el Estado ha asumido la defensa y protección de los intereses generales de la sociedad a través de órganos de ya vieja data como el Ministerio Público, o más recientes como el Defensor del Pueblo.

En este sentido, las legislaciones de diferentes países han ampliado la esfera de facultades o competencias de dichos órganos a la tutela de los intereses de pertenencia colectiva, como el derecho al ambiente sano, los derechos del consumidor, etc.

- **Legitimación a favor de asociaciones registradas**

Numerosos Estados reconocen legitimación para accionar judicialmente a favor de asociaciones que tienen por objeto la conservación y preservación ambiental. En cada caso, las legislaciones difieren respecto a los requisitos formales exigidos a las asociaciones para ser habilitadas como litigantes. A modo de ejemplo, en Italia y Dinamarca sólo se reconoce legitimación a favor de un número limitado de asociaciones, definidas expresamente por una norma jurídica, en tanto que en Perú, la legislación posee un espíritu más amplio, otorgando legitimación de modo general a las ONGs sin fines de lucro que tengan por objeto la defensa del ambiente (Cfr. Art. 140. Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales del Perú).

Argentina, España, Brasil, Alemania, entre otros, son algunos de los Estados que reconocen legitimación a favor de asociaciones para la tutela de intereses de pertenencia colectiva.

Como hemos mencionado brevemente, los mecanismos judiciales para la defensa del medio ambiente difieren de país en país. A

continuación veremos diferentes definiciones de la legitimación para individuos y ONGs en relación al derecho de un ambiente sano:

- **Alemania:**

El sistema alemán permite a cada ciudadano apelar a su derecho de acceso a la información ambiental en los tribunales. Se pueden presentar demandas sobre temas ambientales generales sólo en caso de violación de una norma jurídica y si afecta el derecho de los individuos. Se otorga legitimación bajo ciertas condiciones a algunas asociaciones relacionadas con la protección de la naturaleza.

- **Argentina:**

La Constitución Argentina reconoce al "amparo colectivo" como medio o herramienta judicial para la protección del derecho al ambiente sano, el derecho a la igualdad ante la ley o el derecho a no ser discriminado, y los derechos del usuario y el consumidor. Se trata de un remedio rápido, desprovisto de formalismos que permite una rápida intervención de un juez, tendiente a hacer cesar cualquier acción u omisión que amenace, lesione o viole el derecho invocado por el o los afectados.

La legitimación para la interposición de la acción de amparo colectivo se reconoce en favor del afectado, las asociaciones registradas y el Defensor del Pueblo (Ombudsman). El término "afectado" ha dado lugar a diferentes interpretaciones. Al margen de cualquier postura -ya sea amplia o restrictiva- sobre la legitimación, ésta debe ser contextualizada en el marco de los derechos de pertenencia colectiva, y ya

no bajo los tradicionales criterios de comprensión de los derechos individuales.

- **Austria:**

En Austria, si las autoridades fallan en la implementación de las leyes o actúan incorrectamente, los individuos pueden presentar demandas en tribunales civiles, penales y constitucionales sólo cuando se vean afectados sus derechos individuales. Las ONGs pueden interponer demandas judiciales ante tribunales civiles y de arbitraje.

- **Dinamarca:**

En Dinamarca, toda persona que tenga un interés individual substancial puede hacer una demanda ante un tribunal. Muchas demandas ambientales son elevadas a los tribunales de Dinamarca como casos penales. La primera vez que se consideró que una ONG ambientalista tenía derecho a iniciar una acción legal sin estar obligada a invocar la afectación de los intereses económicos de sus miembros fue en 1994, cuando la Sociedad Ornitológica Dinamarquesa inició una acción legal contra el Ministerio de Transporte.

- **España:**

En España se otorga legitimación a los individuos interesados y afectados ante los tribunales civiles y de mediación. Todo ciudadano y las ONGs pueden iniciar acciones legales ante tribunales penales para prevenir posibles daños al medio ambiente. Cuando los funcionarios públicos no cumplen con las disposiciones legales o fallan en la implementación de las mismas, se puede acudir a los tribunales para demandar los daños. Se pueden demandar casos civiles y aún penales.

- **Grecia:**

El sistema griego otorga legitimación para interponer acciones judiciales a los individuos particulares y a las ONGs si se presenta una prueba de interés legal. En los tribunales penales, sólo los particulares tienen legitimación. Cuando un funcionario público no actúa correctamente, se puede exigir una indemnización ante un tribunal civil y uno penal.

- **Holanda:**

En Holanda, las ONGs no tienen la posibilidad de participar activamente en casos penales. Una apelación ante los Tribunales dura aproximadamente dos años. Es difícil elevar demandas sobre delitos cometidos por la autoridad pública, y en estos casos, es mejor acudir a los tribunales civiles para iniciar las demandas.

- **Irlanda:**

En Irlanda, un número muy limitado de casos ambientales son llevados a la corte. Muchos de ellos se refieren a temas de planeamiento. El tipo de acción principal que llevan a cabo los Tribunales que se relacionen con casos ambientales y de información es la revisión judicial de la decisión de una autoridad pública. Sólo los individuos afectados y las ONGs tienen permiso para actuar ante un Tribunal Constitucional.

- **Noruega:**

Noruega otorga legitimación a los individuos y ONGs. Los individuos afectados y ONGs pueden iniciar acciones legales contra el Gobierno.

- **Portugal:**

El sistema portugués otorga legitimación ante los tribunales civiles a todos los individuos. Sólo los

individuos afectados tienen legitimación ante los tribunales penales. Todas las ONGs pueden iniciar acciones legales ante tribunales civiles y penales. Ni los individuos ni las ONGs tienen legitimación ante tribunales Constitucionales en temas ambientales.

- **Suiza:**

En Suiza, las ONGs que existen desde hace al menos 10 años tienen legitimación para iniciar acciones legales en casos de proyectos relacionados con procedimientos de EIA.

La lista de las diferentes legitimaciones de individuos y ONGs en varios países de Europa Occidental fue tomada de:

<http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ece46.htm>

El acceso a la justicia en la Constitución Nacional⁴

“Artículo 43- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al

⁴ Los párrafos de este apartado han sido tomados textualmente del artículo “El acceso a la justicia ambiental: Observando su evolución” de Andrés M. Nápoli, Director del Área Riachuelo de la FARN.

consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. ...”

El acceso a la justicia por parte de ciudadanos, ya sea individualmente u organizados en asociaciones, se presenta como un instrumento sumamente importante de participación pública en el control de las acciones de autoridades públicas o de particulares que afectan a los derechos humanos⁵.

Hasta la reforma constitucional de 1994, la legislación nacional ostentaba un notable vacío en lo relativo a la protección jurisdiccional de los

⁵ Ryan, Daniel. Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad. *“Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales”*, FLACSO/Chile - Nueva Sociedad; 2001.

llamados intereses difusos o colectivos, por lo que el acceso a la justicia para la tutela de este tipo de intereses, se justificaba desde la perspectiva de la protección de los derechos subjetivos o intereses legítimos del reclamante.

Indudablemente, esta concepción no resultaba suficiente para abarcar aquellos intereses que desbordaban notoriamente la esfera de los puramente individuales del sujeto. La protección del ambiente, de la salud pública, de la estética urbanística, del patrimonio histórico, de los consumidores, son ejemplos de situaciones que exceden la dimensión subjetiva y encuadran en un plexo axiológico propio de la colectividad toda.

Nos encontramos aquí frente a los llamados derechos de tercera generación o de incidencia colectiva, que son aquellos que no se sitúan en

cabeza de un sujeto determinado, sino que se encuentran difundidos o diseminados entre todos los integrantes de una comunidad, o inclusive de varias y que por ende pertenecen a todos ellos a modo de grupo, categoría, clase o género⁶.

Estos caracteres plantean una seria dificultad de tipo procesal en lo que hace a su defensa jurisdiccional. Se trata de determinar quién está habilitado para accionar ante la justicia, cuando no se puede invocar un interés legítimo o un derecho subjetivo para ello, es decir que no se puede demostrar un daño actual y real o inminente sobre la persona o su patrimonio.

En éste contexto, el artículo 43 de la Constitución Nacional produce lo que

⁶ Morello, A., "La defensa de los intereses difusos y el derecho procesal", JA 1078 - III. En coinc. Flah. L. Smayevsky. M.: La regulación del derecho ambiental americano. LL 1993-E. pg 935)

Oswaldo Gozaini denomina "la verdadera revolución del concepto de legitimación para obrar", al establecer en su segundo párrafo que: "Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinara los requisitos y formas de su organización".

Se consagra así la figura del amparo colectivo como garantía para el efectivo cumplimiento de los derechos de incidencia colectiva, reconociendo legitimación para interponer acciones en su defensa al afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones registradas, sobre los que volveremos más adelante.

Se trata de una ampliación del amparo individual o clásico, que involucra a dos elementos de la relación susceptibles de originar el ejercicio del amparo; ellos son: los derechos afectados o restringidos y los sujetos legitimados para su interposición⁷.

De este modo nos introducimos en la consideración del segundo elemento invocado al comienzo: el problema de la legitimación activa, que ha sido el aspecto que mayor evolución ha tenido, en los últimos años en relación con la temática que nos ocupa⁸.

⁷ Sabsay Daniel A. "El amparo como garantía para la defensa de los derechos fundamentales. El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Aspectos ambientales y jurídico - institucionales". FARN. 2001. Pg 57.

⁸ Sabsay, Daniel y Nápoli Andrés. "La Constitución y el acceso a la Justicia para la defensa de los derechos de incidencia colectiva. La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local. La experiencia de una década. Victor Abramovich, Alberto Bovino y

I.- Los legitimados para interponer las acciones en defensa de los derechos colectivos.

A) El afectado:

El Art. 43 de la Constitución Nacional admite una amplia legitimación para la protección del derecho al ambiente (a la que se refiere el art. 41 del mismo texto legal), situando la misma en cabeza de los afectados, del Defensor del Pueblo y de las organizaciones no gubernamentales.

Tradicionalmente, el acceso a la jurisdicción se encontraba limitado a los individuos que fueran titulares de un derecho subjetivo, individual, en donde primaban criterios que, de hecho, descalificaban cualquier intento de

Christian Courtis (compiladores) CELS. Ed. Del Puerto. Pg. 476.

representación procesal de intereses difusos o colectivos.

En materia de amparos, tanto la Corte Suprema como los tribunales inferiores, habían sentado un criterio restrictivo en materia de legitimación activa en donde, la mayor parte de las veces, las cuestiones de fondo puestas a consideración no eran abordadas en su fondo, so pretexto de la inexistencia de legitimación procesal suficiente⁹.

De esta forma, quedaba en claro que sólo estaban habilitados para obrar, aquellas personas que pudieran

⁹ En materia de amparos, luego de la consagración jurisprudencial de la figura en los casos Siri y Kot, se sucedió un largo período pretoriano, que, concluyó, con la sanción de la ley 16.986. En dicha etapa, el texto de esta norma, puso un límite concreto y puntual a la legitimación activa. Su carácter restrictivo quedó evidenciado en la redacción del Art. 5 que expresaba: ..."La acción de amparo podrá deducirse por toda persona individual o jurídica, por sí o por apoderados, que se considere afectada conforme los presupuestos establecidos en el Art. 1".

demostrar un grado directo y propio de afectación de sus derechos.

Es evidente que la cuestión relativa a la llamada "legitimatío ad causam" se constituía en una verdadera e infranqueable barrera para las acciones en estudio. Así, todas las tesis que entendían que el amparo podía ser planteado por cualquier persona, resultare o no afectado directo, quedaron relegadas y fueron claramente superadas por otras de carácter mas restrictivo, que, basadas en los casos Lumelli y Echegoyen¹⁰ señalaban que, contrariamente al tratamiento que recibe el hábeas corpus, en el amparo debe estarse al principio según el cual el actor debe ser el titular del derecho que se dice perjudicado¹¹.

¹⁰ CSJN Fallos, 242:302 y 248:580.

¹¹ El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Aspectos ambientales y

El nuevo texto constitucional en su Art. 43, 2do párrafo, circunscribió la legitimación activa al Afectado, al Defensor del Pueblo y a las Asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Han sido muchos los autores que han expresado su crítica a la redacción del mentado artículo 43, fundamentalmente en lo que hace a la inclusión del término afectado porque el mismo resultaba enigmático y daría lugar a numerosas interpretaciones¹².

Parte de la doctrina y la jurisprudencia se han inclinado por considerar que el afectado es quien, en forma directa,

jurídico - institucionales". Cap. II. FARN. 2001. pg. 41.

¹² Indicadores sobre Justicia y Ambiente. Edición a cargo de María E. Di Paola, Dolores M. Duverges y José Esain. FARN-AMEAI. 2006.

recibe el efecto del hecho dañoso o la amenaza de daño que de él deriva. Otras interpretaciones, han colegido que el afectado puede serlo tanto en forma directa cuanto indirecta, pretendiendo, con ello significar, que la legitimación activa definida por el nuevo texto era amplia e irrestricta.

Quienes adhieren a una tesis restrictiva, entienden que la correlación del primer párrafo del art. 43 que remite a "toda persona" como legitimado activo para interponer amparos contra actos u omisiones de autoridad pública o de particulares que lesionen o amenacen otros derechos (no colectivos), es claramente contradictoria con la legitimación atribuida al "afectado" para esos intereses difusos¹³. Así, si el convencional hubiera pretendido extender la legitimación no tendría

¹³ El control ciudadano del derecho a un medio ambiente ... Ob,cit. Pg 43.

sentido alguno el haber diferenciado los conceptos en los párrafos aludidos. Si esa hubiera sido la intención, todos los derechos conculcados, resulten o no colectivos, hubieran considerado legitimada a "toda persona" para la interposición de las acciones de amparo¹⁴.

El panorama se ve agravado aún más por el hecho de que pese al tiempo transcurrido desde la sanción de la nueva constitución, aún hoy continúa vigente el texto de la ley 16.986, reglamentaria del Amparo. Ello implica que cualquier intento de ampliación jurisprudencial de la legitimación activa podría colisionar no sólo con la letra del art. 43 de la Ley Fundamental, sino además con los límites que esta ley impone que, como ya vimos, son por demás restrictivos.

¹⁴ Sabsay, Daniel y Nápoli Andrés. Op. cit.

Quienes adherimos a una interpretación más amplia, consideramos que los términos "afectado" y "derechos de incidencia colectiva" deben ser interpretados conjuntamente o sea, no es necesario que la afectación recaiga en una única persona de manera directa, sino que puede abarcar a más de una persona y hasta de un modo reflejo¹⁵. Esta interpretación ha tenido una importante acogida en la jurisprudencia y en la doctrina.

En este sentido, creemos que hubiera sido mucho más efectivo haber establecido una legitimación activa claramente amplia e irrestricta, que admitiera sin cortapisas la acción popular, de la forma en que hoy se encuentra consagrada en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y en la Ley n° 25.675.

¹⁵ Daniel A. Sabsay. Op cit.

El carácter de afectado se ha abierto paso en la jurisprudencia de nuestros tribunales principalmente a través de la figura del vecino desde el ya célebre "Caso Schroeder", resuelto a poco de la reforma constitucional de 1994¹⁶.

¹⁶ En este sentido, la jurisprudencia de los distintos tribunales de nuestro país ha otorgado una interpretación amplia de las circunstancias que caracterizan a un particular como "afectado", la que recepta el criterio expuesto y los postulados planteados por el constituyente en el segundo párrafo del nuevo Art. 43 de la Ley Fundamental; fallos entre los que destacan los casos "Schroeder Juan c/PEN s/Amparo" (CNFed. Cont. Administrativo, Sala III, 1994), "Moro, y otros c/Municipalidad de Paraná s/Amparo" (Entre Ríos, 1995), "Figueroa Eusebio y otros s/ amparo", (Cámara Laboral, y de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Sala Civil y Contencioso Administrativa, de la IV Circunscripción Judicial de la Pcia. de Río Negro, 8/07/2004); "Verzeñassi Sergio Daniel y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ Acción de Amparo Ambiental" (Juzgado de Instrucción N°3 de Paraná - Entre Ríos, 03/06/2004); "Barragán, José Pedro C/ GCBA y otros s/ Amparo Ambiental" (Primera Instancia / Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributaria- II - Ciudad de Buenos Aires, 2003); "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ Amparo" (Primera Instancia / Cámara de Apelaciones

Confirmando lo expuesto, Quiroga Lavié sostiene que "lo que debe justificar el titular del derecho público subjetivo afectado, no es la materialidad de su derecho, sino a qué título se presenta para poder poner en movimiento el aparato del poder público judicial. Cuando se le exige al titular de la acción procesal tener un derecho subjetivo afectado, por la violación del derecho objetivo, el mismo no debe probar la materialidad de su derecho, sino solo pertenecer a la categoría de

Esquel - Provincia del Chubut, 25/04/2003); "Ficchi, Francisco José c/ SAGPyA s/ Amparo" (Juzgado Federal N° 2 - Secretaría N° 1° - Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, 11/08/2003); "Werneke, Adolfo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo - Med. Cautelar s/ Incidente de Apelación" (Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, Sala II, Sec. 1., 17/02/2005); "Yane Salvador C/ Municipalidad de Gral. Alvarado s/ amparo". (Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 4 de la Ciudad de Mar del Plata, 2004).

aquellos sujetos que la ley ha tenido en cuenta al regular sus efectos".¹⁷

B) El Defensor del Pueblo

El nuevo artículo 86 de la Constitución Nacional, en su versión reformada de 1994, creó la figura del Defensor del Pueblo como un órgano independiente en el ámbito del Congreso de la Nación, cuya misión es la defensa de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Asimismo, cuenta con legitimación procesal para actuar frente a cualquier forma de discriminación y ante la violación de los derechos a un ambiente

¹⁷ Quiroga Lavié, Humberto, "El amparo colectivo", ed. Rubinzal Culzoni, Bs.As., 1998, pg .35.-

sano, a la competencia, al usuario y al consumidor, y en general a los derechos de incidencia colectiva.

En este sentido, la jurisprudencia ha ido delimitando a través de sucesivos pronunciamientos el alcance de la competencia del "Ombudsman".

Un primer fallo de la Cámara Nacional Civil dispuso que "...cuando se trata de la protección de intereses difusos o colectivos, no caben mayores dudas de que el "ombudsman" puede promover las acciones judiciales tendientes a resguardarlos. En cambio, cuando el acto de la autoridad pública afecta en forma particularizada a un sujeto determinado o a un grupo de personas también determinadas, pero sin interesar a la comunidad en su conjunto, no corresponde que el Defensor del Pueblo, ejerza esta suerte de mandato en representación del individuo damnificado, ya que dicho

funcionario, no está llamado a ejercitar los remedios o acciones dejados de utilizar por la persona cuyo derecho habría sido vulnerado, sino a intervenir en aquellos casos en que se afecten derechos subjetivos públicos o intereses generales...."¹⁸. Igual criterio sostuvo nuestro máximo tribunal en el caso "*Frías Molina, en donde se objetó* la posibilidad de que el Defensor del Pueblo incursione en actuaciones judiciales, cuando las mismas no sean tipificables como de incidencia colectiva..."¹⁹

C) Las Asociaciones.

Las asociaciones, el tercer sujeto al que el 2do párrafo del Art. 43 de la

¹⁸ Ombudsman de la Ciudad c/ MCBA (CNCiv. Sala B - 04/05/95).

¹⁹ Autos caratulados "Frías Molina, Nélida Nieves c/INPS-Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/reajustes por movilidad".

Constitución confiere habilitación para actuar en defensa de los intereses difusos, han obtenido un amplio y progresivo reconocimiento para accionar en defensa y representación de intereses colectivos.

Como afirma Daniel Sabsay, "se les ha concedido el carácter de legitimados activos, tanto a organizaciones del tipo asociativo no gubernamental defensoras del ambiente o de los consumidores o de tipo cívico, entre otras, como así también a organizaciones intermedias tradicionales como son los sindicatos. Inclusive en algunos casos, el juzgador no se detuvo en el análisis de las características de la asociación accionante."²⁰

En este sentido, y aun cuando no se ha sancionado la norma reglamentaria prevista constitucionalmente, tendiente a reglar la legitimación de las citadas

²⁰ Sabsay Daniel. Op. cit.

asociaciones, se han sucedido una serie de fallos en donde los tribunales han reconocido la legitimación a este tipo de asociaciones.²¹

"En el caso particular de las asociaciones, la jurisprudencia nacional y, en especial, la doctrina sentada por el Alto Tribunal, ha reconocido esa legitimación con el sólo cumplimiento de los requisitos enunciados en la norma constitucional y sin la necesidad de una ley específica -que aún no ha sido dictada por el Congreso Nacional- que establezca los requisitos y formas de su organización"²².

²¹ "Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica '18 de Octubre' c/ Aguas Argentinas SA y otros s/ amparo" y "Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes c/ ENRE - EDESUR s/ cese de obra de cableado y traslado de Subestación Transformadora", (Sala II de la C. Apel. Civ. y Com Federal de La Plata, Provincia de Buenos Aires),

²² CSJN Fallos: (320:690 y 323:1339). Así ha reconocido implícita o explícitamente legitimación colectiva a una asociación dedicada

En particular, la base jurisprudencial respecto a la legitimación de las asociaciones la propia CSJN la ha dado en autos citados Asociación de Grandes Usuarios de Energía de la República Argentina c (AGUERRA) c/Provincia de Buenos Aires s/acción declarativa de certeza. En esta resolución se dejó en claro que las asociaciones y fundaciones se encuentran legitimadas para interponer acciones constitucionales en defensa de derechos de incidencia colectiva²³.

a la defensa del medio ambiente (Asociación Superficiales de la Patagonia -2004-); la igualdad (Mignone -2002- y "Asociación Neuquina de Discapacitados y Disminuidos Físicos Motores" -2003-); los derechos de los usuarios y consumidores (AGUERRA -1999- y DEUCO -2003-) y los derechos de incidencia colectiva como la salud (Asociación Benghalensis -2000-, Asociación Esclerosis Múltiple de Salta -2003-). En estos dos últimos precedentes - "Asociación Benghalensis" y "Asociación Esclerosis Múltiple de Salta"-

²³ María E. Di Paola, Dolores M. Duverges y José Esain.- Op. cit.

Asimismo, "que la demandante se encuentra entre esas asociaciones, pues ha sido creada por el decreto 1192/92 con la finalidad de proveer a la defensa de los intereses de sus asociados, que son precisamente los grandes usuarios de electricidad" ²⁴

La sentencia es un "leading case" sobre legitimación de ONGs en materia de derechos de incidencia colectiva, donde la Corte deja en claro que las Asociaciones en defensa de bienes de incidencia colectiva se encuentran legitimadas para poder demandar por dichos derechos en procesos constitucionales como por ejemplo el amparo.

Confirmando éste criterio, la doctrina también ha sido uniforme aceptando

²⁴ CSJN en autos "Asociación de Grandes Usuarios de Energía de la República Argentina c (AGUERRA) c/Provincia de Buenos Aires s/acción declarativa de certeza, LL 1997-C-322. 22/04/ 1997.

éste criterio amplio. Juegan aquí los denominados intereses plurindividuales, los que se depositan sobre bienes como el ambiente de imposible apropiación exclusiva, y de titularidad difundida o difusa.

Debe - en éste aspecto - quedar claro que en realidad eso es lo único que de difuso éstos derechos tienen: la titularidad; pues el resto claramente representa un derecho, con características particulares sobre el habitante y las asociaciones que propenden a su defensa la que además de tener el derecho de goce tiene el deber de defensa (primer párrafo art. 41 CN).

En conclusión, surge en forma pacífica de los citados antecedentes judiciales que, si bien la reforma constitucional no eliminó la exigencia de que exista un "caso" para que la Corte pueda intervenir en un expediente, aquella

amplió en forma drástica los grupos de personas legitimadas para promover planteos constitucionales ante la jurisdicción apelada del Tribunal, al eliminar el requisito de "afectado directo" para fundar la jurisdicción de la justicia federal para intervenir en una causa cuando se discute el alcance de derechos de incidencia colectiva como los de este caso²⁵.

Por otra parte, los nuevos mecanismos de acceso a la justicia, consagrados en la reforma constitucional y los Tratados Internacionales sobre derechos humanos, son instrumentos que han fortalecido el accionar de la sociedad civil. Esta proyección se transformó en una sólida realidad, en tanto y cuanto, hacia fines de la década del noventa, un grupo importante de

²⁵ María E. Di Paola, Dolores M. Duverges y José Esain. Op. cit

organizaciones no gubernamentales²⁶, fue incorporando la práctica del litigio colectivo como una herramienta válida para alcanzar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales²⁷.

Según afirman Bohmer y Saba, la utilización del derecho y del escenario judicial para el fortalecimiento de ciertos derechos, constituye una estrategia de participación ciudadana que está siendo explotada con éxito en la Argentina²⁸. De esta manera y

²⁶ Entre las más destacadas se encuentran: La Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Poder Ciudadano, la Unión de Usuarios y Consumidores, la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Palermo, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) entre otros.

²⁷ Sabsay, Daniel Alberto. "El amparo como garantía del acceso a la jurisdicción en defensa de los derechos humanos". La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local. Víctor Abramovich, y Christian Curtis (compiladores) CELS. Ed. Del Puerto.

²⁸ Bohmer, Martín - Saba, Roberto. Rompiendo la Indiferencia. Fundación Ford. Pg 124.

mediante la judicialización de ciertos conflictos, las organizaciones de la sociedad civil pudieron dirimir en el escenario judicial cuestiones que, hasta antes de la reforma constitucional, debían encontrar otros canales de solución²⁹.

²⁹ Justicia y sociedad civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial. Estudio de casos. Ediciones del Instituto. 2003. Pg. 97.

Daño Ambiental³⁰

La Ley General del Ambiente (LGA) dedica un capítulo especial a la temática del daño ambiental colectivo, que el Poder Legislativo nacional ha sancionado en virtud del artículo 41, párrafo primero, de la Constitución Nacional.

Nuestra Constitución había incorporado en su reforma del año 1994, en el artículo mencionado, *"el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley"*.

El daño ambiental per se considerado "daño ambiental de incidencia colectiva" es definido por la LGA en su artículo 27 in fine que establece *"se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio*

³⁰ Este apartado reproduce textualmente diversos párrafos del artículo "El Daño Ambiental colectivo y la nueva ley general del ambiente", de Daniel Sabsay y María Eugenia Di Paola, publicado en Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo N° 17, Año 2003.

de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos".

El mencionado artículo diferencia el daño ambiental per se del daño a los individuos a través del ambiente. Dicha distinción es fundamental a la hora de analizar los elementos y características que definen a uno y otro tipo de daño. En el caso del daño al ambiente, nos encontramos con un daño al medio ya sea mediante su alteración o destrucción, que afecta la calidad de vida de los distintos seres vivos, sus ecosistemas y los componentes de la noción de ambiente. Cuando existe daño al ambiente no debe necesariamente concretarse un daño específico a las personas o sus bienes particulares.

Por el contrario, en la órbita del derecho clásico de daños, el daño es producido a las personas o sus cosas, por un menoscabo al ambiente. En consecuencia, el ambiente es un medio a través del cual se le ocasiona una lesión o daño a una persona o a su patrimonio.

En muchas ocasiones, ambas categorías de daños (al ambiente y a las personas)

coexisten. Sin embargo, tradicionalmente sólo ha sido reconocido el daño a las personas o sus bienes mediante la utilización de los institutos que provee el derecho civil.

El daño ambiental per se, al reunir características distintas del daño a los individuos a través del ambiente, merece otro tratamiento que presente soluciones a su complejidad conceptual. En este sentido, es fundamental la consideración de nuevas herramientas por parte de la LGA, que recoge algunos aportes de la experiencia jurisprudencial, doctrinaria y comparada en la materia.

En cuanto al alcance de la noción de ambiente, es claro que la LGA, en un todo de acuerdo con la CN, ha optado por un concepto amplio del mismo. Debemos tener en cuenta que el art. 41 de la CN ha incluido en su texto al patrimonio histórico y cultural, involucrando a estos conceptos en la noción de ambiente. La LGA adopta claramente esta postura, al englobar en el concepto de ambiente no sólo a los recursos naturales y los ecosistemas,

sino también a los bienes o valores colectivos.

Principios de interpretación del daño ambiental

Los principios de la política ambiental reconocidos en el art. 4 de LGA constituyen herramientas de interpretación del derecho positivo para los jueces, las autoridades administrativas y la ciudadanía en los aspectos a reconocer en las etapas *ex ante* y *ex post* del daño ambiental.

Las consideraciones *ex ante* engloban los aspectos que hacen a la necesidad de prevenir las actividades dañosas en un marco de tratamiento integrado de los problemas ambientales a fin de evitar los efectos negativos que puedan producirse sobre el ambiente, en el marco del Principio de Prevención. Asimismo se vinculan íntimamente a la consideración del Principio Precautorio cuando haya peligro de daño grave e irreversible, estableciendo que la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón

para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente.

Asimismo es reconocida por la LGA la responsabilidad *ex ante* y *ex post*, en cuanto a que el Principio de Responsabilidad señala que se deben afrontar los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio del sistema de responsabilidad ambiental que corresponda.

Los Principios de Sustentabilidad y Equidad Intergeneracional abrigan los ya mencionados, e indican claramente la importancia de considerar la necesaria alianza del desarrollo ambiental, social y económico, como así también el apropiado uso y goce del ambiente por parte de la generación actual y las futuras.

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de FARN y FCD, y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

POLITICA AMBIENTAL NACIONAL

Ley 25.675 BO 28.11.2002

Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental.

Sancionada: Noviembre 6 de 2002

Promulgada parcialmente: Noviembre 27 de 2002

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Bien jurídicamente protegido

ARTICULO 1° — La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

ARTICULO 2° — La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

- a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;
- b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;
- c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;
- d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;
- e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;
- f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica;
- g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;
- h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;
- i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
- j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional
- k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de

emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

ARTICULO 3° — La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, **operativas** y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.

Principios de la política ambiental

ARTICULO 4° — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos

ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

ARTICULO 5° — Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley.

Presupuesto mínimo

ARTICULO 6° — Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Competencia judicial

ARTICULO 7° — La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas.

En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

Instrumentos de la política y la gestión ambiental

ARTICULO 8° — Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

1. El ordenamiento ambiental del territorio
2. La evaluación de impacto ambiental.
3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
4. La educación ambiental.
5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.
6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Ordenamiento ambiental

ARTICULO 9° — El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

ARTICULO 10. — El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos

políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;
- b) La distribución de la población y sus características particulares;
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.

Evaluación de impacto ambiental

ARTICULO 11. — Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

ARTICULO 12. — Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

ARTICULO 13. — Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

Educación ambiental

ARTICULO 14. — La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población.

ARTICULO 15. — La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas,

deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental,

Las autoridades competentes deberán coordinar con los consejos federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal.

Las jurisdicciones, en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán los respectivos programas o currículos a través de las normas pertinentes.

Información ambiental

ARTICULO 16. — Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.

Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.

ARTICULO 17. — La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

ARTICULO 18. — Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

Participación ciudadana

ARTICULO 19. — Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

ARTICULO 20. — Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

ARTICULO 21. — La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Seguro ambiental y fondo de restauración

ARTICULO 22. — Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

Sistema Federal Ambiental

ARTICULO 23. — Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

ARTICULO 24. — El Poder Ejecutivo propondrá a la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente el dictado de recomendaciones o de resoluciones, según corresponda, de

conformidad con el Acta Constitutiva de ese organismo federal, para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones.

Ratificación de acuerdos federales

ARTICULO 25. — Se ratifican los siguientes acuerdos federales:

1. Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, cuyo texto integra la presente ley como anexo I.
2. Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993, en la ciudad de Buenos Aires, cuyo texto integra la presente ley como anexo II.

Autogestión

ARTICULO 26. — Las autoridades competentes establecerán medidas tendientes a:

- a) La instrumentación de sistemas de protección de la calidad ambiental que estén elaborados por los responsables de actividades productivas riesgosas;
- b) La implementación de compromisos voluntarios y la autorregulación que se ejecuta a través de políticas y programas de gestión ambiental;
- c) La adopción de medidas de promoción e incentivos. Además, se deberán tener en cuenta los mecanismos de certificación realizados por organismos independientes, debidamente acreditados y autorizados.

Daño ambiental

ARTICULO 27. — El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

ARTICULO 28. — El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.

ARTICULO 29. — La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder. La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa. **Se presume iuris tantum la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas.**

ARTICULO 30. — Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros.

Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

ARTICULO 31. — Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable.

En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas la responsabilidad se haga extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

ARTICULO 32. — La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. **Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.** En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.

ARTICULO 33. — Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.

La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

Del Fondo de Compensación Ambiental

ARTICULO 34. — Créase el Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la autoridad competente de cada

jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.

Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado.

La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial.

ARTICULO 35. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS SEIS DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS.

- REGISTRADA BAJO EL N° 25.675 —
• EDUARDO O. CAMAÑO.—JUAN C. MAQUEDA.
— Eduardo D. Rollano.— Juan C. Oyarzún.

NOTA: los textos en negrita fueron observados.

ANEXO I

Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente

Las altas partes signatarias:

Declaran:

Reconociendo: Que la preservación y conservación del ambiente en el territorio del país requiere para el mejoramiento de la calidad de vida una política coordinada y participativa, en virtud de que el sistema ambiental es una complejidad que trasciende las fronteras políticas provinciales.

Que el federalismo es un sistema político de distribución territorial de las competencias que puede resolver con eficacia la administración local de los problemas ambientales.

Que resulta igualmente apto para generar una política ambiental de integración entre las provincias y el gobierno federal.

Que nos hallamos frente a un problema de carácter universal que constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la comunidad internacional.

Considerando: Que el ambiente es un patrimonio común de la sociedad y que de su equilibrio depende la vida y las posibilidades de desarrollo del país.

Que la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales.

Que los recursos ambientales deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, con equilibrio e integridad.

Que la difusión de tecnologías apropiadas para el manejo del medio ambiente, la información ambiental y la formación de una conciencia pública sobre la preservación del entorno son esenciales en la formulación de la política ambiental.

Por ello los estados signatarios acuerdan lo siguiente:

Creación, objeto y constitución

Artículo 1º: Créase el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros.

Artículo 2º: El COFEMA tendrá los siguientes objetivos:

1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escales locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.
2. Coordinar estrategias y programas de gestión regionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
3. Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
4. Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.
5. Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente

debe ser compartida entre la comunidad y el Estado.

6. Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios.

7. Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.

8. Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a elevar la calidad de vida de la población.

9. Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.

10. Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.

11. Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales.

Artículo 3º: El COFEMA será una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados que lo ratifiquen, el Gobierno federal y las Provincias que adhieran con posterioridad y la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 4º: Los estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones y normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de resolución.

En caso de incumplimiento o de negatoria expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria

inmediata, considerará las alternativas de adecuación al régimen general que presentare el estado miembro o la Secretaría Ejecutiva.

Composición del COFEMA

Artículo 5º: El COFEMA estará integrado por la Asamblea. La Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa.

De la Asamblea

Artículo 6º: La Asamblea es el órgano superior del Consejo con facultad de decisión, y como tal, es la encargada de fijar la política general y la acción que éste debe seguir.

Estará integrada por un ministro o funcionario representante titular o por su suplente, designados expresamente por el Poder o Departamento o Ejecutivo de los Estados miembros.

Artículo 7º: La Asamblea elegirá entre sus miembros presentes por una mayoría de dos tercios de sus votos, un presidente que durará en sus funciones hasta la sesión de la próxima Asamblea Ordinaria.

Artículo 8º: Las Asambleas serán ordinarias y extraordinarias.

Las ordinarias se reunirán dos veces al año en el lugar y fecha que indique la Asamblea anterior.

Las extraordinarias se convocarán a pedido de una tercera parte de los miembros del Consejo o por la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 9º: La Asamblea se expedirá en forma de:

- a) Recomendación: determinación que no tendrá efecto vinculante para los estados miembros.
- b) Resolución: decisión con efecto vinculante para los estados miembros.

Atribuciones de la Asamblea

Artículo 10º: Serán atribuciones de la Asamblea:

- a) Dictar el reglamento de funcionamiento del Consejo.
- b) Establecer y adoptar todas las medidas y normas generales para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.
- c) Proponer los aportes que deberán realizar los estados miembros para el sostenimiento del organismo.
- d) Aprobar el proyecto de presupuesto anual del consejo que deberá presentar la Secretaría Ejecutiva.
- e) Dictar las normas para la designación del personal.
- f) Crear las comisiones y consejos asesores necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- g) Aprobar anualmente un informe ambiental elaborado por la Secretaría Ejecutiva y que será difundido en los Estados miembros.
- h) Evaluar la gestión de la Secretaría Ejecutiva.

Quórum y votación

Artículo 11º: La Asamblea deberá sesionar con un quórum formado por la mitad de los miembros del Consejo.

Artículo 12º: Cada miembro de la Asamblea tendrá derecho a un voto.

Artículo 13º: Las decisiones de la Asamblea serán tomadas por el voto de la mitad más uno de sus miembros presentes, salvo cuando se estipule una mayoría superior.

Artículo 14º: La Secretaría Ejecutiva presidida por el presidente de la asamblea será el órgano ejecutivo y de control. Expedirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones, indicando en el informe pertinente, que elevará a la asamblea ordinaria, las dificultades y alternativas que crea oportunas.

Artículo 15º: La Secretaría Ejecutiva estará formada por un delegado de cada una de las regiones en que la Asamblea resuelva dividir el país.

La representación será anual y rotativa entre los miembros que formen cada región.

Artículo 16º: La Secretaría Ejecutiva comunicará fehacientemente la convocatoria a asamblea, con una antelación de no menos de diez días y debiendo incluirse el orden del día de la misma.

Artículo 17º: La Secretaría Ejecutiva promoverá la concertación de acuerdos entre los Estados miembros a fin de integrar las jurisdicciones.

De la Secretaría Administrativa

Artículo 18º: La Secretaría Administrativa será designada y organizada por la Asamblea Ordinaria.

Artículo 19º: Sus funciones serán la gestión administrativa y presupuestaria del organismo.

Disposiciones complementarias

Artículo 20º: El presente acuerdo será ratificado por los miembros de conformidad con sus respectivos procedimientos legales. No se adquirirá la calidad de miembro hasta que este procedimiento se haya concluido.

Artículo 21º: La ratificación y adhesiones posteriores deberán contener la aceptación o rechazo liso y llano del mismo, sin introducir modificaciones.

Artículo 22º: Las ratificaciones y adhesiones serán entregadas a la Secretaría Administrativa, la cual notificará su recepción a todos los miembros.

Artículo 23º: La sede del COFEMA estará constituida en la jurisdicción que representa el presidente de la Asamblea.

Artículo 24º: Para la modificación de la presente acta se requerirá el voto de las dos terceras partes de los Estados miembros.

Artículo 25º: El presente Acuerdo podrá ser denunciado por los miembros del COFEMA con un aviso previo de noventa días y será comunicado, en forma fehaciente, al presidente

de la Asamblea, quedando excluido, desde entonces, de los alcances del mismo.

Disposiciones transitorias

Artículo 26º: La Secretaría Administrativa corresponderá hasta su constitución definitiva al representante de la Provincia de La Rioja.

Artículo 27º: EL COFEMA comenzará a funcionar a los noventa días corridos, contados desde la fecha de la Asamblea constitutiva, siempre que durante ese lapso haya sido ratificado este acuerdo, o han adherido, al menos siete jurisdicciones, o después de esa fecha, si este número de miembros se alcanzase.

Artículo 28º: Los firmantes de la presente acta, quienes actúan a referéndum de los Poderes Provinciales representan a las siguientes jurisdicciones: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Formosa, La Rioja, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán. Firmado: Doctora Cristina Maiztegui, asesora de la Comisión Interministerial de Política Ambiental, Asesoría General de Gobierno, Provincia de Buenos Aires; Arquitecta Julia Mercedes Corpacci, Directora de Medio Ambiente, Provincia de Catamarca; Ingeniero Daniel Esteban Di Giusto, Subsecretario de Gestión Ambiental, Provincia de Córdoba, Señor Emilio Eduardo Díaz, Subsecretario de Recursos Naturales y Ecología, provincia de Formosa; Arquitecto Mauro Nicolás Bazán, Director General de Gestión Ambiental, Provincia de La Rioja; Arquitecto Ricardo Jílek, Director General de Medio Ambiente, Provincia

de Mendoza; Licenciado Alberto Morán, Subsecretario de Medio Ambiente, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; Licenciada Janett S. De Yankelevich, Directora General de Gestión Ambiental, Provincia del Neuquén; Arquitecto Sergio Perota, miembro del Consejo Provincial de Medio Ambiente, Provincia de Salta; Licenciado Federico Ozollo, Asesor del Ministerio de Acción Social y Salud Pública, Provincia de San Juan; Ingeniero Jorge Alberto Hammerly, Director General de Saneamiento Ambiental; Ingeniero Julio Oscar Graieb, Director General de Saneamiento Ambiental, Provincia de Tucumán. Previa lectura y ratificación se firman doce (12) ejemplares de un mismo tenor a sus efectos, en la ciudad de La Rioja a los treinta y un (31) días del mes de agosto de 1990.

ANEXO II

Pacto Federal Ambiental

En la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los cinco días del mes de julio del año mil novecientos noventa y tres. En presencia del señor Presidente de la Nación, Doctor Carlos Saúl Menem, señor Ministro del Interior, Doctor Gustavo Beliz, la señora Secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y señores Gobernadores de las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, y el señor Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

Las autoridades signatarias declaran:

Considerando:

Que la preservación, conservación mejoramiento y recuperación del ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad, desde el momento en que se ha tomado conciencia de que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.

Que esta situación compromete, no solo a todos los estratos gubernamentales de la República, sino también, a cada uno de los ciudadanos, cualquiera sea su condición social o función.

Que la voluntad reflejada en el Pacto Federal firmado en la ciudad de Luján, el 24 de mayo de 1990, y los compromisos contraídos ante el mundo en la CNUMAD '92, hace indispensable crear los mecanismos federales que La Constitución Nacional contempla y, en cumplimiento de ese compromiso, resulta oportuno reafirmar el espíritu y la acción federal en materia de recursos naturales y medio ambiente.

En consecuencia:

La Nación y las Provincias aquí representadas acuerdan:

I. - El objetivo del presente acuerdo es promover políticas ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marcos entre los Estados Federales y entre estos y la nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia a los postulados del Programa 21 aprobado en la CNUMAD '92.

II. - Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental,

concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente.

III. - Los Estados signatarios reconocen al Consejo Federal de Medio Ambiente como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina.

IV. - Los Estados signatarios se comprometen a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la legislación ambiental.

V. - En materia de desarrollo de una conciencia ambiental, los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente.

VI. - Los señores gobernadores propondrán ante sus respectivas legislaturas provinciales la ratificación por ley del presente acuerdo, si correspondiere.

VII. - El Estado Nacional designa ante el Consejo Federal de Medio Ambiente, para la implementación de las acciones a desarrollarse a efectos de cumplimentar los principios contenidos en este Acuerdo, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación.

REGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA AMBIENTAL

Ley 25.831

Creación. Objeto. Acceso a la información. Sujetos obligados. Procedimiento. Centralización y difusión. Denegación de la información. Plazo para la resolución de las solicitudes de información ambiental.

Sancionada: Noviembre 26 de 2003

Promulgada de Hecho: Enero 6 de 2004

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

REGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA AMBIENTAL

ARTICULO 1° — Objeto. La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

ARTICULO 2° — Definición de información ambiental. Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus

interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;

b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

ARTICULO 3° — Acceso a la información. El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad.

En ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada podrá implicar menoscabo alguno al ejercicio del derecho conferido por esta ley.

ARTICULO 4° — Sujetos obligados. Las autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas, están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones establecidas por la presente ley y su reglamentación.

ARTICULO 5° — Procedimiento. Las autoridades competentes nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, concertarán en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) los criterios para establecer los

procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción.

ARTICULO 6° — Centralización y difusión. La autoridad ambiental nacional, a través del área competente, cooperará para facilitar el acceso a la información ambiental, promoviendo la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones.

ARTICULO 7° — Denegación de la información. La información ambiental solicitada podrá ser denegada únicamente en los siguientes casos:

a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;

b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;

c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;

d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales;

e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;

f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión;

g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.

La denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y, en caso de autoridad administrativa, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo

previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones.

ARTICULO 8° — Plazos. La resolución de las solicitudes de información ambiental se llevará a cabo en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

ARTICULO 9° — Infracciones a la ley. Se considerarán infracciones a esta ley, la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido en el artículo anterior, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho que esta ley establece. En dichos supuestos quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes.

Todo funcionario y empleado público cuya conducta se encuadre en las prescripciones de este artículo, será pasible de las sanciones previstas en la Ley N° 25.164 o de aquellas que establezca cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

Las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas en la presente ley, serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión del servicio público correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

ARTICULO 10. — Reglamentación. La presente ley será reglamentada en el plazo de noventa (90) días.

ARTICULO 11. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTISEIS DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL TRES.

— REGISTRADO BAJO EL N° 25.831 —

Eduardo O. Camaño - Daniel O. Scioli Eduardo D. Rollano - Juan Estrada

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA **Decreto 1172/2003**

Apruébanse los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

Bs. As., 3/12/2003

VISTO la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y con la certeza de que el buen funcionamiento de sus instituciones es condición indispensable para el desarrollo sostenido, y
CONSIDERANDO:

Que la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo -que establece nuevos Derechos y Garantías- y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

Que constituye un objetivo de esta administración fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, en el convencimiento de que esta alianza estratégica es imprescindible para

concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente.

Que para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.

Que la Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. Dichas opiniones -no obstante su carácter no vinculante- deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones.

Que la publicidad de la Gestión de Intereses es necesaria a efectos de que se conozcan los encuentros que mantienen con funcionarios públicos las personas que representan un interés determinado, así como el objetivo de estos encuentros, para que grupos sociales interesados, ya sean empresariales, profesionales o ciudadanos en general, puedan acceder a tal información.

Que la Elaboración Participativa de Normas es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacio-

nal al Honorable Congreso de la Nación, cuando las características del caso -respecto de su viabilidad y oportunidad- así lo impongan.

Que el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar lo propósitos para una mejor comunidad.

Que las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos han de permitir poner fin a uno de los reductos del secreto que suele encubrir corrupción o arbitrariedad en decisiones que afectan y, frecuentemente, perjudican a los usuarios. La presencia como oyente en la reunión permitirá, a quien esté interesado, conocer las opiniones que cada uno de los miembros del Órgano de Dirección adopta frente a las cuestiones que deben tratarse.

Que a efectos de institucionalizar los instrumentos de las Audiencias Públicas, el Registro de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Libre Acceso a la Información Pública y las Reuniones Abiertas, se hace necesario establecer, para cada uno de ellos, un procedimiento común al universo de organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Que resulta pertinente establecer el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica.

Asimismo, corresponde señalar que los anexos de los actos administrativos emanados del PODER EJECUTIVO NACIONAL no publicados en la edición gráfica, podrán visualizarse a través del sitio www.boletinoficial.gov.ar.

Que la reglamentación de los instrumentos de las Audiencias Públicas, el Registro de Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Libre Acceso a la Información y las Reuniones Abiertas, reafirman la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional de emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando, en cada uno de los casos, el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder.

Que a los efectos de la elaboración del presente decreto se han tomado en cuenta los proyectos elaborados por organismos públicos tales como la SUBSECRETARÍA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS y por la OFICINA ANTICORRUPCIÓN del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, como así también las propuestas sugeridas por organizaciones de la sociedad civil a través de la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y del Foro Social para la Transparencia.

Que, asimismo, se han tomado en cuenta las experiencias que efectuara la OFICINA ANTICORRUPCIÓN del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS al someter a debate público a través del Procedimiento de Elaboración Participativa

de Normas sus anteproyectos legislativos de Acceso a la Información y de Publicidad de la Gestión de Intereses.

Que el Servicio Jurídico pertinente ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:

Artículo 1º - Apruébanse el "Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo I forma parte integrante del presente y el "Formulario de Inscripción para Audiencias Públicas del Poder Ejecutivo Nacional" que se incluye como Anexo II del presente acto.

Art. 2º - Apruébanse el "Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo III forma parte integrante del presente y el "Formulario de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses" que se incluye como Anexo IV de la presente medida.

Art. 3º - Apruébanse el "Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas" que, como Anexo V forma parte integrante del presente y el "Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas" que se incluye como Anexo VI del presente acto.

Art. 4º - Apruébase el "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo VII forma parte integrante del presente.

Art. 5º - Apruébase el "Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos" que, como Anexo VIII forma parte integrante del presente.

Art. 6º - Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica.

Art. 7º - Los anexos de los actos administrativos emanados del PODER EJECUTIVO NACIONAL no publicados en la edición gráfica del Boletín Oficial de la República Argentina, podrán visualizarse en forma libre y gratuita a través del sitio www.boletinoficial.gov.ar.

Art. 8º - La reproducción del Boletín Oficial de la República Argentina en Internet debe ser exactamente fiel en texto y tiempo a la que se publica en la actualidad en soporte papel, en todas sus secciones.

Art. 9º - Déjase sin efecto cualquier norma que se oponga al presente.

Art. 10. - El presente decreto comenzará a regir desde su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina, con excepción del "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional" - que como Anexo VII forma parte integrante del presente- el que lo hará en el plazo de NOVENTA (90) días desde su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Art. 11. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. - KIRCHNER. - Alberto A. Fernández. - Gustavo Beliz.

ANEXO VII

REGLAMENTO GENERAL DEL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA PARA EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1° - OBJETO

El objeto del presente Reglamento es regular el mecanismo de Acceso a la Información Pública, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

ARTÍCULO 2° - AMBITO DE APLICACION

El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Las disposiciones del presente son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

ARTÍCULO 3° - DESCRIPCIÓN

El Acceso a la Información Pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2°.

ARTÍCULO 4° - FINALIDAD

La finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.

ARTÍCULO 5° - ALCANCES

Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2° o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla.

ARTÍCULO 6° - SUJETOS

Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

ARTÍCULO 7° - PRINCIPIOS

El mecanismo de Acceso a la Información Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad.

ARTÍCULO 8° - PUBLICIDAD

Se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos mencionados en el artículo 2°.

ARTÍCULO 9° - GRATUIDAD

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante.

ARTÍCULO 10. - ACCESIBILIDAD

Los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso. La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente. Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho.

CAPITULO II SOLICITUD DE INFORMACIÓN

ARTÍCULO 11. - REQUISITOS

La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento.

ARTÍCULO 12. - RESPUESTA

El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ

(10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.

En su caso, el sujeto requerido debe comunicar fehacientemente por acto fundado y antes del

vencimiento las razones por las que hace uso de tal prórroga.

La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla. Cuando la información contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deben ser protegidos.

ARTÍCULO 13. - DENEGATORIA

El sujeto requerido sólo puede negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verifica que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el presente.

La denegatoria debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General.

ARTÍCULO 14. - SILENCIO

Si una vez cumplido el plazo establecido en el artículo 12 la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedita la Acción prevista en el artículo 28 de la Ley N° 19.549 y modificatorias.

ARTÍCULO 15. - RESPONSABILIDADES

El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del presente u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de este Reglamento General, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle

conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

ARTÍCULO 16. - EXCEPCIONES

Los sujetos comprendidos en el artículo 2° sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

- a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;
- b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;
- c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;
- d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
- e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2° dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;
- f) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgar las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;

g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;

h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;

i) información referida a datos personales de carácter sensible -en los términos de la Ley N° 25.326- cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;

j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

ARTÍCULO 17. - INFORMACIÓN PARCIALMENTE RESERVADA

En el caso que existiere un documento que contenga información parcialmente reservada, los sujetos enumerados en el artículo 2° deben permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 16.

ARTÍCULO 18. - AUTORIDAD DE APLICACION

La Autoridad de Aplicación del presente Reglamento es la SUBSECRETARÍA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, quien tendrá a su cargo verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo.

ARTÍCULO 19. - DENUNCIAS

La Oficina Anticorrupción del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS es el organismo encargado de

recibir, formular e informar a las autoridades responsables, las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del presente régimen.

REGIMEN DE GESTION AMBIENTAL DE AGUAS

Ley 25.688 BO. 03.01.2003

Establécense los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Utilización de las aguas. Cuenca hídrica superficial. Comités de cuencas hídricas.

Sancionada: Noviembre 28 de 2002.

Promulgada: Diciembre 30 de 2002.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

REGIMEN DE GESTION AMBIENTAL DE AGUAS

ARTICULO 1° — Esta ley establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.

ARTICULO 2° — A los efectos de la presente ley se entenderá:

Por agua, aquélla que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas.

Por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas

que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas.

ARTICULO 3° — Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles.

ARTICULO 4° — Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.

ARTICULO 5° — Se entiende por utilización de las aguas a los efectos de esta ley:

- a) La toma y desviación de aguas superficiales;
- b) El estancamiento, modificación en el flujo o la profundización de las aguas superficiales;
- c) La toma de sustancias sólidas o en disolución de aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento;

ARTICULO 6° — Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las

cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.

ARTICULO 7° — La autoridad nacional de aplicación deberá:

- a) Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos;
- b) Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos;
- c) Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas;
- d) Elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso de la Nación. Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas.

ARTICULO 8° — La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

ARTICULO 9° — El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los 180 días de

su publicación y dictará las resoluciones necesarias para su aplicación.

ARTICULO 10.— Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES,

A

LOS VEINTIOCHO DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS.

— REGISTRADA BAJO EL N° 25.688 —

EDUARDO O. CAMAÑO. — JUAN C.

MAQUEDA.

— Eduardo D. Rollano. — Juan C. Oyarzún.

Decreto 2707/2002

Bs. As., 30/12/2002

POR TANTO:

Téngase por Ley de la Nación N° 25.688

cúmplase,

comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.—

DUHALDE.— Alfredo N. Atanasof.— María N.

LOS VEINTIOCHO DIAS DEL MES DE

NOVIEMBRE

DEL AÑO DOS MIL DOS.

— REGISTRADA BAJO EL N° 25.685 —

EDUARDO O. CAMAÑO. — JUAN C.

MAQUEDA.

— Eduardo D. Rollano. — Juan C. Oyarzún.

**Corte Suprema de Justicia de la Nación:
autos Villivar, Silvana N. v. Provincia del
Chubut y otros fallo del 17 de abril de 2007**

DICTÁMEN DEL PROCURADOR:

-I-

A fs. 39/41 (del expediente principal 19194 "Recurso de queja en autos: Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ Amparo", a cuya foliatura me referiré en adelante), el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut declaró inadmisibles la queja articulada por la codemandada Minera El Desquite S.A. contra la resolución que le había denegado los recursos de casación e inconstitucionalidad planteados contra el pronunciamiento de la Cámara de Apelación de la ciudad de Esquel.

Para así decidir, los magistrados sostuvieron, respecto de la casación intentada que no se dirigía contra una sentencia definitiva, toda vez que, con arreglo a lo establecido en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, tal recurso sólo procede contra los pronunciamientos que terminen el litigio o hagan imposible su continuación, circunstancia que -a su entender- no se verificaba en el sub lite, donde la acción de amparo había sido "rechazada" y por lo tanto "el actor" podía renovar la cuestión por vías ordinarias.

A fin de desestimar el recurso de inconstitucionalidad argumentaron que dicho remedio había sido previsto para impugnar leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos provinciales que puedan considerarse en pugna con la Constitución local y asegurar así su supremacía, situación que no se presentaba en el sub

examine, pues la apelante se había limitado a hacer referencia a artículos de la Constitución Nacional, sin aludir a norma alguna de la Provincia.

- II-

Disconforme, Minera El Desquite S.A. interpuso el recurso extraordinario (art. 14 de la ley 48) de fs. 46/57, cuya denegación (fs. 59/67) dio origen a la presente queja.

Afirma que la sentencia que resolvió el amparo es definitiva, toda vez que no tiene posibilidad alguna de acudir a otra vía jurisdiccional ulterior apta para renovar el debate de la cuestión resuelta en aquélla, en razón de que, contrariamente a lo sostenido por el tribunal superior, el a quo no desestimó la acción de amparo, sino que le hizo lugar y durante todo el proceso tuvo el carácter de demandada y no de actora. En ese orden, expresa que el pronunciamiento que resolvió suspender las actividades en el emprendimiento minero que estaba desarrollando hasta tanto cumpliera con la ley provincial 4032, adquirió el valor de cosa juzgada material y, por ende, el carácter de definitivo para su parte.

Alega que el fallo que recurre es contrario a la doctrina de V.E. formulada en "Di Mascio", según la cual en los casos aptos para ser conocidos por la Corte según el art. 14 de la ley 48, la intervención del superior tribunal de provincia es necesaria en virtud de la regulación que el legislador nacional hizo del art. 31 de la Constitución, de modo que la legislatura local y la jurisprudencia de sus tribunales no pueden vedar el acceso a aquel órgano, en tales supuestos, vgr. por el monto de la condena, por el grado de la

pena, por la materia o por otras razones análogas.

Destaca que lo decidido lesiona el principio de supremacía de la Constitución

Nacional consagrado en su art. 31, porque omite considerar la delegación de competencias que las provincias hicieron a la Nación a través de los arts. 75, inc. 12; 121 y 126 de Ley Fundamental para dictar el Código de Minería y el resto de la legislación minera.

Sostiene que la sentencia, además, es arbitraria en razón de que (i) no es derivación razonable del derecho vigente con referencia concreta a la causa; (ii) lesiona el principio de legalidad del art. 19 de la Constitución Nacional, en cuanto dispone que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohíbe; (iii) importa una violación al derecho de propiedad reconocido por el art. 17 de la Ley Fundamental atento a que la suspensión de las actividades sine die ordenada en la sentencia le provoca un gravamen irreparable.

- III -

Ante todo, cabe recordar que si bien la determinación de los límites de la competencia de los tribunales de alzada cuando conocen por vía de los recursos concedidos ante ellos compromete sólo cuestiones de derecho procesal ajenas a la instancia extraordinaria, ese principio debe ceder cuando el pronunciamiento conduce a una restricción sustancial de la vía utilizada por el apelante sin fundamentación idónea suficiente, lo que se traduce en una violación a la garantía del debido proceso consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional (doctrina de Fallos: 311:148; 312:426; 313:215; 315:761 y 1629, entre otros).

Sobre la base de tal doctrina estimo que corresponde hacer lugar al recurso interpuesto, toda vez que la decisión del a quo que denegó la queja, fundada en que la sentencia que hizo lugar al amparo no es definitiva y que el código ritual no contempla la posibilidad de revisar en instancia extraordinaria de la Provincia las cuestiones que no se refieran a las inconstitucionalidades locales, desconoce las garantías consagradas en la Constitución Nacional y efectúa una interpretación errónea de los principios que emanan del art. 31. En efecto, cabe recordar que el apelante adujo en los remedios extraordinarios locales agravios de naturaleza federal, pues cuestionó, expresamente, los pronunciamientos que le desconocieron sus argumentos acerca de la inaplicabilidad de las leyes locales y la competencia del Estado Nacional para dictar el Código de Minería y demás legislación minera, sobre la base de las facultades delegadas por las provincias en los arts. 75, inc. 12, 121 y 126 de la Constitución Nacional, al igual que el atinente al deslinde de las órbitas de competencia entre la Nación y las provincias para legislar sobre cuestiones de protección ambiental (v. recursos de fs. 7/18 y fs. 25/37). Considero así, que es arbitraria la decisión del superior tribunal, al desestimar la vía recursiva intentada con base únicamente en lo dispuesto por el ordenamiento procesal provincial y en la jurisprudencia local, sin atender los argumentos sostenidos por Minera El Desquite S.A. en cuanto a que la decisión apelada debía ser equiparada a sentencia definitiva y sin efectuar un mínimo examen del carácter federal de los agravios invocados.

La Corte ha declarado, en una consolidada doctrina, que las limitaciones recursivas impuestas en los ordenamientos jurídicos provinciales no pueden ser óbice que impidan el conocimiento, por los superiores tribunales locales, de las cuestiones debatidas que podrían vulnerar derechos constitucionales (confr. Fallos: 311:2478; 324:2456, 2659 y 325:107, entre otros), pues si bien las provincias son libres para crear las instancias judiciales que estimen apropiadas, no pueden vedar a ninguna de ellas y menos a las más altas, la aplicación preferente de la Constitución Nacional (Fallos: 324:2177 y su cita). En tal sentido, también ha dicho -al interpretar el alcance de la expresión "superior tribunal de provincia" empleada en el art. 14 de la ley 48- que todo pleito radicado ante la justicia provincial, en el que se susciten cuestiones federales, deberá arribar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sólo después de "fenecer" ante el órgano máximo de la judicatura local (caso "Di Mascio", Fallos: 311:2478, considerando 13), de conformidad con lo dispuesto por el art. 31 de la Constitución Nacional y por la ley 48. Por ello, no se compatibiliza con el régimen federal de gobierno, la zona de reserva jurisdiccional de las provincias y el principio de supremacía consagrado en el art. 31 citado, el hecho de que un tema en el que se encuentra planteada una cuestión federal no merezca el conocimiento del órgano máximo de una provincia y que, en cambio, sea propio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación si, como resulta de las constancias de la causa, el perjudicado ha dado cumplimiento a la exigencia del debido

agotamiento de las instancias provinciales con explícita invocación de la cuestión federal (Fallos: 323:3501, considerando 5º y sus citas). Toda vez que el pronunciamiento apelado no se ajusta a las pautas emergentes de la doctrina del Tribunal reseñada, presupuesto de ineludible cumplimiento para que sean eventualmente tratadas por V.E. las cuestiones federales involucradas -que no pueden considerarse como meras alegaciones de carácter constitucional- corresponde dejarlo sin efecto. En tales condiciones, al guardar lo decidido relación directa e inmediata con las garantías constitucionales que se dicen vulneradas (art. 15 de la ley 48), estimo que corresponde descalificar la sentencia objeto de recurso, sin que ello implique abrir juicio sobre la solución definitiva del caso.

- IV -

Por lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar la presente queja, dejar sin efecto la sentencia de fs. 39/41 en cuanto fue materia de apelación federal y devolver los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Buenos Aires, 20 de junio de 2006.

LAURA M. MONTI

Buenos Aires, 17 de abril de 2007.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por Minera El Desquite S.A. en la causa Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina esta presentación directa, es inadmisibile (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello y oída la señora Procuradora Fiscal, se desestima la queja. Declárase perdido el depósito de fs. 1. Notifíquese y, oportunamente, archívese, previa devolución de los autos principales.

RICARDO LUIS LORENZETTI (según su voto)
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO -CARLOS S. FAYT (según su voto) ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto) -JUAN CARLOS MAQUEDA -E. RAUL ZAFFARONI -CARMEN M. ARGIBAY.

VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI Y DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut, al desestimar la queja por denegación de los recursos de inaplicabilidad de ley y casación, dejó firme la sentencia de la Cámara de Apelación del Noroeste de esa provincia, confirmatoria de la sentencia de primera instancia que admitió la acción de amparo ambiental regida por el art. 20 y subsiguientes de la ley provincial 4572 y condenó a la provincia y a la empresa minera codemandada a paralizar los trabajos de exploración y explotación de la mina hasta tanto la autoridad provincial de aplicación convocara a la audiencia pública prevista en el art. 6º de la ley 4032 y se pronunciara expresamente aprobando, modificando o rechazando el estudio de impacto ambiental presentado por la empresa minera, de conformidad con lo previsto en el art. 7º de dicha ley local.

Contra aquella decisión, la empresa codemandada interpuso el recurso extraordinario federal cuya denegación originó la presente queja.

2º) Que en el recurso federal de fs. 46/57 vta. (confr. expediente 19.194, Fº 57, año 2003, agregado) la recurrente se agravia por considerar que la sentencia cuestionada desconoce el art. 31 de la Constitución Nacional, al dar primacía a las leyes provinciales 4032 y 4563, que exigen la previa audiencia pública y aprobación expresa de la autoridad provincial respecto del estudio de impacto ambiental para la exploración y explotación de la mina, por sobre el art. 233 y concordantes del Código de Minería, con las modificaciones introducidas por la ley nacional 24.585 que, a su entender, no le imponen tales requisitos. En tal sentido, afirma que su parte presentó oportunamente el estudio de impacto ambiental ante la autoridad provincial y fue autorizada por ésta a comenzar los trabajos de exploración previos a la explotación que la justicia provincial, al admitir la acción de amparo, le ordena paralizar, violentando así el derecho adquirido a concluir la exploración y a explotar su propiedad minera. Sobre el particular aduce que, habiendo satisfecho los requisitos exigidos por la legislación nacional, no pueden serle impuestas exigencias suplementarias derivadas de la aplicación de leyes provinciales que exceden las contenidas en el Código de Minería. Por otra parte, sostiene que la sentencia apelada es arbitraria porque aplica la ley 4032 a la actividad minera por el solo hecho de considerarla una actividad potencialmente degradante para el medio ambiente, sin tener en cuenta que dicha ley sólo resulta aplicable a otro

tipo de actividades o industrias. Por último, afirma que al desestimar los recursos extraordinarios locales deducidos por su parte, la corte provincial violentó su deber constitucional de pronunciarse respecto de las cuestiones federales así expuestas, rehusándose a controlar la constitucionalidad de las leyes provinciales aplicadas en la sentencia que hizo lugar al amparo, a lo que se hallaba obligada por la doctrina de Fallos: 311:2478.

3º) Que la lectura del recurso federal no permite comprender de qué tipo de exploración minera se trata, la compulsa de las actuaciones evidencia que se trata de una explotación minera de oro a cielo abierto y mediante la utilización de cianuro, método expresamente prohibido por la ley 5001, sancionada por la legislatura de la Provincia del Chubut con motivo de los hechos que dieron lugar a la presente causa, norma no invocada ni cuestionada durante el transcurso del pleito.

4º) Que, por lo demás, cabe señalar que al contestar la demanda de amparo, la empresa afirmó que su parte nunca cuestionó la existencia de las normas provinciales que exigen la celebración de una audiencia pública previa a la aprobación por la autoridad provincial del informe de impacto ambiental presentado ni evadió su cumplimiento. En esa oportunidad sostuvo, además, que las provincias se hallaban facultadas para dictar legislación complementaria al Código de Minería (confr. fs. 193 vta. y subsiguientes del expediente 1365, Fº 390, año 2002, caratulado "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ amparo", agregado). Por su parte, la Provincia del Chubut sostuvo que la empresa minera presentó

el estudio de impacto ambiental para la etapa de explotación "que se encuentra siendo evaluada por la autoridad de aplicación la que, previo a emitir el acto administrativo que la apruebe o la rechace, celebrará la audiencia pública prevista por la ley 4032" (v. fs. 230 del expediente citado).

Consintió, además, la sentencia que le ordenó paralizar las obras hasta tanto diera cumplimiento a las exigencias establecidas en los arts. 6, 7 y 8 de la ley provincial cuestionada por la empresa en la instancia del art. 14 de la ley 48.

5°) Que, en tales condiciones, resulta claro que las cuestiones propuestas a consideración del superior tribunal de la provincia y articuladas en el recurso extraordinario federal no fueron oportunamente introducidas ante los jueces de la causa ni consideradas o tratadas en la sentencia aquí apelada, circunstancia destacada en el auto denegatorio de la apelación federal (v. fs. 59/67 del expediente 19.194, F° 57, Año 2003, caratulado "Recurso de Queja en autos "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ amparo", agregado). En consecuencia, el recurso extraordinario es inadmisibile (Fallos: 312:2340 y 313:342, entre otros).

6°) Que con relación al agravio fundado en la doctrina de Fallos: 311:2478, cabe aclarar que dicho precedente exige que las sentencias recurridas por la vía del art. 14 de la ley 48 provengan de la máxima autoridad judicial de la provincia, que no puede negar su competencia para conocer de ellas, con fundamento en el carácter constitucional federal de la materia planteada por la recurrente ante aquélla. Como es sabido, la doctrina del precedente citado

exige al interesado recorrer todas las instancias de la justicia provincial hasta obtener un pronunciamiento del máximo órgano judicial de la provincia sobre las cuestiones federales oportuna y debidamente articuladas en el pleito y, cuando lo hubiera hecho infructuosamente, dispone del remedio federal que habilita a esta Corte a pronunciarse directamente sobre ellas. En la especie, la corte local no se rehusó a conocer sobre las cuestiones federales articuladas, bajo el argumento de que éstas involucran puntos regidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, o las leyes federales, excluidos de su competencia por las leyes de procedimientos locales. Se limitó, en cambio, a declarar inadmisibles los recursos locales de inaplicabilidad y casación por considerarlos insuficientes para controvertir la validez de las leyes provinciales cuestionadas mediante ellos, con base en el art. 111 de la Constitución de la Provincia del Chubut y el art. 41 de la Constitución Nacional.

7°) Que, a mayor abundamiento, es menester destacar que la pretendida colisión entre los preceptos de la ley 4032 y el Código de Minería, base del recurso extraordinario, no es tal. En efecto, dicha ley provincial establece que los proyectos, actividades y obras, públicos y privados capaces de degradar el ambiente deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en todas sus etapas, la que será sometida a una audiencia pública presidida por la autoridad de aplicación que, después de analizar el estudio y las observaciones formuladas en la audiencia, decidirá expresamente sobre aquéllos, antes del inicio de las actividades de que se trate. Por otra parte, el art. 233 del Código de

Minería establece que los mineros pueden explotar sus pertenencias libremente, sin sujeción a otra regla que las de su seguridad, policía y medio ambiente, cuya protección está regida por la Sección Segunda de dicho código, que incluye tanto la etapa de exploración como la de explotación y, en su art. 250, establece que la autoridad de aplicación de las normas de protección del medio ambiente serán las que las provincias determinen en el ámbito de su jurisdicción. Y su deber consiste en evaluar y expedirse expresamente sobre el informe de impacto ambiental de modo previo al inicio de las actividades mineras. El art. 11 de la ley nacional 25.675 reitera, como presupuesto mínimo común de aplicación obligatoria en todo el territorio de la república para toda actividad susceptible de degradar el ambiente, o afectar la calidad de vida de la población de manera significativa, la sujeción a un procedimiento de evaluación ambiental previo a su ejecución. Asimismo, en su art. 20 añade que las autoridades de aplicación nacionales y provinciales deben institucionalizar procedimientos de audiencias públicas obligatorias previas a la autorización de dichas actividades. En suma, del cotejo de las normas provinciales y nacionales invocadas no se advierte de qué modo y en qué medida la exigencia de la aprobación expresa, previa audiencia pública, del estudio de impacto ambiental exigido en los arts. 6 y 7 de la ley provincial 4032 antes del inicio de las actividades, vendría a contradecir lo previsto por las leyes nacionales 24.585 y 25.675, dictadas con arreglo al art. 41 de la Constitución Nacional. Según dicho artículo, corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los

presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada.

8°) Que finalmente cabe poner de resalto que, como se ha expresado, el art. 1° de la ley provincial 5001, sancionada el 9 de abril de 2003, prohíbe terminantemente la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto, así como la utilización de cianuro en los procesos de producción minera en el territorio de la Provincia del Chubut. Su art. 2° asigna al Consejo Provincial del Ambiente la responsabilidad de delimitar las zonas del territorio de la provincia destinadas a la explotación minera, previendo la modalidad de producción autorizada para cada caso. Por su parte el art. 3° dispone que la delimitación de las zonas y modalidades de producción deberá ser oportunamente aprobada por una nueva ley, incluyendo las áreas exceptuadas de la prohibición establecida en el art. 1°. En virtud de tales preceptos y teniendo en cuenta, además, lo expuesto en los considerandos precedentes, no cabe sino desestimar la queja en examen.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se desestima la queja. Dése por perdido el depósito de fs. 1. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y archívese la queja.

RICARDO LUIS LORENZETTI -CARLOS S.
FAYT -ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.