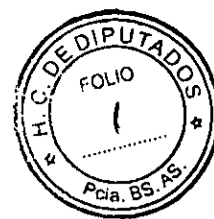




*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

EXPTE. D- 2043 110-11



PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de

LEY

REGIMEN DE AUDIENCIAS PÚBLICAS

TITULO I – Del objeto

CAPITULO I – De la finalidad

Artículo 1.- Objeto. La presente ley incorpora y regula el instituto de democracia participativa denominado Audiencia Pública, estableciendo el marco normativo general para su desenvolvimiento.

Artículo 2.- Descripción. La Audiencia Pública es un mecanismo de participación popular mediante el cual se promueve y posibilita una efectiva participación ciudadana, de forma transparente y pública, permitiendo el intercambio de opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones, sobre las cuestiones puestas en consulta.

Artículo 3.- Finalidad. Las Audiencias Públicas tendrán por finalidad que los ciudadanos puedan ser convocados para intervenir y expresar sus opiniones, respecto a materias de interés general, durante los procesos de toma de decisiones legislativas o administrativas, recibiendo y ofreciendo la máxima información para determinar en los casos sometidos a examen, canalizando un debate plural inherente a una sociedad democrática.

Artículo 4.- Carácter. Las Audiencias Públicas serán abiertas y podrán ser presenciadas por el público en general, no podrán tener carácter secreto bajo ningún motivo o circunstancia, como tampoco se restringirá el acceso a los medios de comunicación.

Artículo 5.- Efectos. Las opiniones y propuestas vertidas por los participantes en las Audiencias Públicas convocadas por decisión de los organismos públicos, son de carácter consultivo y no tienen carácter vinculante al momento de adoptar la decisión sobre el objeto de la consulta.

Artículo 6.- Principios. El procedimiento de la Audiencia Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad.

Artículo 7.- Omisión. La omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, cuando ésta sea un imperativo legal, o su no realización por causa imputable al Organismo Convocante, es causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando abierta la actuación judicial.

Artículo 8.- Impugnación. El incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley, podrá fundar la impugnación de los actos y ser causal de anulabilidad de los mismos, por vía administrativa o judicial.

Artículo 9.- Territorialidad. El ámbito de la convocatoria podrá involucrar a todo el territorio de la Provincia, o bien circunscribirse a una región, cuando el tema sujeto a consideración se acote a una determinada zona.

CAPITULO II – De las condiciones generales

Artículo 10.- Órganos de aplicación. La presente ley es de aplicación en las Audiencias Públicas convocadas en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo; y para el Poder Legislativo.

Artículo 11.- Organismo Convocante. El área a cargo de las decisiones relativas al objeto de la Audiencia Pública es el Organismo Convocante. La máxima autoridad de dicha área convoca mediante acto administrativo expreso y preside la Audiencia Pública, pudiendo delegar tal responsabilidad en un funcionario competente en razón del objeto de la misma.

Artículo 12.- Área de Implementación. La organización y coordinación general de la Audiencia Pública, son llevadas a cabo por un Área de Implementación dependiente del Organismo Convocante y designada



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



por ésta para cada Audiencia específica. En caso de no haberse conformado una dependencia específica para tal cometido, el propio Organismo Convocante se constituirá como Área de Implementación.

Artículo 13.- Recursos. Los recursos para atender los gastos que demande la realización de la Audiencia Pública, son previstos en la convocatoria y deben ser aprobados por el organismo competente del Organismo Convocante.

Artículo 14.- Participantes. Puede ser participante de la Audiencia Pública toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática de la misma, inscripta en el Registro habilitado a tal efecto. También se consideran como participantes a las autoridades de la Audiencia y a los expositores definidos como tales en la presente ley. Las personas jurídicas participan por medio de sus representantes debidamente acreditados.

Artículo 15.- Expositores. Se considera expositor al representante de la Defensoría del Pueblo, a los legisladores y funcionarios de los niveles y áreas competentes del Poder Ejecutivo vinculados al tema, así como a los testigos y expertos invitados por el Organismo Convocante. Los expositores deben comunicar al Área de Implementación su intención de participar a fin de posibilitar la confección completa del orden del día.

Artículo 16.- Público. El público está constituido por aquellas personas que asistan a la Audiencia sin inscripción previa y que no forman parte de los participantes, expertos ni funcionarios convocados, pudiendo intervenir mediante la formulación de preguntas por escrito.

Artículo 17.- Lugar. Las Audiencias Públicas, en atención a las circunstancias del caso y al interés público comprometido, deben celebrarse en el lugar, fecha y hora que posibilite la mayor participación de las personas que, por causa de cercanía territorial o interés directo en el tema, puedan verse afectadas por la cuestión a debatir.

Artículo 18.- Duración. La Audiencia Pública se celebrará durante uno (1) o más días. En éste último caso los mismos podrán ser alternados o consecutivos, garantizando que por lo menos uno de ellos corresponda a día domingo.

Artículo 19.- Solicitud individual. Toda persona física o jurídica, pública o privada, en forma individual o en conjunto con otras entidades de bien público, podrá solicitar mediante presentación fundada a la Autoridad Competente, la realización de una Audiencia Pública; debiéndose cumplir para admitir su convocatoria con los requisitos establecidos en el capítulo V del Título II de la presente ley.

Artículo 20.- Temas. Todo organismo público podrá convocar Audiencias Públicas para analizar proyectos de leyes, resoluciones, dictámenes, reglamentos especiales, medidas técnico administrativas de carácter general; para la formulación de estrategias necesarias a fin de lograr el desarrollo sostenible; para decidir sobre la aprobación o ejecución de un proyecto que por su importancia o características comprometa bienes de la comunidad o afecte recursos de la provincia o municipios, o por el que se pueda incidir negativamente sobre la calidad de vida de sus habitantes; así como para consultar a la ciudadanía en los casos de iniciativas de gran trascendencia para importantes sectores de la población.

Artículo 21.- Tipos de Audiencias. Las Audiencias Públicas podrán ser: Administrativas, Legislativas, de Comisiones, para Designaciones, Regionales, de Requerimiento Popular, y de Defensoría del Pueblo.

Artículo 22.- Aplicación del reglamento. Las disposiciones de la presente ley rigen para la realización de todos los tipos de Audiencias Públicas mencionados en el artículo precedente.

TITULO II – De los tipos de Audiencia Pública

CAPITULO I – De las Audiencias Públicas Administrativas

Artículo 23.- Convocatoria. El Poder Ejecutivo podrá convocar a Audiencia Pública mediante decreto, especificando el tema a tratar y el área del gobierno que tendrá a su cargo la tramitación administrativa del mismo.

Artículo 24.- Presidencia. La Gobernación es el Organismo Convocante, siendo el Gobernador quien preside la Audiencia Pública; en su defecto lo hace el Ministro, Secretario o responsable político del área directamente vinculada con el tema a tratar, o en quien se delegue tal función. Es obligatoria la presencia de los funcionarios y de los técnicos con competencia para resolver respecto a la cuestión planteada.

CAPITULO II – De las Audiencias Públicas Legislativas



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Artículo 25.- Convocatoria. Las Cámaras de la Legislatura podrán convocar a Audiencias Públicas mediante decreto del cuerpo, adoptado por la mayoría simple de sus miembros, La resolución referida deberá especificar el tema objeto de la convocatoria y el estado parlamentario que el mismo reviste.

Artículo 26.- Presidencia. Cada una de las Cámaras de la Legislatura será el Organismo Convocante y sus autoridades presidirán las Audiencias Públicas, pudiendo designar como reemplazante a los Vicepresidentes del Cuerpo en su orden, o al Presidente o Vicepresidente de la Comisión relacionada directamente con el tema a tratar, en su orden. El decreto de convocatoria debe establecer como inexcusable la presencia de al menos cuatro miembros de la o las Comisiones a cargo de emitir el despacho referido al tema objeto de la Audiencia Pública.

CAPITULO III- De las Audiencias Públicas de Comisiones

Artículo 27.- Convocatoria. Las Comisiones de las Cámaras de la Legislatura podrán convocar a Audiencias Públicas con el objeto de tratar asuntos de su competencia directa, mediante decreto del Cuerpo. La resolución referida deberá especificar el tema objeto de la convocatoria y el estado parlamentario que el mismo reviste.

Artículo 28.- Presidencia. El Presidente de la Comisión de la Legislatura es la Autoridad Convocante y preside la Audiencia Pública, pudiendo designar como reemplazante a los Vicepresidentes o Secretarios de la misma en su orden. La Mesa Directiva de la Audiencia estará además constituida por el resto de los legisladores integrantes de la Comisión. El decreto de convocatoria debe establecer como inexcusable la presencia de al menos cuatro miembros de la Comisión a cargo de emitir el despacho referido al tema objeto de la Audiencia Pública.

Artículo 29.- Participantes. En las Audiencias Públicas de Comisiones, de acuerdo con la especificidad de los asuntos a tratar y a criterio de la Comisión convocante, podrán ser expositores exclusivamente los involucrados directamente con el tema y/o los con especialistas en la materia, a título personal o en representación de entidades públicas o privadas, a efectos de posibilitar una mayor intervención de los mismos ante las consultas del Organismo Convocante. El público presente podrá formular preguntas por escrito.

CAPITULO IV- De las Audiencias Públicas para designaciones

Artículo 30.- Objetivo. Las Audiencias Públicas para designaciones o acuerdos se realizarán al sólo efecto de considerar la idoneidad y las impugnaciones, en caso que las hubiere, de las personas propuestas para ocupar el o los cargos. Excepto lo específicamente establecido por el presente capítulo, es de aplicación lo dispuesto en el resto de la presente ley.

Artículo 31.- Convocatoria. La convocatoria a Audiencia Pública se realizará por Resolución de la Cámara de la Legislatura interviniente para cada caso en particular. Dicha normativa deberá consignar:

- a) La nómina de candidatos propuestos para ocupar el o los cargos.
- b) El lugar, el día y la hora de celebración de la Audiencia Pública.
- c) La dirección y teléfono del organismo de implementación en el cual se presentan las impugnaciones y se toma vista del expediente.
- d) Los plazos previstos para la presentación de impugnaciones.
- e) Las autoridades de la Audiencia Pública.

Artículo 32.- Impugnaciones. Toda impugnación a una candidatura o candidaturas, debe ser fundada y presentada en forma escrita ante el Área de Implementación establecida, quien habilitará un Registro a tal efecto. En la misma dependencia deben estar a disposición de la ciudadanía los antecedentes curriculares de cada candidato.

Artículo 33.- Plazo. El plazo para efectuar impugnaciones será de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la finalización del período de publicidad de la convocatoria a la Audiencia Pública. Con posterioridad a dicho plazo sólo podrán efectuarse impugnaciones basadas en hechos nuevos.

Artículo 34.- Elevación. El Área de Implementación debe elevar, dentro del primer día hábil posterior al cierre del Registro, las impugnaciones presentadas al Organismo Convocante, la que en un plazo de hasta diez (10) días hábiles las deberá analizar, debiendo desestimarlas cuando aparecieren verosíblemente carentes de crédito o no cumplieren con los requisitos establecidos en la reglamentación. Si se tratare de una impugnación basada en un hecho nuevo, el análisis acerca de su procedencia o improcedencia debe llevarse a cabo el día de la Audiencia Pública, en forma previa al tratamiento de las impugnaciones a las que se hubiere hecho lugar. De resolverse su procedencia, la impugnación debe tratarse en último término, adquiriendo el impugnante el carácter de participante en la Audiencia Pública.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Artículo 35.- Notificación. Cumplido lo previsto en el artículo precedente, el Organismo Convocante deberá notificar a los interesados su condición de participantes. Exceptúase de lo dispuesto en éste artículo los casos de impugnaciones basadas en hechos nuevos.

Artículo 36.- Elevación. Serán considerados participantes los legisladores provinciales, los candidatos propuestos, toda persona cuya impugnación no haya sido desestimada y el Defensor del Pueblo; quienes serán los únicos que podrán hacer uso de la palabra al momento de celebrarse la Audiencia Pública. En el caso de las personas cuya impugnación no haya sido desestimada, pueden hacer uso de la palabra exclusivamente respecto de las causales y contenidos de su impugnación.

Artículo 37.- Presidencia. La Audiencia será presidida por el Presidente de la Comisión de la Cámara legislativa con competencia en el tema, pudiendo delegar dicha función en el Vicepresidente de la misma.

Artículo 38.- Procedimiento. Al comienzo de la Audiencia Pública se realizará una presentación de los antecedentes curriculares de cada uno de los candidatos propuestos. Finalizada la Audiencia, el Organismo Convocante producirá un dictamen cuando se trate de acuerdos y un informe cuando se trate de designaciones, que será girado al Cuerpo, debiendo tomar en cuenta las informaciones, objeciones u opiniones vertidas y dejar expresa constancia, en caso de desestimarse las impugnaciones, de los fundamentos de tal decisión.

CAPITULO V- De las Audiencias Públicas de requisitoria popular

Artículo 39.- Solicitud. Las Audiencias Públicas de requisitoria popular deberán convocarse, por parte del Poder Ejecutivo o por cualquiera de las Cámaras del Poder Legislativo, cuando así se lo solicite el cinco por mil (5 %) del electorado del último padrón electoral de la provincia de Buenos Aires.

Artículo 40.- Región. Cuando el tema objeto de la Audiencia afecte particularmente a un distrito o a una región integrada por varios de ellos, el requisito del porcentual establecido en el artículo precedente se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del distrito o de los distritos afectados.

Artículo 41.- Tema. La requisitoria para la realización de una Audiencia Pública deberá presentarse por mesa de entradas de la Gobernación o de cualquiera de las Cámaras de la Legislatura, conteniendo una exposición de motivos fundada del tema objeto de la Audiencia, suscripta por quienes la soliciten, indicando nombre, número de documento y domicilio de los mismos.

Artículo 42.- Participantes. Podrán participar de la Audiencia Pública todas las personas físicas o jurídicas que expresen intención de hacerlo en forma previa y según se establece en la presente ley.

CAPITULO VI- De las Audiencias Públicas regionales

Artículo 43.- Convocatoria. Los Departamentos Ejecutivos y/o los Departamentos Deliberativos de los municipios de una determinada región de la Provincia, podrán convocar en forma conjunta a Audiencias Públicas para el tratamiento de asuntos de importancia que afecten simultáneamente a los ámbitos territoriales de sus jurisdicciones

Artículo 44.- Presidencia. Los Intendentes Municipales y/o los Presidentes de los Concejos Deliberantes de los municipios convocantes, o los funcionarios que los representen, serán quienes presidan conjuntamente la Audiencia Pública.

CAPITULO VII - De las Audiencias Públicas de la Defensoría del Pueblo

Artículo 45.- Convocatoria. La Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires podrá convocar por Resolución a Audiencia Pública para el tratamiento de asuntos de importancia a criterio del instituto. La misma deberá especificar el tema, objeto de la convocatoria.

Artículo 46.- Presidencia. La presidencia de la Audiencia Pública será ejercida por el titular de la Defensoría del Pueblo, pudiendo designar como reemplazante a alguno de los Defensores Adjuntos.

TITULO III - Del procedimiento

CAPITULO I - De los participantes

Artículo 47.- Asamblea. La Audiencia será pública, se desarrollará en Asamblea y, será presidida por la máxima autoridad del Organismo Convocante, según corresponda al ámbito de tratamiento del asunto,



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



asistido por los funcionarios que se designen. El ejercicio de la Presidencia de la Asamblea es una facultad delegable. En caso de convocatoria conjunta, la Presidencia será ejercida en forma colegiada.

Artículo 48.- Mesa directiva. La Presidencia de la Asamblea designará una Mesa Directiva compuesta por un número de miembros no inferior a tres (3) ni superior a cinco (5). A la Audiencia Pública deberán asistir todos los funcionarios de la Administración de los niveles y áreas competentes, independientemente del carácter del Organismo Convocante. Los actos de apertura y cierre de la Audiencia Pública estarán a cargo de la Presidencia.

Artículo 49.- Oradores. Tendrán voz en la Audiencia Pública, toda persona física o jurídica con domicilio en la provincia de Buenos Aires o que, teniendo domicilio en otro lugar, demuestre un derecho o interés relacionado con la temática objeto de la Audiencia y esté inscripto en el Registro habilitado a tal efecto por el Organismo Convocante. Podrán intervenir oralmente:

- a) Los invitados por el Organismo Convocante.
- b) Los representantes de las entidades inscriptas.
- c) Los funcionarios vinculados al tema.
- d) Otras personas físicas o jurídicas registradas en la lista de oradores.

Artículo 50.- Especialistas. Podrán ser invitados e intervenir, a requerimiento del Organismo Convocante o de quienes cuenten con legitimación para ser parte, especialistas e investigadores en la materia a tratar, provenientes de universidades, fundaciones, asociaciones civiles y centros de estudio e investigación legalmente reconocidos.

Artículo 51.- Testigos. El Organismo Convocante podrá por sí o a pedido de alguno de los participantes, invitar a testigos a intervenir como expositores en la Audiencia Pública, a fin de facilitar la comprensión de los asuntos objetos de la misma.

Artículo 52.- Presencias. Las Audiencias Públicas podrán ser presenciadas por el público en general, el que podrá participar mediante la formulación de preguntas por escrito, previa autorización del Presidente de la Asamblea. A criterio de la Mesa Directiva y siempre que las características y el desarrollo de la Audiencia lo posibiliten, todo integrante del público podrá solicitar expresar oralmente opiniones, objeciones y agregar información pertinente a los temas tratados por el Orden del Día. Para ello será necesario un pedido formal, previa y expresamente solicitado, siendo finalmente facultad de la Presidencia otorgar la palabra; intervención que podrá producirse solo después de concluida la lista de oradores registrados para la Audiencia.

Artículo 53.- Invitaciones. Los Organismos Convocantes podrán cursar invitaciones personalizadas a instituciones representativas de la comunidad para asistir a las Audiencias Públicas.

Artículo 54.- Aclaraciones. Durante el desarrollo de las exposiciones de los inscriptos en el registro de oradores, los legisladores y los funcionarios de gobierno cumplirán un rol receptivo y solo escucharán a los expositores. En caso que un legislador o funcionario considere indispensable realizar alguna aclaración a un orador, solo podrá hacerlo con autorización del Presidente de la Audiencia. Ningún legislador o funcionario de gobierno podrá ser expositor y no se permitirá debatir durante la misma.

CAPITULO II – De la preparación

Artículo 55.- Convocatoria. La convocatoria a Audiencia Pública se efectuará con una antelación no inferior a los veinte (20) días corridos respecto de la fecha fijada para su realización. Se publicará en el Boletín Oficial, en dos (2) medios de comunicación de mayor difusión, y en un medio correspondiente a la zona donde el tema a tratar pudiera tener sus efectos, por el plazo de tres (3) días. Estos plazos podrán reducirse sólo cuando el Organismo Convocante, mediante decisión fundada, considerara que la urgencia del asunto objeto de la convocatoria así lo exige.

Artículo 56.- Contenido. En todos los casos, la convocatoria deberá consignar la siguiente información:

- a) El Organismo Convocante.
- b) Una relación de su objeto, con enumeración y descripción precisa y clara de las materias a tratar.
- c) El lugar, la fecha y la hora de la celebración de la Audiencia Pública.
- e) El organismo de implementación y/o la dependencia técnica donde se puede tomar vista del expediente, inscribirse para ser participante en la Audiencia, presentar documentación y efectuar las consultas pertinentes.
- d) El plazo para la inscripción de los participantes.
- e) Las autoridades de la Audiencia Pública y los organismos que participan de la misma.
- e) Los funcionarios y/o legisladores deben estar presentes durante la Audiencia.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



- f) La página web, número telefónico, dirección de correo electrónico y domicilio donde se podrán realizar consultas referidas a la Audiencia.

Artículo 57.- Expediente. La convocatoria dará inicio a un expediente al que se agregarán las actuaciones labradas en cada una de las etapas de la Audiencia, las constancias documentales de la publicación de la convocatoria, los antecedentes, despachos y/o expedientes de los organismos competentes en la materia, y los estudios, informes, propuestas y opiniones que pudieran aportar los participantes y técnicos consultados. El expediente estará a disposición de la ciudadanía para su consulta hasta veinticuatro (24) horas antes de la celebración de la Audiencia y con posterioridad al pronunciamiento que se adopte, en el lugar que el Área de Implementación determine.

Artículo 58.- Consultas. El Área de Implementación habilitará una dependencia técnica en la cual quienes deseen participar podrán tomar conocimiento, a partir de la publicación de la convocatoria y hasta el día previo a la realización de la Audiencia, de los antecedentes y la documentación existente, a fin de efectuar consultas técnicas y presentar pruebas con referencia al tema sujeto a tratamiento en la misma. Las copias que se requieran serán a costa del solicitante.

Artículo 59.- Espacio físico. El Área de Implementación deberá seleccionar y organizar el espacio físico en el que se desarrollará la Audiencia Pública. El edificio deberá estar situado en un lugar próximo a la cuestión a tratar, ser accesible para participantes y público, y disponer de lugares apropiados y con capacidades suficientes tanto para los mismos como para los medios de comunicación.

Artículo 60.- Registro. El Área de Implementación deberá abrir un Registro para la inscripción de los participantes y la recepción de documentos que cualquiera de los inscriptos quisiera presentar en relación al tema a tratarse. Quienes se presenten en representación de personas jurídicas, asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales, deberán presentar los instrumentos que lo acrediten. El Registro con la nómina de entidades en condiciones de participar y la lista de oradores, será público y deberá agregarse al expediente.

Artículo 61.- Habilitación. El Registro se habilitará con una antelación no menor a quince (15) días corridos previos a la Audiencia Pública y se cerrará veinticuatro (24) horas antes de la realización de la misma.

Artículo 62.- Inscripción. La inscripción en dicho Registro será libre y gratuita y se realizará a través de un formulario preestablecido por el organismo de implementación, numerado correlativamente y consignando los datos de los que se registren para participar. Los responsables del Registro deberán entregar certificados de inscripción con número de orden, y constancia de recepción de documentación, en caso de ser presentada.

Artículo 63.- Orden del Día. El Área de Implementación deberá poner a disposición de los participantes y del público, un (1) día hábil antes de la realización de la Audiencia Pública, el Orden del Día. El mismo debe incluir:

- a) La nómina de los participantes y expositores registrados que hacen uso de la palabra durante el desarrollo de la Audiencia;
- b) El orden y tiempo de las alocuciones previstas;
- c) El nombre y cargo de quien preside y coordina la Audiencia

CAPITULO III – Del desarrollo

Artículo 64.- Comienzo. El Presidente de la Audiencia Pública o al menos uno de los funcionarios presentes del Área encargada o afectada por la materia a tratarse, iniciará el acto efectuando una relación sucinta de las cuestiones sometidas a consideración de los ciudadanos, expresando los motivos y especificando los objetivos de la convocatoria. El tiempo de exposición previsto a tal efecto puede ser mayor al del resto de los oradores.

Artículo 65.- Reglas. En la etapa de inicio de la Audiencia, previo a toda intervención de los inscriptos en el registro de oradores, el Presidente de la misma o la persona que se designe a tal fin, anunciará las reglas procesales que regirán el funcionamiento de aquella.

Artículo 66.- Interpretación. Las dudas que se susciten por la aplicación de las reglas establecidas por la presente ley para el desarrollo de la Audiencia Pública, serán resueltas por quien ejerza la presidencia de la misma, en carácter de instancia única, debiendo estar siempre por la aplicación del criterio más favorable a la participación de la ciudadanía.

Artículo 67.- Atribuciones. El Presidente de la Audiencia tiene las siguientes atribuciones:

- a) Realizar una presentación de objetivos y reglas de funcionamiento de la Audiencia.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



- b) Decidir sobre la pertinencia de intervenciones orales de expositores no registrados.
- c) Decidir sobre la pertinencia de las preguntas formuladas.
- d) Disponer la interrupción, suspensión, prórroga o postergación de la sesión, así como su reapertura o continuación cuando lo estime conveniente, de oficio o a pedido de algún participante.
- e) Hacer desalojar la sala cuando resulte indispensable para el normal desarrollo de la Audiencia.
- f) Ampliar el tiempo de las alocuciones cuando resulte conveniente.
- g) Formular las preguntas que considere necesarias a efectos de esclarecer las posiciones de las partes.

Artículo 68.- Deberes. Durante el desarrollo de la Audiencia Pública, el Presidente deberá:

- a) Garantizar la intervención de todos los participantes, así como la de los expertos y testigos convocados, en la forma y condiciones establecidas por la presente ley.
- b) Mantener su imparcialidad absteniéndose de valorar las opiniones y propuestas presentadas por los participantes.
- c) Asegurar el respeto de las cláusulas que reglamentan la Audiencia.
- d) Garantizar la seguridad y orden durante el desarrollo del acto.

Artículo 69.- Intervenciones. Cada participante tendrá derecho a hacer uso de la palabra en una intervención de por lo menos cinco (5) minutos. El Área de Implementación deberá definir el tiempo máximo de exposiciones en el Orden del Día, estableciendo excepciones para el caso de expertos especialmente convocados, funcionarios que presenten el tema materia de discusión, o participantes autorizados expresamente por la Mesa Directiva de la Audiencia Pública. El orden de alocución de los participantes registrados será conforme al orden de inscripción en el registro.

Artículo 70.- Alegatos. Los participantes podrán presentar alegatos por escrito y todo documento que consideren pertinente en cualquier etapa de la Audiencia Pública, los que deberán ser incluidos en la versión taquigráfica.

Artículo 71.- Aclaraciones. Los legisladores provinciales, el Defensor del Pueblo y los funcionarios de la Administración, participantes en la Audiencia Pública, podrán intervenir, solo en los casos en que la presidencia considere imprescindible, para formular las aclaraciones que consideren pertinentes en cualquier etapa de la Audiencia Pública, haciendo uso de la palabra por el término máximo de cinco (5) minutos en cada intervención.

Artículo 72.- Unificación. El Presidente podrá exigir y los participantes pueden solicitar, en cualquier etapa de del procedimiento, la unificación de las exposiciones de las partes con intereses comunes. En caso de divergencia entre ellas sobre las personas del expositor, éste será designado por la Mesa Directiva de la Audiencia Pública. En cualquiera de los supuestos mencionados, la unificación de la exposición no implicará acumular el tiempo de participación.

Artículo 73.- Preguntas. Las preguntas que el público o los participantes realicen por escrito, deberán estar dirigidas a un participante en particular y consignarán el nombre de quien la formula. En el caso de representantes de personas jurídicas, deberá consignar también el nombre de la entidad. El Presidente resolverá acerca de la pertinencia de la lectura de las mismas, atendiendo al buen orden del procedimiento determinando, al finalizar las presentaciones orales, la modalidad de respuesta de las que fuesen aceptadas.

Artículo 74.- Acta. A efectos de dejar debida constancia del desarrollo de la Audiencia, todas las posiciones expuestas quedarán sentadas en el acta, la cual será suscripta por los integrantes de la Mesa Directiva, así como también por los participantes de la Asamblea que quieran hacerlo. Dicha acta se anexará al expediente.

Artículo 75.- Anexiones. Al hacer uso de la palabra, los expositores podrán hacer entrega a la Mesa Directiva de documentos e informes no acompañados al momento de la inscripción, teniendo la presidencia la obligación de incorporarlos al expediente. A pedido de un interesado, el Presidente podrá disponer se anexasen por escrito en el acta, comentarios, observaciones o datos complementarios de la exposición que sean pertinentes y bajo firma responsable debidamente identificada.

Artículo 76.- Registros. Todo lo expresado en la Audiencia deberá ser transcrito taquigráficamente. Asimismo, el procedimiento podrá ser registrado en grabación audiovisual. Los registros con todas las intervenciones deberán ser incorporados al expediente.

Artículo 77.- Prórrogas. Si la Audiencia Pública no pudiera completarse en el día de su realización o finalizar en el tiempo previsto, el Presidente de la misma dispondrá las prórrogas necesarias.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Artículo 78.- Finalización. Concluidas las exposiciones, sin tomar votación alguna, el Presidente declarará el cierre de la Audiencia Pública y explicará brevemente a los participantes acerca de las medidas concernientes a la continuidad del trámite y el lugar en el cual efectuar las consultas.

CAPITULO IV – De la etapa final

Artículo 79.- Difusión. Una vez realizada la Audiencia Pública deberá publicarse en el Boletín Oficial el acta de la finalización de la misma, y se remitirá a los medios de difusión un informe indicándose:

- a) La fecha en que sesionó la Audiencia Pública.
- b) Una relación sucinta de su objeto.
- c) Los funcionarios del Organismo Convocante que estuvieron presentes en ella, así como la cantidad de expositores y participantes.
- d) Una exposición sucinta de las mociones presentadas.
- e) Una relación breve de las fundamentaciones presentadas por el Organismo Convocante.

Artículo 80.- Publicación. El Organismo Convocante deberá publicar la versión taquigráfica de la Audiencia en el sitio web oficial de la institución y en forma gráfica. En este último caso, por razones económicas fundadas, la misma podrá ser resumida debiendo garantizarse el acceso público a las versiones taquigráficas íntegras para su consulta. Copias de los registros con todas las intervenciones deberán poder ser consultados en un plazo no mayor a los diez (10) días hábiles posteriores a la Audiencia.

Artículo 81.- Remisión. Realizada la Audiencia Pública, el expediente, con todas las incorporaciones producidas, deberá ser remitido a las autoridades responsables de la Audiencia Pública, a fin de que puedan analizar las opiniones de la ciudadanía.

Artículo 82.- Informe final. El Área de Implementación deberá elevar al Organismo Convocante, en un plazo máximo de quince (15) días desde la finalización de la Audiencia, un informe de cierre que contenga la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de la misma, no pudiendo realizar apreciaciones de valor sobre el contenido de las presentaciones.

Artículo 83.- Estudios. El Organismo Convocante podrá encargar la realización de estudios especiales relacionados con el tema tratado en la Audiencia, tendientes a generar información útil para la toma de decisión.

Artículo 84.- Resolución. El organismo responsable deberá considerar las impugnaciones y observaciones que se hubiesen formulado en las ponencias expuestas emitiendo, en un plazo no mayor a treinta (30) días de recibido el informe final del Área de implementación, dictamen donde se fundamenten específicamente y por escrito, de que manera han tomado en cuenta las diversas opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestiman. Dicha resolución deberá ser informada a la comunidad con carácter previo a la decisión final referida al asunto tratado.

Artículo 85.- Alcances. Todo acto legislativo o administrativo dictado en orden a las materias sometidas a Audiencia Pública, deberá sustentarse en la consideración expresa de las razones, objeciones y sugerencias expuestas en la misma.

Artículo 86.- Revisiones. Los Organismos Convocantes podrán celebrar Audiencias revisoras tantas veces como lo crean oportuno, las que estarán regidas por las mismas normas generales de la presente ley. Las Audiencias revisoras sólo tratarán aquellos asuntos para los cuales se estime que se requiere un análisis más profundizado.

Artículo 87.- Archivo. Todos los documentos, informes, propuestas y opiniones aportados por los participantes y expertos consultados, deberán quedar reunidos en un archivo organizado por el Organismo Convocante.

TITULO IV – De las normas complementarias

Capítulo I – De la audiencia pública en los municipios

Artículo 88.- Incorpórase como Capítulo XVI de la Ley Orgánica de las Municipalidades -Decreto Ley 6.769/58- el siguiente:

Capítulo XVI: De las formas de participación popular

I. Audiencia Pública



Art. 287.- Se reconoce como mecanismo de participación popular en el ámbito de los municipios de la provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 67 y 211 de la Constitución provincial, el instituto de Audiencia Pública.

Art. 288.- La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones legislativas o administrativas, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que, todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general sobre temas de importancia municipal., exprese su opinión.

Art. 289.- Podrá ser participante toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática de la Audiencia Pública, inscripta en el Registro habilitado a tal efecto.

Art. 290.- Las opiniones y propuestas vertidas por los participantes en las Audiencias Públicas, convocadas por los organismos públicos, son de carácter consultivo y no tienen carácter vinculante al momento de adoptar la decisión sobre el objeto de la consulta.

Art. 291.- El ámbito de la convocatoria puede involucrar a todo el territorio del municipio, o bien circunscribirse a un sector del mismo, cuando el tema sujeto a consideración se acote a una determinada zona.

Art. 292.- Las Audiencias Públicas podrán ser: Administrativas, Legislativas, de Comisiones, para Designaciones, Regionales, de Requerimiento Popular, y de Defensoría del Pueblo.

Art. 293.- Podrán ser convocadas en el ámbito de los organismos, entidades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Departamento Ejecutivo; y por el Concejo Deliberante.

Art. 294.- La Audiencia será pública, se desarrollará en Asamblea y, será presidida por la máxima autoridad del Organismo Convocante, según corresponda al ámbito de tratamiento del asunto, asistido por los funcionarios que se designen.

Art. 295.- El Presidente de la Audiencia tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Realizar una presentación de objetivos y reglas de funcionamiento de la Audiencia.
- b) Decidir sobre la pertinencia de intervenciones orales de expositores no registrados.
- c) Decidir sobre la pertinencia de las preguntas formuladas.
- d) Disponer la interrupción, suspensión, prórroga o postergación de la sesión, así como su reapertura o continuación cuando lo estime conveniente, de oficio o a pedido de algún participante.
- e) Hacer desalojar la sala cuando resulte indispensable para el normal desarrollo de la Audiencia.
- f) Ampliar el tiempo de las alocuciones cuando lo considere necesario.
- g) Formular las preguntas que considere necesarias a efectos de esclarecer las posiciones de las partes.

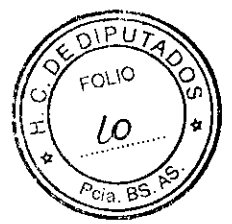
Art. 296.- Tendrán voz en la Audiencia Pública, quienes demuestren un derecho o interés, relacionado con la temática objeto de la Audiencia y estén inscriptos en el Registro habilitado a tal efecto por el Área de Implementación. También podrán hacerlo los invitados por el Organismo Convocante, los representantes de las entidades inscriptas, y los funcionarios vinculados al tema.

Art. 297.- El público está constituido por aquellas personas que asistan a la Audiencia sin inscripción previa y que no forman parte de los participantes, expertos ni funcionarios convocados, pudiendo intervenir mediante la formulación de preguntas por escrito.

Art. 298.- El Área de Implementación habilitará una dependencia técnica en la cual quienes deseen participar podrán tomar conocimiento, a partir de la publicación de la convocatoria y hasta el día previo a la realización de la Audiencia, de los antecedentes y la documentación existente, a fin de efectuar consultas técnicas y presentar pruebas, con referencia al tema sujeto a tratamiento en la Audiencia.

Art. 299.- El Presidente de la Audiencia Pública o al menos uno de los funcionarios presentes del organismo encargado o afectado por la materia a tratarse, iniciará el acto efectuando una relación sucinta de las cuestiones sometidas a consideración de los ciudadanos, expresando los motivos y especificando los objetivos de la convocatoria.

Art. 300.- Cada participante tendrá derecho a hacer uso de la palabra en una intervención de por lo menos cinco (5) minutos. El Área de Implementación deberá definir el tiempo máximo de exposiciones en el Orden del Día, estableciendo excepciones para el caso de expertos



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

especialmente convocados, funcionarios o participantes autorizados expresamente por la Mesa Directiva de la Audiencia Pública. El orden de alocución de los participantes registrados, será conforme al orden de inscripción en el registro.

Art. 301.- Si la Audiencia Pública no pudiera completarse en el día de su realización o finalizar en el tiempo previsto, el Presidente de la misma dispondrá las prórrogas necesarias.

Art. 302.- El Área de Implementación deberá elevar al Organismo Convocante, en un plazo máximo de quince (15) días desde la finalización de la Audiencia, un informe de cierre que contenga la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de la misma.

Art. 303.- El organismo responsable deberá emitir, en un plazo no mayor a treinta (30) días de recibido el informe final del Área de Implementación, dictamen donde se fundamente de que manera han tomado en cuenta las diversas opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestiman. Dicha resolución deberá ser informada a la comunidad con carácter previo a la decisión final referida al asunto tratado.

Art. 304.- Todo acto legislativo o administrativo dictado en orden a las materias sometidas a Audiencia Pública, deberá sustentarse en la consideración expresa de las razones, objeciones y sugerencias expuestas en la misma.

Art. 305.- El incumplimiento del procedimiento estipulado, podrá fundar la impugnación de los actos y ser causal de anulabilidad de los mismos, por vía administrativa o judicial.


Capítulo Único II: De las disposiciones generales

Artículo 89.- Reglamentación. El presente régimen será de aplicación general para regular el funcionamiento del instituto de la Audiencia Pública, quedando facultados los diversos Organismos Convocantes a reglamentar aquellos aspectos reglamentarios particulares que no hubieren sido contemplados en la presente ley.

Artículo 90.- Ordenamiento. Autorízase al Poder Ejecutivo para proceder al ordenamiento del texto del Decreto Ley 6.769/58, Ley Orgánica de las Municipalidades.

Artículo 91.- Derogación.- Derógase la Ley 13569.

Artículo 92.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.


CARLOS ALBERTO NIVOLA
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.



FUNDAMENTOS

Introducción

La democracia moderna es un sistema político dinámico y en constante transformación. Cada vez más, sectores excluidos de la participación política, entendida como participación en los procesos de toma de decisiones, pugnan por incorporarse a los órganos legitimados por la voluntad popular para adoptar decisiones obligatorias para todos, o por lo menos, incidir en su adopción. Es indudable que la discusión se centra en determinar quienes pueden participar en dichos procesos y como lo hacen.

Desde el funcionamiento de sistemas democráticos directos, como la democracia griega, hasta la organización democrática indirecta, a través de sistemas de representación, ha corrido -y corre- mucha tinta.

Creemos con Norberto Bobbio ("El Futuro de la Democracia"- pag.12 y siguientes), que tal discusión no se resume en análisis excluyente entre dos polos antagónicos, sino que de ambos sistemas pueden conformarse reglas que hagan compatibles el funcionamiento de instituciones correspondientes a ambos regímenes.

Un sistema de democracia integral puede contener formas de democracia directa y de democracia representativa, las que son perfectamente compatibles entre sí, apropiadas a diversas situaciones y exigencias. Son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente.

Hoy no nos satisface un sistema solo de representación. Estamos asistiendo a la extensión del proceso de democratización a través de formas de participación cada vez más directas.

El autor citado define el régimen democrático "como un conjunto de reglas de procedimientos para la formación de decisiones colectivas, en las cuales está prevista y facilitada la participación más amplia posible de los interesados".

La democracia como método está abierta a todos los posibles contenidos, pero es muy exigente en cuanto a requerir el respeto de las instituciones. Esto es, un gobierno de las leyes, derivado de leyes fundamentales que determinan lo que los gobernantes deben hacer, pero también como han de ser dictadas las leyes vinculando antes que a los ciudadanos a los propios gobernantes. Un ordenamiento de este tipo, es decir el de un Estado democrático, solo es posible si aquellos que ejercen los poderes pueden ser controlados por quienes son los poseedores originarios del poder, o sea cada uno de los individuos.

Por lo tanto, para hablar de democracia, debemos comenzar por lo mínimo: quién está autorizado a tomar decisiones y con qué procedimientos. Nuestro sistema democrático está aún muy lejos de ser exigente con sus premisas básicas, como son el respeto por sus reglas fundamentales.

Ampliar la democracia en su esfera política implica incluir a más miembros en el contexto del proceso de la toma de decisiones, que una vez adoptada por quienes legítimamente están facultados para ello, se convierten en preceptos obligatorios para todos los miembros de la comunidad.

En la búsqueda de nuevos horizontes para la democracia ciudadana, la Audiencia Pública ocupa un lugar primordial, porque contribuye a canalizar la expresión de una voluntad colectiva, siempre superior a la voluntad individual.

Como señala Michel Rocard ("La Acción Socialista Hoy", Cuadernos de Formación PSP N° 1 - pag. 7), creemos en la posibilidad y virtudes de la voluntad colectiva. Esta posee la inteligencia y el valor suficiente como para hacer prevalecer el interés de todos sobre los egoísmos individuales. En este sentido, debemos poner en marcha mecanismos que canalicen esta voluntad.

Nos toca dar vida a un espacio público de deliberación que, además de contribuir a la formación y expresión de una voluntad colectiva, confiera transparencia y visibilidad al ejercicio del poder para adoptar decisiones, ya sean legislativas o de la Administración.

Consideramos que la participación da a la democracia un contenido social, posibilitando que los derechos reconocidos en la Constitución se concreten a la realidad cotidiana. Ella desarrolla la solidaridad frente al individualismo y atenúa la competitividad que impide la solución equitativa de los problemas, a la par que permite el conocimiento de la realidad y, en consecuencia, determinar responsablemente la dirección en que se quiere transformarla. Ella posibilita colocar las instituciones al servicio de las necesidades sociales.

En definitiva la participación mejora el resultado y la eficiencia de toda gestión social y mejora al hombre porque lo hace artífice de su destino. La participación no ha de limitarse a los individuos aisladamente



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



considerados, debe también fomentarse la participación de los grupos y asociaciones intermedias. Se debe institucionalizar la participación de los diversos sectores socioeconómicos de la sociedad a la hora de la toma de decisiones fundamentales relativas a la distribución de la riqueza y al mejoramiento de las condiciones sociales de vida.

La evolución constitucional del último siglo indica que la participación ciudadana no se debe limitar a la emisión del voto en las elecciones periódicas, sino que debe promoverse e incentivarse haciéndose común y cotidiana en todos los ámbitos posibles.

No promover canales adecuados para la participación produce un efecto muchas veces hostil de la comunidad, considerando al gobierno como algo ajeno a ella, distanciado, carente de comunicación entre los que deciden institucionalmente y los gobernados.

El agotamiento de este modelo, puesto en marcha hace años, ya no da respuesta a las necesidades de la comunidad, esta ha dado paso a otra realidad, la del hombre concreto cuya experiencia diaria nos demuestra que no se siente representado.

La no coincidencia del consenso social con el consenso político revela la imposibilidad de identificación entre gobernante y gobernados. Se produce así una crisis de legitimidad y de credibilidad, sobreviniendo por parte de estos últimos descontento, malestar o apatía por la cosa pública.

La legitimidad engloba el proceso a través de la creación de mecanismos y dispositivos constitucionales e institucionales que posibiliten la participación de todos los componentes de la realidad.

La existencia de estos mecanismos puede incidir positivamente sobre la eficacia y la efectividad del gobierno, valores éstos integrantes de la legitimidad que se pretende aumentar.

La eficacia se refiere a la capacidad del gobierno para encontrar soluciones a problemas básicos y dar satisfacción, en consecuencia, a las demandas sociales. La efectividad, subordinada a la anterior, se refiere más a la capacidad de llevar realmente a la práctica las medidas políticas pertinentes para la solución de aquellos problemas básicos.

Esta etapa democrática por la que avanzamos, necesita enriquecerse con la capacidad realizadora de la comunidad toda. La ausencia de participación de los destinatarios de las decisiones impide también visualizar, por parte de éstos, las responsabilidades y obligaciones a las que están sujetas, distorsionando su papel protagónico esencial.

Por lo tanto, es necesario crear en la órbita provincial y municipal los mecanismos participativos que permitan la expresión de la comunidad, sea en forma individual como a través de sus instituciones representativas.

Hoy la crisis es de tal magnitud y profundidad que requiere de hechos y conductas que puedan ir reconstruyendo la confianza, credibilidad y transparencia de todos los actores que participan en la comunidad. Existen temas y cuestiones de tan fuerte contenido social y económico que es un deber permitir la activa participación ciudadana, para que sus opiniones e intereses sean escuchados y analizados, previo a la toma de decisiones por parte de los diversos estamentos del Estado.

La gravedad de la situación actual plantea la necesidad de soluciones globales, de fondo, con amplio consenso, basadas en políticas integrales y coherentes capaces de superar los fracasos del pasado. Debemos transformar el presente sistema por el cual todo queda a cargo de funcionarios omnipotentes, que motorizan proyectos sin tener en cuenta la participación de la población, generando con éste accionar una deformación del sistema democrático en la medida en que acciones individuales deciden sobre lo público y el bien común.

Hay temas que hacen a la vida cotidiana de los ciudadanos, que tienen una vital incidencia social y económica, cuyo debate, análisis y probables soluciones no pueden tener una insuficiente o inexistente participación popular. La Administración que concibe como forma de llevar adelante sus políticas la participación de los ciudadanos, lejos de ver menoscabada su autoridad, enriquece sus propuestas y decisiones cuando permite el intercambio de ideas, opiniones y sugerencias por parte de la ciudadanía. Esto, además de otorgarle a las acciones de gobierno una legitimación social, mejora la relación entre los organismos del Estado y la población

Uno de los reclamos en los tiempos actuales es el referido a un mayor protagonismo frente al sistema tradicional, en el cual la participación ciudadana es mínima, y se expresa esencialmente a través del sufragio, sin posibilidades de una posterior intervención en las acciones de gobierno.

Debe asegurarse a las ciudadanas y los ciudadanos la participación e información previas al dictado de todo acto de marcada trascendencia social, considerándose como una de las formas idóneas la aplicación del instituto de la Audiencia Pública.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Constituye un principio -al menos teórico- suficientemente reconocido, que debe cumplirse con la realización de la Audiencia Pública, antes de emitir normas jurídicas administrativas e incluso legislativas de carácter general, o antes de aprobar proyectos de gran importancia o impacto sobre el medio ambiente o la comunidad. El derecho a que se celebre una Audiencia Pública previa a la decisión administrativa, cuando se trata de actos de grave trascendencia social, se considera como parte de la garantía clásica de Audiencia previa, la garantía constitucional del debido proceso en sentido sustantivo.

Características del instituto

La expresión audiencia deviene de la palabra inglesa "hearing". Según el diccionario "Hearing: An opportunity to be heard as in a cour" (Standard Encyclopedic Dictionary). "Audiencia: acto de escuchar un Jefe de Estado u otra autoridad a las personas que exponen, reclaman o solicitan algo" (Enciclopedia Ilustrada Sapiens).

La Audiencia Pública es un espacio de participación ciudadana, incorporado en los procedimientos de los organismos del Estado y propiciado por las entidades comunitarias, donde personas de naturaleza física o jurídica y las organizaciones sociales, se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada institución, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas.

Podemos definir también a este instituto como 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. 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.

De igual forma, la Audiencia Pública es considerada como una herramienta de participación que posibilita a los ciudadanos y sus organizaciones participar activamente en la vida de las instituciones del Estado. En la práctica, la Audiencia Pública es una reunión que es convocada por una autoridad para analizar y debatir sobre temas determinados, donde los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil pueden inscribirse y participar con sus opiniones verbales o escritas. Constituye la oportunidad de ser oídos, de expresar sus puntos de vista y argumentaciones, y de acompañar elementos probatorios, habiendo tomado previamente pleno y adecuado conocimiento de la decisión proyectada y de los antecedentes que la informan, incluyendo el derecho a obtener una decisión fundada que tome en cuenta sus argumentaciones y la prueba producida, en su caso.

La Audiencia Pública es uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos, y un pilar importante del derecho de acceso a la información. Por dicha razón, a los fines de la gestión pública 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 total libertad, las perspectivas tanto individuales como grupales o colectivas sobre el futuro educativo. También ahí pueden manifestarse las interpretaciones de cada uno sobre los problemas comunes y sobre las soluciones que deben encararse. Esta instancia de participación tiene como finalidad promover una efectiva participación ciudadana, y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta.

De acuerdo con el Dr. Agustín Gordillo: "El derecho comparado ya de antaño introduce una segunda forma de cumplir con el antiguo principio *audi alteram partem* y es la necesidad política y jurídica de escuchar al público antes de adoptar una decisión, cuando ella consiste en una medida de carácter general, un proyecto que afecta al usuario o a la comunidad, al medio ambiente, la designación de un magistrado de la Corte Suprema, etc. Su campo de aplicación es sumamente amplio y si se la considera en el marco ampliado de la participación ciudadana ostenta diversas variantes y ramificaciones. Su funcionamiento supone necesariamente que la autoridad pública someta un proyecto al debate público, proyecto que debe tener el suficiente grado de detalle como para permitir una eficaz discusión".

La Audiencia Pública o *Public Hearing* tiene un doble carácter público: En principio por la publicidad y transparencia misma del procedimiento, su oralidad e intermediación, asistencia y registro gráfico y filmico a través de los medios de comunicación, los cuales no participan ni intervienen en forma inmediata en la Audiencia Pública, sino que la registran y en su caso publican y comentan, debaten, etc., con más la necesaria publicación de las reuniones. A ello cabe agregar especialmente la participación procesal y el acceso del público en general, asociaciones, partidos políticos, a tales procedimientos, como sujetos activos y partes en sentido procesal de ellos.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Lo primero hace a la calidad necesariamente transparente y abierta al conocimiento del público de virtualmente todos los actos estatales. El secreto es sólo un resabio medieval que las modernas democracias ya no aceptan sino en contados asuntos de Estado que hacen a la seguridad nacional, o a la discreción que debe proteger al secreto comercial. Es entonces la participación oral y pública lo que cualifica las audiencias públicas. Es la activa participación del público como parte en el procedimiento, en sentido jurídico y no ya como mero "espectador." Conviene adelantar que la Audiencia Pública requiere antes de una preaudiencia para ordenar el procedimiento, determinar quiénes van a participar, fijar los tiempos, etc., a fin de que el procedimiento funcione conforme a carriles predeterminados.

Cabe distinguir la "pública audiencia" o sesión pública para enfatizar que en la Audiencia Pública no se trata de celebrar una sesión con asistencia pasiva del público, periodismo, etc., sino en la cual el público es parte interesada y activa, con derechos de naturaleza procedimental a respetar dentro de la concepción del debido proceso constitucional; con derecho de ofrecer, producir prueba y controlar la que se produce, alegar, etc. El concepto de participación pública es así esencial al de Audiencia Pública establecido por la ley, sin perjuicio de que, además, la Audiencia debe estar abierta al conocimiento del público, periodismo, etc.

Tal como también lo expresa el citado autor, debe distinguirse la Audiencia Pública, como procedimiento ordenado de escuchar objeciones formales a un proyecto oficial bajo pena de nulidad, de las denominadas reuniones populares o *Town Meetings*. Estas últimas son de carácter informal, están abiertas al público en forma ilimitada y se limitan al intercambio libre de opiniones entre la autoridad y los ciudadanos generalmente sobre un tema determinado. No supone una toma de decisión concreta ulterior, es de carácter recíprocamente informativo -y para el funcionario, formativo- sobre temas generales.

Además deben diferenciarse de las reuniones abiertas u *Open Meetings* de los órganos de dirección colegiada de las agencias o entes, donde la participación del público se limita a tomar conocimiento de todo el proceso de toma de decisiones de los miembros del órgano colegiado. Los alcances de la participación en las audiencias públicas y las reuniones abiertas no son iguales, aunque contribuyen a una mayor transparencia en la adopción de decisiones públicas.

Las Audiencias Públicas que proponemos están basadas en las *Public Hearings* ante las comisiones (committees) de los órganos legislativos de los Estados Unidos, que permiten a las organizaciones sociales una posibilidad más para el ejercicio de su influencia. Todos tenemos alguna idea de su actuación a través de los medios masivos de difusión.

Además de posibilitar el conocimiento con mayor profundidad de las pretensiones de la Administración Pública, mediante este instituto la población puede opinar. Con todo, no es una votación de los ciudadanos residentes en el lugar. De esta forma la población que va a ser afectada por las consecuencias de la decisión no manifiesta una formal y vinculante posición sobre la actitud de la administración.

Este es un hecho a ser subrayado, pues ese mecanismo de consulta puede generar grandes decepciones, cuando se ve a la Administración Pública decidiendo manifiestamente en contra de las opiniones de los administrados consultados.

La Audiencia Pública puede ser: facultativa, obligatoria o a petición de la ciudadanía. En el primero de los casos, la autoridad decide si la realiza o no; mientras que en el segundo ésta debe realizarla y si no la realiza el acto administrativo es nulo por falta de causa suficiente. En cuanto a la última de las mencionadas, se producen cuando la normativa del instituto admiten la posibilidad que la ciudadanía pueda solicitar a las autoridades la realización de una Audiencia Pública cumpliendo con ciertos requisitos.

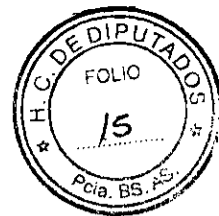
En forma potestativa, los órganos de gobierno o la comunidad podrán pedir la realización de Audiencias Públicas para el tratamiento de temas del más variado interés. Destacamos el hecho de la posibilidad de convocatoria también por pedido de una cantidad de ciudadanos, considerados individualmente, o por entidades representativas. La Audiencia tendrá carácter consultivo para los cuerpos representativos, los que tomarán en cuenta los resultados de la misma.

En algunos casos se convoca a Audiencias Públicas como medio de información hacia la comunidad, empleándose en los casos de la divulgación del presupuesto, el establecimiento de nuevas tasas y contribuciones, como también para comunicar los lineamientos del programa de actuación de gobierno, ampliado de esta forma la base ciudadana en el conocimiento de temas íntimamente ligados al desenvolvimiento de la Administración.

De igual forma, se utiliza obligatoriamente este instituto ante la presentación de iniciativas relacionadas con la privatización de servicios públicos, la enajenación de bienes del Estado, la implementación de obras públicas o privadas cuyas características pudieran generar consecuencias negativas importantes de carácter socio-económico o ambiental; así como para el establecimiento de nuevos códigos, reglamentos, estatutos, leyes u ordenanzas de aplicación general para vastos sectores de la población. Para estos casos,



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



en muchos lugares se convoca a Audiencia Pública consultiva previamente a la adopción de una decisión al respecto, por parte de cualquiera de los Poderes del Estado.

En el documento difundido por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), denominado "Herramientas de Participación Pública – Audiencias Públicas", se desarrollan claramente los objetivos principales de las Audiencias Públicas. En el mismo se expresa:

Las audiencias públicas son oportunidades de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial del conjunto de la población puedan ser capitalizados y reflejados por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo. De este modo, la participación en las Audiencias Públicas tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad y a la razonabilidad de las decisiones que se adopten.

La Audiencia Pública es una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades. Es un encuentro circunscripto dentro de un procedimiento de toma de decisiones públicas. Una vez institucionalizado, su convocatoria puede ser obligatoria bajo determinantes circunstancias y la falta de celebración de éstas puede ser causa de nulidad de la decisión aprobada.

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.

Las opiniones que se expresen en la Audiencia Pública no son vinculantes para las autoridades convocantes. Ni siquiera en el supuesto que existan puntos de vista mayoritarios. Este mecanismo no es un instrumento para reemplazar a las autoridades gubernamentales debidamente constituidas. Más bien se trata de un mecanismo que permita a los habitantes contribuir a la calidad de las decisiones públicas gracias a la presentación simultánea de perspectivas y conocimientos provenientes de un amplio y diverso espectro de actores.

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

El que la administración deba realizar una Audiencia Pública, cuya materialidad debe adoptar buena parte de las formas de un proceso judicial oral, no debe llevar a confusión en cuanto a la índole de la función que en la especie se realiza: ella es administrativa, incluso en el caso de los entes de regulación y control de servicios privatizados. Los principios de la Audiencia Pública son el debido proceso, publicidad, oralidad, informalismo, contradicción, participación, instrucción e impulsión de oficio y economía procesal; a veces se agrega la gratuidad. Dentro de los principios generales hay un primer grupo integrado por el debido proceso, la publicidad, contradicción y participación; ellos, que son los principios rectores del procedimiento, deben con todo considerarse dentro del marco del informalismo, la oralidad, instrucción e impulsión de oficio y economía procesal. ("Tratado de Derecho Administrativo", Tº 2: "La Defensa del Usuario y del Administrativo")

Este mecanismo de consulta pública, por otra parte, tiene grandes ventajas principalmente cuando, por ejemplo, el sistema norteamericano (Administrative Proceeder Acto - 553c) determina que, habiendo relevancia en las consideraciones presentadas, sean incorporadas a la decisión.

Las Audiencias Públicas pueden ser legislativas o administrativas: las legislativas son las convocadas por las Cámaras o 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 aquellas convocadas por los distintos organismos públicos que actúan bajo la órbita del Poder Ejecutivo, en los distintos niveles, con facultad para aprobar decisiones de alcance general.

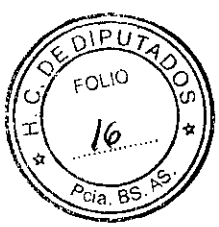
La Audiencia Pública es una instancia transparente de participación ciudadana para la toma de decisiones vinculantes, que no solo se aplica para cuestiones de carácter legislativas o administrativas, sino también para el control de gestión, referidas al servicio público.

Antecedentes

Del conocimiento de los hechos por parte de la comunidad sobre las diversas materias de su importancia, con el transcurso del tiempo la población pasó a querer participar del procedimiento de elaboración de las decisiones, ya en las fases de su planificación.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



La garantía de oír al interesado -con acceso al expediente, debate y prueba, control de la producción de la prueba, alegato y decisión fundada sobre los hechos alegados y probados-, antes de dictar una decisión que pueda afectar sus derechos o intereses es un principio clásico del derecho constitucional y administrativo. Desde hace siglos es un principio jurídico casi siempre reconocido como tal, pero también frecuentemente incumplido.

Esa extensión del principio de la audiencia individual al principio de la audiencia pública ha comenzado primero en el derecho anglosajón, pero es ya de naturaleza universal. En el derecho inglés se fundamenta en el principio de justicia natural que también informa la garantía de defensa en el caso particular y en el derecho estadounidense en la garantía del debido proceso legal que nuestra propia Constitución e interpretación constitucional también han recibido.

En Francia, desde 1917, se lleva a la práctica un procedimiento de consulta previa llamada "enquête publique". Tal sistema prevé la presencia en el lugar interesado de un comisario designado por la administración, que recoge las observaciones escritas que las personas les hacen llegar. No había, todavía por entonces, un encuentro formal y obligatorio entre los ciudadanos con los administradores públicos.

En los Estados Unidos se practica desde hace tiempo un sistema de *Open Meetings* y de *Public Hearings*, mostrando una administración abierta donde el público puede participar, asistiendo a reuniones de la administración pública y teniendo la oportunidad de presentar, oralmente, o por escrito, su punto de vista.

Cabe destacar que el fenómeno del crecimiento del Poder Ejecutivo se ha hecho sentir en estas relaciones. Desde que la mayoría de las iniciativas de ley son elaboradas por el Ejecutivo, la mayor parte de las organizaciones sociales no se dirige a los diputados personalmente ni a las comisiones; prefiere, durante la elaboración de un anteproyecto de ley de su interés, dirigirse directamente al Ejecutivo, a los Ministros y Secretarios o a la burocracia; incluso se establecen verdaderas cabezas de puente en la burocracia misma, lo que significa que ejercen estas organizaciones como "influencias externas" (J. La Palombara, *The Adalid and Limitations of Interest Group Theory*; in *North - American Field Situations*; in *Journal of Política*, Gainesville (Fla) 22 (1960), cap 1 pág. 391).

Ni el Poder Ejecutivo ni la burocracia consideran la colaboración de las organizaciones sociales como una injerencia indeseable. Incluso, algunas veces el Estado ha colaborado en la organización de agrupaciones de intereses que no existían con anterioridad, para crearse un interlocutor (Potter, cap. 1, pág. 32).

A través de diversas iniciativas se ha instaurado como práctica legislativa y dentro de la arquitectura del ejercicio del poder público, el instituto de la Audiencia Pública como instancia participativa en el proceso de toma de decisión, tanto administrativa como legislativa, de todos aquellos ciudadanos que puedan verse afectados o tengan un interés particular, para que puedan expresar su opinión, a la vez, que la autoridad responsable de tomar la decisión, pueda acceder a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en un pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados.

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

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

En nuestro país, la Audiencia Pública no se ha constituido aún en una práctica común de las comisiones de los órganos legislativos y deliberativos, sin perjuicio de lo cual distintas organizaciones sociales suelen ser recibidas para escuchar sus opiniones o peticiones, aunque en audiencias no públicas. No obstante, nada hay en las respectivas Constituciones o Leyes que lo impida; bastaría con que los respectivos reglamentos internos de aquellos cuerpos lo establezcan, y para ello convendría recoger la rica experiencia extranjera para arrancar sobre una base cierta y no ilusoria.

Más aún, esta forma de la participación puede ser practicada de inmediato, sin reforma legal de ningún tipo. Como no existe prohibición al respecto, nada impide que las comisiones o el órgano a que ellas sirven (Cámara, Concejo), reunido "en comisión", reciban ante sí a personas u organizaciones sociales interesadas en el asunto en tratamiento, a fin de intercambiar información y opiniones respecto al mismo.

La participación se ha institucionalizado en varios lugares en el país bajo las formas de Iniciativa Popular y Consulta Popular, lográndose resultados favorables. En todos los ejemplos se observa un acercamiento de la comunidad a la administración, para dar respuesta a necesidades generales o de determinados sectores.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

En San Juan y Mendoza, se legisló hace ya muchas décadas un mecanismo de participación de las comunidades de regentes o tenedores de fondos sobre el curso de ríos de la zona, al ser necesaria la regulación colectiva para la distribución equitativa del agua. En Corrientes se ha regulado la participación popular en aquellos temas referidos al medio ambiente en el Código de Recursos Naturales -Ley 3607-. Se previó también en la Ley 4754 de Córdoba en el año 1964, por la que tienen derecho a iniciativa en la sanción de ordenanzas, los electores que representen el 10% del registro cívico municipal.

En el texto de las constituciones reformadas en los últimos años, como las de Salta y San Juan entre otras, se prevé expresamente la garantía de la democracia participativa, a través de las leyes y reglamentos específicos (artículos 75 y 4 respectivamente).

De hecho, la Audiencia Pública ha tenido algunas de las primeras manifestaciones regulares en nuestro país a mediados de la década del 80. Cabe recordar, por ejemplo, que en el Senado de la Nación se propuso el día 3 de marzo de 1984 una enmienda al Reglamento Interno de la Cámara, por la cual se incorporó la Audiencia Pública como mecanismo de consulta. La Cámara de Diputados de la Nación, el 27 de setiembre de 1984, trató en Audiencia Pública la creación en el noroeste argentino del "Parque Interzonal El Aconquija". Tal como se mencionó anteriormente, y en el orden cronológico de antecedentes que desarrollamos, en el año 1985 se convocó a Audiencia Pública para determinar, de acuerdo a la opinión de los expertos, cual era el papel del Parlamento Nacional respecto a la temática "Contaminación de los ríos Reconquista, Luján, Tigre y Bajo Paraná".

En el año 1990, al crearse la Comisión Nacional de Telecomunicaciones por Decreto 1185/90, se estableció en el Capítulo VII - Fiscalización y Control, mas precisamente en el inciso a) del artículo 30, la aplicación del sistema de Audiencias Públicas. Posteriormente el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, mediante la Resolución 1420/94 (B.O. del 17/11/94), aprobó un Reglamento de Audiencia Pública para la discusión del régimen tarifario de las empresas telefónicas. El 21 de noviembre de 1994 se realizó la primera Audiencia Pública, convocada por el mencionado Ministerio.

Luego de la reforma constitucional realizada en el año 1994, el procedimiento de la Audiencia Pública aparece adecuado a la reglamentación de los servicios públicos, contenido en el actual artículo 42 de la Constitución Nacional.

El artículo 3 de la Resolución 381/95 del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, claramente dispone la realización de una Audiencia Pública con carácter previo al dictado del acto administrativo que tenga por efecto modificar la estructura tarifaria del servicio de telecomunicaciones, quedando de este modo configurada una verdadera autolimitación de la Administración, por constituir un requisito esencial de la formación de la decisión definitiva que aquella deba emitir.

La celebración de la Audiencia contemplada en el artículo 3 de la Resolución N° 381/95 configura un requisito insoslayable para la reestructuración tarifaria del servicio telefónico básico, no tratándose de un acto exclusivamente interorgánico sino de un complejo de actos insertos en un procedimiento determinado y que posee indudables y seguras repercusiones externas en la relación existente entre la Administración-prestadores-usuarios de un servicio público esencial.

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 7 y 30 del Decreto N° 1185/90 y sus modificatorios, la Comisión Nacional de Comunicaciones podrá llamar a Audiencia Pública o formular documento de consulta regulatoria, previa a decidir temas de grave repercusión social o expresamente previstos por la Ley. En ese sentido dicho organismo aprobó por Resolución N° 57/96 el "Reglamento General de Audiencias Públicas y Documentos de Consulta para las Comunicaciones". El día 30 de enero de 1996 se realizó la correspondiente Audiencia Pública.

La Audiencia Pública constituye una segunda aplicación del principio del debido proceso que, aunque implícita en nuestro tradicional sistema constitucional, recién viene a adoptarse en forma expresa con carácter legislativo en las primeras leyes que hacen al control de los servicios privatizados, sin perjuicio de algunos antecedentes de interés, incluso anteriores a la Constitución de 1994: en ésta, el juego de los artículos 18 y 41, 42 y 43 la hacen ya inequívoca.

Cabe además tener presente, en el caso de algunos entes reguladores, que la ley exige expresamente este recaudo en diversos supuestos, con la doble consecuencia: a) de incorporarlo así taxativamente como requisito previo a la emanación del acto, como parte entonces de la garantía de audiencia del interesado a nivel constitucional, y b) de tener el expreso alcance de nulidad absoluta en caso de omisión, conforme lo prescripto por el artículo 14 del Decreto-Ley N° 19.549/72.

Tal como lo expresa el Dr. Agustín Gordillo: Debe tenerse presente que el principio de la Audiencia Pública es de raigambre constitucional, sea que esté en forma implícita o explícita como en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Audiencia Pública deviene el único modo de aplicar al supuesto del art. 43 la garantía del art. 18, a fin de que pueda darse lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación denominó la efectiva participación útil de los interesados, en el sentido de que sean admitidos los que tienen derecho o interés legítimo y también los titulares de derechos de incidencia colectiva. Esa efectiva



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

participación útil de quienes se hallan legitimados a tenor del art. 43 de la Constitución según recientes pronunciamientos sólo puede darse en el marco de una Audiencia Pública, sin perjuicio de la también necesaria participación en los cuerpos colegiados de los entes reguladores.

Cabe destacar que el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, aprobó por Resolución N° 247/00, el Reglamento de Audiencias Públicas en su ámbito, las cuales se deben llevar a cabo una vez al año durante los meses de abril y mayo. Las mismas son de tres tipos. Periódica, de información, temática y de información extraordinaria

La Audiencia periódica de información consiste en una instancia de divulgación pública destinada a poner en conocimiento de la sociedad el desarrollo y el ejercicio de las atribuciones y las facultades que la Constitución Nacional y la ley le asignan al Consejo de la Magistratura. Su realización propicia la difusión y publicidad de los actos del Consejo durante el último período, analizando y debatiendo sus resultados, y ocasionalmente dando a conocer diversos proyectos en marcha.

La Audiencia temática es un procedimiento al que el Consejo de la Magistratura puede recurrir cuando lo considere necesario antes de la adopción de determinadas decisiones que por sus contenidos y efectos resulten relevantes. Por último, la Audiencia de información extraordinaria es una instancia de debate, discusión y divulgación de uno o varios temas relacionados con el ejercicio y el desarrollo de las facultades propias del Consejo de la Magistratura que puede ser promovida por una o varias organizaciones identificadas en este reglamento, las que participarán en su difusión y preparación

Se debe tener presente que, a nivel nacional, este sistema de consulta se encuentra regulado por el Decreto N° 1.172/03, el cual incorpora el "Reglamento General de Audiencia Pública para el Poder Ejecutivo Nacional". El objeto del mismo es: "regular el mecanismo de participación ciudadana en Audiencias Públicas, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento" (Art. 1)

Todo lo concerniente en nuestro país a la generación, transporte y distribución de electricidad, se encuentra regulada por la Ley Nacional N° 24065. En su Capítulo XIV: Procedimientos y Control Jurisdiccional, el artículo 73 establece: "Cuando, como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, el ente considerase que cualquier acto de un generador, transportista, distribuidor o usuario es violatorio de la presente ley, de su reglamentación, de las resoluciones dictadas por el ente o de un contrato de concesión, el ente notificará de ello a todas las partes interesadas y convocará a una Audiencia Pública". El Ente Nacional Regulador de la Electricidad estableció el "Reglamento de Audiencias Públicas" mediante la Resolución ENRE N° 30/2004.

Entre las incorporaciones de este instituto en los textos constitucionales, cabe destacar el caso de la Estatuyente convocada en el año 1996 a efectos de redactar la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la misma han quedado explícitas las referencias a la consagración de reglas claras sobre la existencia de un régimen de gobierno surgido de la voluntad popular, representativo y participativo, señalándose un preciso objetivo: ampliar los centros de decisión, dando participación directa a quienes son en definitiva los titulares del poder delegado en sus representantes: el pueblo.

Existen en dicho texto constitucional numerosas precisiones que determinan entes de participación y control que abarcan procesos de planificación y gestión de políticas públicas. Los mecanismos de participación son también claros y numerosos, innovando incluso en institutos como la Revocatoria de Mandato. Específicamente se ha incorporado y establecido la aplicación de la Audiencia Pública para una serie de supuestos obligatorios a través de los artículos 30, 63, 90 punto 2, y 120 de la mencionada Constitución.

La Legislatura de la ciudad Autónoma de Buenos Aires reguló el instituto de Audiencia Pública mediante la sanción -el día 5 de marzo de 1998- de la Ley N° 6, promulgada por Decreto N° 325/98 del 24/03/1998 (BOCBA N° 420 del 03/04/1998). Esta norma fue luego modificada en diversos artículos por las siguientes leyes: Ley N° 229, Ley N° 258, Ley N° 533, Ley N° 567, Ley N° 761, Ley N° 1470 y Ley N° 3241.

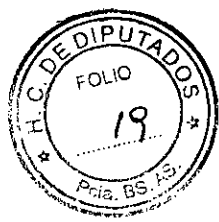
En cuanto a la Provincia de Buenos Aires, la Ley de Procedimiento Administrativo -Ley 7467- en su artículo 124 autoriza a someter a información pública la iniciativa que tienda a modificar o sustituir una norma legal o reglamentaria, con consulta a entidades gremiales, profesionales o que representen intereses de carácter general. Resulta demostrativa la previsión de las ideas que pueden acercar la comunidad al manejo de la cosa común. Es también antecedente para la implementación de la propuesta, ya que no choca con normas prohibitivas o de reforma, que dilaten su puesta en marcha.

Como ha quedado demostrado, la aplicación del procedimiento de la Audiencia Pública, es una práctica común en los sistemas de control de los servicios públicos. En nuestra provincia la Ley 11769, sancionada el 4 de enero de 1996, que estableció el marco regulatorio para la generación, transporte y distribución de la energía eléctrica, incorporó en varios artículos la organización y aplicación del régimen de Audiencias Públicas para los organismos y los procedimientos de control (Artículos 60 inc. d. y 66).

En cuanto a la Convención Constituyente que reformó la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en el año 1994, introdujo las formas de democracia semidirecta, quedando plasmadas las mismas en el Art. 67.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Allí se regulan los institutos de la Iniciativa y la Consulta Popular, facultando en su Inciso 5 a establecer otras formas de participación.

En el año 2006, la Legislatura provincial sancionó la Ley 13569 que "establece el procedimiento que deberá observarse en la realización de las Audiencias Públicas convocadas por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de la Provincia" (Art. 1). Esta norma fue promulgada por Decreto N° 2871/06 del 27/10/06 (BO N° 2553506 13/11/06)

Otras provincias también han legislado para la incorporación de este mecanismo de participación popular. La provincia de Córdoba ha establecido la Audiencia Pública Legislativa a través de la Ley N° 9003. La provincia del Chaco, mediante la sanción de la Ley N° 4654 creó para su jurisdicción el sistema de Audiencias Públicas. En la provincia de Catamarca, se encuentra en etapa de revisión el proyecto de ley iniciado en el año 2005 cuyo objeto es instituir "en el ámbito del Poder Legislativo el Sistema de Audiencia Pública".

La provincia de Santa Cruz dictó un Decreto destinado a "regular el procedimiento administrativo de Audiencias Públicas en el marco de la Ley Provincial N° 2658 de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), estableciendo los lineamientos generales para su desarrollo" (Art. 1).

La provincia de Jujuy sancionó la Ley N° 5317 que "tiene por objeto posibilitar la consulta de la opinión y regular la participación de los ciudadanos en la toma de aquellas decisiones administrativas que puedan afectar o que inciden sobre toda o parte de la población". (Art. 1).

En lo que respecta al ámbito municipal, uno de los casos pioneros de participación local institucionalizada, se produjo en los municipios de General Madariaga y de General Pueyrredón. En 1959, en el Partido de General Madariaga fue sancionada una Ordenanza mediante la cual se materializaba una preocupación acerca del Partido para mejorar los problemas urbanos. En el artículo 6° de la Ordenanza se menciona la necesidad de hacer consultas periódicas con grupos y personas representativas del vecindario permanente y transitorio, así como de las fuerzas vivas y los organismos públicos que actuasen en el territorio del Partido, pudiendo organizar comisiones honorarias consultivas para el progreso técnico de los estudios del programa o que los planes requiriesen.

También puede encontrarse otros ejemplos de Audiencias Públicas en algunas legislaturas provinciales y concejos municipales. En este último caso cabe destacar la realización de numerosas Audiencias Públicas, en las que fueron tratados temas de importancia para la comunidad, en el Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón -provincia de Buenos Aires-. Dichas audiencias promovidas desde las comisiones o desde la propia presidencia del Cuerpo a petición de organizaciones intermedias, se fueron desarrollando desde el año 1989 hasta mediados de la década del 90. Con posterioridad, el 10 de diciembre de 1998, fue sancionada la Ordenanza N° 12336 que estableció el instituto de Audiencia Pública en ese distrito; siendo la misma reglamentada mediante el Decreto D-870 -de fecha 11 de mayo de 2000- del H. Concejo Deliberante.

Otro caso a mencionar -del cual existen muchos otros similares- es el correspondiente a la Municipalidad de General Roca. En esta comuna, a pesar de ser establecida la Audiencia Pública en su carta orgánica -aprobada en 1988- la misma nunca fue realizada. Entre otras causas, quienes no están suficientemente consustanciados con este tipo de mecanismos de participación popular, plantean sus dudas respecto a la falta de experiencia de la población y a que, si bien es un instrumento valioso, no conduce muchas veces a resultados prácticos.

La Municipalidad de San Carlos de Bariloche, incorporó las Audiencias Públicas en su Carta Orgánica. En su Art. 164 se expresa: "La Audiencia Pública es el derecho ciudadano de dar o recibir opinión e información sobre las actuaciones político-administrativas. Es ejercido por vecinos y organizaciones intermedias, en forma verbal, en unidad de acto y con temario preestablecido, de acuerdo a lo que se determine por ordenanza. El resultado, opiniones y conclusiones a las que se arribe en Audiencia Pública no tendrán carácter vinculante, pero su rechazo deberá ser fundado, bajo pena de nulidad". En el capítulo referido a Políticas Generales de Ambiente, correspondiente a la citada Carta Orgánica, el Art. 181 establece: "Son políticas generales de ambiente 3. La obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental de emprendimientos públicos o privados y su discusión en Audiencia Pública, según lo regule la normativa específica".

Cabe agregar que, en su Art. 29 -Funciones y Competencias Municipales-, con respecto a los Servicios Públicos y Mantenimiento, la Carta se establece: 10. Los servicios públicos corresponden originariamente a la Municipalidad, quien vela por su correcta prestación. Toda concesión de éstos debe ser aprobada con la realización previa de una Audiencia Pública". Según el Art. 130: "Toda concesión o régimen tarifario, debe ser aprobado con la convocatoria previa a una Audiencia Pública". Asimismo, se indica: "La Municipalidad reglamentará la obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental de emprendimientos públicos o privados y su discusión en Audiencia Pública, en el plazo de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente Carta Orgánica".



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



En correspondencia con su Carta Orgánica y con posterioridad a su aprobación, la Municipalidad de San Carlos de Bariloche incorporó mediante las Ordenanzas N° 418-CM-94 y 420-CM-95, las Audiencias Públicas para el Consejo de Planificación Municipal. Posteriormente, en el año 1997 con la sanción de la Ordenanza N° 787-CM-97, se estableció la "Reglamentación de Procedimientos de Audiencia Pública".

De forma similar, la Municipalidad de Ushuaia sancionó el día 23 de julio del año 2003 la Ordenanza N° 2582, mediante la cual se instituyó "el marco normativo para el llamado a Audiencia Pública" (Art. 1°). Dicho mecanismo consultivo había sido previamente incorporado a su Carta Orgánica Municipal en su Artículo 248.

La Municipalidad de Río Gallegos, mediante el Decreto N° 1621/2006 del 26 de abril de 2006: promulgó las Ordenanzas N° 5543 y N° 5579 que establecen el Régimen de las Audiencias Públicas Municipales. Este mecanismo de participación había sido incorporado por medio del Artículo 1 del Decreto N° 1172/03.

Procedimientos

Se considera que la forma más eficaz para las consultas rápidas a la población, son las Audiencias Públicas previas a la adopción de decisiones. Como se expresó, tales Audiencias suelen aplicarse principalmente en dos ámbitos: el parlamentario y el de la administración pública. Para el primero, una mera adición a los reglamentos de los respectivos Cuerpos que presiden el modo de obrar de sus comisiones, basta para hacerlas obligatorias y organizar sus procedimientos. La experiencia de los EE.UU., Canadá y Costa Rica es relevante al respecto.

En la esfera de los poderes administradores también bastan decretos, que pueden expedir en virtud de potestades que tienen ("reglamentos autónomos") para organizar tales Audiencias como paso previo a sus decisiones. Pero si fuese una ley o una ordenanza la que estableciera el instituto a nivel general, es necesario establecer con claridad los procedimientos para su implementación en los distintos ámbitos.

Si bien el objeto de la Audiencia Pública queda enunciado al sancionarse la norma general por la cual se incorpora el instituto a los diversos ámbitos de aplicación, recién mediante la reglamentación de la misma se habilita concretamente la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones tanto de la Administración provincial y municipal, como de los ámbitos legislativos (Legislatura Provincial y Concejos Deliberantes). Es decir que, no basta con la creación del espacio institucional sino que, recién a partir de la reglamentación de la norma todos aquellos ciudadanos que lo deseen podrán intervenir efectivamente expresando sus opiniones respecto a los temas puestos a consideración, con la posibilidad de incidir realmente en las determinaciones, garantizando que las leyes, ordenanzas y demás normativas reflejen las consideraciones y preocupaciones de la población.

Por otra parte la celebración de la Audiencia Pública debe respetar determinadas normas de procedimiento, que deben surgir de la ley que incorporó este instituto y de su correspondiente reglamentación, los que deben contener los requisitos de la etapa preparatoria, del desarrollo y del seguimiento de la Audiencia Pública. La razón de esta formalidad es garantizar la participación de la ciudadanía, con información y en igualdad, de todos los que tengan interés en hacerlo.

Las normas de procedimiento que las regulan son establecidas por legislación general administrativa sobre regímenes participativos; por ejemplo una ley sobre participación de la comunidad, legislación sobre aspectos especiales de la gestión pública, las evaluaciones del impacto ambiental de obras hidráulicas, o la normativa reglamentaria adoptada por las mismas autoridades administrativas. Como ejemplo de ello podemos citar el reglamento sobre Audiencias Públicas en el marco de un ente regulador.

En el procedimiento para convocar a Audiencias Públicas es imprescindible que se de cumplimiento a una serie de requisitos para dotar de transparencia y legalidad a las mismas. En primer término, es necesario publicar las convocatorias en el Boletín Oficial y difundirlo en los diarios de mayor circulación. También debe darse el tiempo suficiente para que las partes interesadas puedan contar con la documentación e información necesaria para elaborar sus propuestas. Este requisito garantiza que todos los participantes cuenten con la totalidad de los elementos que se manejarán durante la audiencia y asegurar el derecho a la debida información.

Resulta de vital importancia precisar claramente el objeto de la audiencia y delimitar los puntos a debatir durante el desarrollo de la misma, a fin de que no se vea desnaturalizada. Por ejemplo, si el objeto es el ajuste de tarifas, deben presentarse los cuadros tarifarios, con la documentación respaldatoria de la procedencia de los mismos. Por otra parte, las Audiencias deben ser presididas por el organismo convocante. De la autoridad que presencie y presida la Audiencia, dependerán las resoluciones que luego se adopten en correspondencia con el tema tratado.

En general, son las autoridades a cargo de una decisión las que por su propia iniciativa convocan a las Audiencias Públicas, pero se ha dejado abierta la posibilidad que sean los propios ciudadanos quienes soliciten la realización de las mismas. Es importante convocar con suficiente tiempo de antelación para que



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



las personas interesadas se preparen, hablen con otros y obtengan información previa, es decir se organicen para participar con responsabilidad y eficiencia.

El organismo convocante debe publicar durante tres días la convocatoria a la Audiencia Pública, con una antelación no menor de 20 días corridos a la fecha fijada para su realización, en el Boletín Oficial, y en medios de difusión masiva (radio, televisión y prensa escrita), a fin de garantizar su más amplia información. Se deberá precisar día, hora y lugar de celebración de la Audiencia Pública.

En este orden de ideas, creemos que la regulación de las Audiencias Públicas deben contemplar las necesidades horarias de quienes trabajan, a fin de posibilitar la mayor participación de los vecinos.

En las reglamentaciones de Audiencias Públicas, se establece que pueden ser presenciadas por el público en general y que los participantes pueden actuar en forma personal o a través de sus representantes. Estos espacios de participación permiten que se genere un ida y vuelta entre los funcionarios y representantes y la Sociedad Civil, ya que se toman en cuenta las iniciativas de la ciudadanía, se generan ámbitos de discusión previos y posteriores a la celebración de la Audiencia y se busca generar consenso entre los distintos actores involucrados, contribuyendo de este modo a una mejor calidad de participación cívica de los distintos participantes.

Puede participar toda persona física o jurídica, pública o privada, que acredite su inscripción previa en el Registro de Participantes y que esté relacionado con la temática de la Audiencia Pública. En el Registro se inscribirán a todos aquellos ciudadanos que deseen hacer uso de la palabra en el transcurso de la Audiencia y recibirá los documentos que cualquiera de los inscriptos quisiera presentar con relación al tema educativo. El Registro entregará un certificado de inscripción a los participantes de la Audiencia y recepcionará la documentación en debida forma. La inscripción será libre y gratuita.

Al momento de iniciarse la Audiencia Pública, la autoridad que la preside deberá dar lectura al orden del día y al Reglamento de funcionamiento de la misma. En éste estará definida 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; período para la presentación de opiniones escritas posteriormente, e información sobre el lugar y modo de observación del expediente en el que se haya incluido las versiones escritas de las distintas intervenciones de las autoridades, del público, de los expertos y de los testigos.

Los convocantes abren la Audiencia y, en algunos casos, ofrecen la palabra a facilitadores o instructores. Estos pueden ser convocados para moderar la participación de los presentes; dan la palabra a los participantes que lo hayan formalmente solicitado, a los expertos invitados, a las autoridades y cualquier otra parte que lo solicite.

Los participantes tienen derecho a una intervención oral de por lo menos cinco minutos. El área de implementación debe organizar y poner a disposición de los ciudadanos, autoridades, público y medios de comunicación, las instalaciones donde se realizará, en condiciones adecuadas de accesibilidad y confortabilidad, la Audiencia Pública.

Parafraseando a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "lo que la garantía constitucional tutela no es la mera formalidad de la citación de los litigantes, sino la posibilidad de su efectiva participación útil en el litigio." No se trata tan sólo de cumplir los pasos procedimentales y tener la organización adecuada del espacio, sino dar también vida al principio de la audiencia pública. No se trata de atarse a estrictos cánones reglamentaristas preconcebidos, sino de tener presente la necesidad de asumir la responsabilidad tanto del cumplimiento de los principios generales del procedimiento de Audiencia Pública como de satisfacer la esencia del objetivo buscado por la ley y la Constitución.

Dado que se trata de un procedimiento administrativo, cabe respetar el pleno derecho de las partes a producir todas las pruebas que hacen a su derecho, con carácter contradictorio y contralor de la producción de la prueba, etc. y cumplimentar al mismo tiempo el carácter de oficialidad e instrucción. La tarea de quienes tienen a su cargo el procedimiento de Audiencia Pública debe cumplimentar con el otorgamiento de la más plena y amplia producción y contralor de la prueba por las partes interesadas y con una amplia actividad instructoria pero imparcial e independiente de los órganos del proceso.

Terminado el tiempo acordado a las partes, o incluso durante su desarrollo, los miembros del órgano que dirija la Audiencia, tienen además plenas facultades para interrogar de oficio, conforme al principio de la oficialidad o instrucción, acerca de todos los aspectos que a su juicio sean conducentes a un mayor esclarecimiento de los hechos y derecho en debate y por ende a una mejor resolución del caso. ("Tratado de Derecho Administrativo", Tº 2: "La Defensa del Usuario y del Administrativo")

Los ciudadanos que quieran presenciar la Audiencia Pública y no pudieron inscribirse a tiempo, pueden participar -en principio- únicamente mediante la formulación de preguntas por escrito, previa autorización del Presidente de la misma. En algunos casos, cuando las características del tema, el tiempo de desarrollo y la cantidad de expositores así lo permita, existirá la posibilidad de que algunos integrantes del público no



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



inscriptos en el Registro puedan -a criterio de la Mesa Directiva- aportar al final de la lista de oradores, datos y/u opiniones importantes para el objetivo de la misma.

Las Audiencias deben ser taquografiadas, así como grabadas disponiéndose de medios técnicos que registren las distintas intervenciones para ser agregadas al expediente del asunto tratado. En el mismo se incorporan, además de las opiniones orales, los comentarios escritos de los participantes.

En muchos casos está prevista la organización de seminarios, talleres y paneles coordinados por especialistas y expertos, a fin de ampliar marcos referenciales de conocimiento y facilitar la comprensión de las temáticas educativas a tratar. La convocatoria de estos profesionales es efectuada por el organismo convocante por sí misma o por pedido de los sectores participantes.

La presidencia de la Audiencia Pública a nivel provincial, será ejercida por el Gobernador o el Presidente de la Cámara convocante, asistidos por el Ministro o el Intendente o el presidente del Concejo Deliberante, asistidos respectivamente por el Ministro o el Presidente de la Comisión, relacionados con el tema a tratar. Con respecto a la Audiencias de carácter municipal, dichas funciones serán cumplidas por el Intendente, el Presidente del Concejo Deliberante, asistidos por el Secretario del área administrativa competente, en el primer caso, o el presidente de la comisión respectiva, en el segundo.

El Presidente de la Audiencia se encuentra facultado para designar un Secretario que lo asista, decidir sobre la pertinencia de realizar grabaciones y/o filmaciones, establecer la modalidad de respuesta a las preguntas formuladas por escrito; y ampliar excepcionalmente el tiempo de las alocuciones. Con carácter excepcional podrá disponer de la interrupción, suspensión, prórroga o postergación de la sesión, así como su reapertura o continuación.

El Presidente de la Audiencia tiene el deber de garantizar la intervención de todas las partes, así como de los expertos convocados; mantener su imparcialidad absteniéndose de valorar las opiniones y propuestas presentadas por las partes; y asegurar el respeto de las cláusulas del Reglamento.

Si bien podría no ser necesaria una norma general para todas las Audiencias, lo cierto es que muchas veces los diversos organismos de aplicación no establecen los correspondientes reglamentos, motivo por el cual el instituto no se utiliza, a pesar de existir una norma que lo incorpora.

Existe una estrecha relación entre los principios de contradicción y participación, por una parte, y de oralidad e informalismo, por la otra. El debate en la Audiencia Pública debe, por su propia naturaleza, ser oral e informal, pero lógicamente ordenado por el órgano que preside la misma. Deben establecerse normas reglamentarias específicas, a fin de organizar adecuadamente el procedimiento y resolver cada caso singular conforme a los principios que se determinen.

No se trata de que cualquiera puede hablar en cualquier momento, sino que existirá un orden preestablecido en la preaudiencia, que determinará quién o quiénes hablarán en qué orden y por cuánto tiempo, con réplicas y dúplicas por tiempos equivalentes y parejos para todas las partes. Hay un sistema básico de oralidad, pero introduciendo elementos de escritorialidad que llevan a un mejor orden del procedimiento sin quitarle oralidad en lo esencial. A título comparativo, en el Estado de Nueva York se establece que cualquier parte que inicie o conteste una presentación lo hará por escrito, acompañando los documentos de prueba que posea, salvo que el funcionario que presida la audiencia, por razones justificadas, en circunstancias extraordinarias, admita testimonios orales. (Dr. Agustín Gordillo, "Tratado de Derecho Administrativo", Tº 2: "La Defensa del Usuario y del Administrativo")

Según el régimen, las audiencias públicas están abiertas a las siguientes categorías de participantes: 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; y los sectores regulados por la norma propuesta.

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. Por lo general participan en las Audiencias Públicas las 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 y el Ministerio Público.

Se establece, además, la obligación de explicitar las razones por las cuales las opiniones ciudadanas son o no consideradas en la toma de la decisión administrativa o legislativa, y se exige que todo lo actuado esté documentado y a disposición de los ciudadanos para la consulta respectiva.

Ámbitos jurisdiccionales de las Audiencias Públicas



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Las Audiencias Públicas pueden celebrarse en cualquier nivel jurisdiccional: municipal, provincial, regional, nacional, e internacional. En este último caso, los organismos internacionales, con competencias para dictar normas que afecten a comunidades locales, también podrían institucionalizar las Audiencias Públicas como instancias de sus procesos decisorios.

Resulta muy apropiada su utilización a nivel comunal, atento al grado de acercamiento entre gobernantes y gobernados. Constituye también la ejercitación y la práctica concreta de la autonomía municipal, convirtiendo al municipio en centro primario del sistema democrático.

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, las Cartas Orgánicas de los Municipios de Puerto Madryn, San Martín de los Andes, o San Salvador de Jujuy, prevén la Audiencia Pública como modalidad de consulta a la comunidad.

La crisis de nuestras instituciones requiere de un modo ineludible el compromiso responsable y la participación activa de la ciudadanía, en especial de aquellos sectores que por su posición social e intelectual están en condiciones de aportar productivamente a este proceso. La vida política tiene en el municipio la instancia institucional más próxima, lo cual hace de él un apropiado espacio para intentar la reconstitución de las instituciones públicas y la vida política en general.

Lo mismo pueden 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, como hemos citado, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad ha adoptado, mediante Resolución de su propio Directorio, un Reglamento de Audiencias Públicas.

Es muy importante que en diversos ámbitos jurisdiccionales se haya incorporado en la estructura de los Entes de Control de los Servicios Públicos, el mecanismo obligatorio y vinculante de Audiencia Pública como un procedimiento de consulta previo a la toma de decisiones, en lo que refiere a la formulación o ejecución de políticas, programas o proyectos públicos, o para evaluar la marcha de los mismos.

El derecho contemporáneo viene mostrando una creciente evolución del alcance de este principio jurídico, que ha comenzado en forma sistemática a comprender también la emisión de normas generales y grandes proyectos o decisiones particulares, impacto ambiental, etc.

En esa misma categoría entran todas las normas fundamentales sobre las relaciones entre administración, concesionario o licenciatario y usuarios, especialmente sus intereses económicos y demás derechos a tenor del art. 42 de la Constitución-, tales como fijación o modificación del régimen tarifario, prórroga de la concesión o licencia, prórroga de la exclusividad, renegociación del contrato que afecte el plazo o las condiciones, etc.

En estos casos, el objetivo de la aplicación de la Audiencia Pública es la participación de los usuarios en la toma de decisiones y control de la prestación de los servicios públicos, a los efectos de tutelar sus propios intereses.

Precisamente, por estos tiempos, hay un tema que involucra a la mayoría de los ciudadanos, los cuales todavía no tienen la información, documentación ni la participación necesaria para defender y resguardar sus intereses. Se trata del confuso y desgastante proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos.

Como es conocido, el Ministerio de Economía de la Nación debe establecer un cronograma de Audiencias Públicas para discutir las tarifas para los servicios de electricidad, gas, agua y teléfonos. Sin embargo, ha sucedido que poco tiempo antes de su realización no se conocía la autoridad convocante, qué elementos se pondrían en consideración durante las Audiencias y los alcances de la misma.

Es importante señalar que la prestación de los servicios públicos fue creada para satisfacer necesidades de la comunidad y nunca puede ir en detrimento de los usuarios. Sin embargo, la realidad muestra que hubo escasa preocupación por la defensa y resguardo de los intereses de los usuarios a la hora de tomar decisiones en materia de servicios públicos.

Se produjo un cambio a partir de la reforma constitucional de 1994, concretamente por su artículo 42, que consagra el derecho de los usuarios y consumidores a participar así como a obtener una información adecuada y veraz, debiéndose entender que la mejor manera de proveer a ese fin es mediante el llamado a Audiencia Pública.

La Audiencia Pública constituye un procedimiento oral y público, de participación, en el cual se otorga la garantía de oír a los interesados, previo al dictado de una decisión que pueda afectar los intereses o derechos de las partes intervinientes. Este mecanismo representa una garantía de razonabilidad para el



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



usuario y un instrumento idóneo para la defensa de sus derechos; un mecanismo de formación de consenso para la opinión pública y una garantía objetiva de transparencia de los procedimientos.

El régimen de Audiencia Pública forma parte de la garantía de oír al interesado previo al dictado de una decisión, derecho que se encuentra plasmado en el art. 1º de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos al consagrar el principio del debido proceso adjetivo, uno de cuyos postulados es el de la garantía de oír al interesado con carácter previo a la efectiva toma de decisiones.

Otro ámbito en el cual resulta de gran importancia la aplicación del mecanismo de Audiencia Pública es el referido a la discusión presupuestaria, que debe volver a ser entendida y tratada, como en la tradición republicana siempre lo ha sido, como la decisión más importante que año a año el Estado toma, y que define su política, más allá de la retórica electoral y permite juzgar la eficiencia e idoneidad de los funcionarios y políticos al comparar la ejecución real con lo presupuestado.

Diversas organizaciones no gubernamentales –tal el caso del Foro Ciudadano de la Fundación Paideia con sede en General Roca (provincia de Río Negro)-, han desarrollado programas orientados a esa finalidad, dentro del cual figura la intención de recuperar la discusión del presupuesto como una herramienta política y de control de gestión de primera magnitud. A este efecto, la Audiencia Pública aparece un instrumento valioso en la medida que se transforme en un hábito participativo responsable y comprometido.

Dado el carácter de definición de políticas que el presupuesto tiene y el interés comunitario que involucra, se considera relevante que la discusión sobre el mismo eleve la conciencia ciudadana respecto a la complejidad y elaboración presupuestaria.

La Audiencia Pública es uno de los instrumentos que la sociedad posee para participar activamente de la política a través del control del presupuesto, de su confección y sobre todo de su ejecución. Es entonces un poderoso instrumento que la sociedad posee para comenzar a hacer de la vida política algo al servicio de la comunidad y no de los administradores de turno

Tal como lo afirma la citada ONG: "En la medida que esto exprese un aumento de la participación ciudadana en la discusión presupuestaria, el hecho no puede considerarse menos que significativo y trascendente. Aún con toda su importancia, no es más que un inicio, pues la participación de la ciudadanía debe extenderse a todo el proceso de aprobación y ejecución del presupuesto para que esto no quede en un simple acto formal, distorsionado luego por una ejecución presupuestaria sin controles ni vigilancia".

Importancia de las Audiencias Públicas

La participación decisoria en los cuerpos colegiados de la administración o en los ámbitos legislativos, con voz y voto, es posiblemente de mayor entidad que la Audiencia Pública, pues en ella el público se limita a defender sus derechos pero no tiene voto en la decisión administrativa que se adopte con posterioridad; la importancia de la Audiencia Pública es material pues en ella quedará demostrado el sustento fáctico, o carencia de él, de la decisión a adoptarse.

Es por ello que debe impulsarse el instituto de la Audiencia Pública a efectos de mejorar la gobernabilidad del sistema republicano en este contexto de crisis de representatividad, donde reina la indiferencia de la sociedad, que se trasunta en una sensación de frustración y enojo ante el desempeño de los funcionarios y legisladores, en el descreimiento de la función de los partidos políticos, en la creciente despolitización de la sociedad, lo que lleva a vivir esta democracia con un profundo sentimiento de desencanto.

La Audiencia Pública debiera ser un peldaño fundamental para la participación, pero reiteradamente la administración la reemplaza por otros procedimientos menores, como el "documento de consulta," o directamente incumple el precepto mínimo de la participación de los usuarios y consumidores en los entes regulatorios de servicios públicos, exigida por el art. 42 de la Constitución.

Es la participación ciudadana la que le da basamento social a la democracia, permitiendo desarrollar la virtud de la solidaridad y a la vez conocer la realidad, determinando la dirección acertada hacia su transformación, colocando las instituciones al servicio de las necesidades sociales.

Dicha participación de ninguna manera sustituye la función específica del legislador, ni la del poder administrador, por el contrario, complementa el proceso legislativo o administrativo en la formulación de las políticas públicas, contribuyendo a una mayor eficiencia política.

La Audiencia Pública es una de las formas de participación ciudadana que permiten mejorar la calidad de las decisiones de los poderes públicos, a partir de un mejor análisis y estudio de los temas sometidos a consideración de la sociedad.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



La Audiencia Pública constituye una oportunidad para opinar y objetar; para conocer las perspectivas de otros ciudadanos; para evaluar y armonizar consideraciones educativas; para la búsqueda de consensos; para comunicarse con diversos actores sociales; y para demostrar transparencia en la gestión pública.

Con respecto a la aplicación de las Audiencias Públicas, mediante leyes u ordenanzas específicas que las impusiese, existiría además la ventaja adicional de que la validez de las decisiones administrativas tomadas en omisión de tal requisito -impuesto en garantía de derechos ciudadanos- podría ser impugnada ante los jueces, como ocurre en Australia. No porque los jueces tengan autoridad para revisar la conveniencia de las decisiones políticas, sino porque pueden garantizar que las reglas procesales -el debido proceso legal- sean observadas.

Por ese camino puede darse oportunidad de expresión a los individuos interesados y a las organizaciones intermedias, es decir a que la fuerza creadora del pueblo tenga oportunidad de expresión. Algunas obras públicas suntuarias podrían ser ahorradas entre nosotros si se hubiesen celebrado Audiencias Públicas. Las "cartas de lectores" en los diarios no bastan.

Las Audiencias Públicas pueden constituirse en foros donde se realice una auténtica defensa de los intereses del pueblo. En las mismas se brinda la oportunidad para que confronten las opiniones de los promotores de importantes iniciativas con otras emanadas de la comunidad. Pero la decisión final sobre costos y oportunidades, las prioridades en las inversiones públicas y la calidad técnica de los proyectos -en el caso de obras públicas- está reservada en la Argentina, por la Constitución, a los poderes co-legisladores, quienes, a través de las Audiencias Públicas pueden adquirir información indispensable.

Reafirmamos la importancia de este instituto de participación popular mediante el cual los ciudadanos pueden participar del proceso de decisión ejecutiva y legislativa de los asuntos de la comunidad, recibiendo y ofreciendo la máxima información para determinar en el caso sometido a examen.

"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 deban encararse". (Dr. Daniel Sabsay, director de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales)

Desde el punto de vista del riesgo asumido por los representantes, los favorece, y sobre todo en decisiones riesgosas, ya que muchas veces, acostumbrados muy poco al control ciudadano, tienden a ocultar esos riesgos. La doctrina reconoce ampliamente sus beneficios en orden a los efectos que éstas producen en la ciudadanía, en los decisores y en la relación Sociedad-Estado.

En cuanto a los efectos sobre la ciudadanía, Pedro Tarak ("La Democracia Participativa y las Audiencias Públicas: una propuesta para la gestión ambiental") destaca los siguientes: protagonismo cotidiano, frustración mitigada y reducción de la violencia, derecho a la opinión y objeción, la decisión no como hecho consumado sino socialmente aceptado, experiencia educativa, expresión solidaria que induce a la tolerancia, contribuye a igualar las oportunidades de participar, constituye una experiencia integradora, y contribuye al surgimiento de líderes naturales en el sector cívico.

Sobre los decisores, el autor citado precedentemente también analiza los siguientes efectos: permiten que se conviertan en interlocutores cotidianos de la ciudadanía, mejora la calidad de las decisiones políticas, incide en la capacitación e información de los gobernantes, reduce la soberbia y el autoritarismo, contribuye a acordar mayor transparencia y apoyo popular, reduce los vicios y confiere mayor credibilidad.

En la relación Estado-Sociedad: se instaura un debate plural en la planificación, se institucionaliza un mecanismo de rendición de cuentas y mayor credibilidad de los funcionarios, se toma mayor conciencia de los riesgos que una decisión implica, se descentraliza el poder, se acorta la distancia entre los ciudadanos y decisores, constituye una metodología que facilita el proceso colectivo de búsqueda permanente de metas y objetivos comunes.

Tal como expresa Jean Rivero, frente a este sistema meramente representativo se erigen los institutos que configuran la denominada democracia semidirecta, los que permiten la participación, fomentan el sentido del compromiso de las distintas comunidades frente a la realidad y desarrollan una mayor cuota de responsabilidad pública. Constituyen un mecanismo idóneo de formación de consenso de la opinión pública respecto de la conveniencia del obrar estatal; de testear la reacción ciudadana posible antes de comprometerse formalmente a un curso de acción. Son un elemento de democratización del poder, conforme al ya clásico principio de que la democracia es no solo un modo de designación del poder, sino también un modo de ejercicio del poder.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



De esta manera se rompe con el viejo esquema divorcista entre gobernantes y gobernados, el cual ya no da respuestas a las necesidades de la comunidad, permitiendo pasar de un sistema de "democracia formal" a un sistema de "democracia participativa", facilitando así el control ciudadano de las acciones y conductas de los gobernantes y su consiguiente participación en la secuencia cotidiana de todos los actos del Estado, que por su importancia y trascendencia, deben contar con la presencia indiscutible de quienes, en definitiva, lo componen.

Hoy, la realidad, nos muestra que el ciudadano no se siente representado, que el consenso social no coincide con el consenso político, y la ausencia de una identificación del gobernado con el gobernante, produciéndose así, una profunda crisis de legitimidad y de credibilidad, sobreviniendo el descontento y el malestar popular y, lo que es más grave, la apatía frente a la cosa pública. Esta etapa democrática que atravesamos, de refundación de la república y de sus instituciones, debe enriquecerse con la capacidad creadora y realizadora de la comunidad en su conjunto.

Indudablemente que, frente a la poca credibilidad a la opinión pública en la que han sido los Poderes del Estado, nada mejor que recurrir a implementar institutos que nos permitan el ejercicio pleno de la democracia participativa, brindando a la población la posibilidad de opinar sobre asuntos de importancia y de interés para la población.

En particular, la recuperación de la credibilidad social del Poder Legislativo debe ser el objetivo prioritario en el proceso de la consolidación de la democracia. Por ello las Audiencias Públicas, institucionalizadas en los procesos de tomas de decisiones, nos ofrece la posibilidad de una actuación clara y transparente.

La búsqueda de consensos mediante la participación de todos, representantes y representados, en el inicio de toma de decisiones sobre un asunto en tratamiento, permite que la decisión que deben tomar los legisladores no se convierta en un hecho consumado por los mismos en forma distante de sus representados. Es una importante oportunidad para que los legisladores podamos comunicarnos con los diversos actores sociales y contar así con el mayor flujo informativo posible para la razonabilidad de la decisión en la sanción de una ley.

Con la implementación de este instituto se hace realidad el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno y transparencia en los procedimientos estatales, tales como el dictado de normas de alcance general, como son las leyes que sanciona el Poder Legislativo. Indudablemente que la Audiencia Pública nos permite una excelente oportunidad de diálogo de acercamiento de participación del pueblo en el proceso de formación de la ley.

El ciudadano preocupado por la cuestión pública tiene un doble reto. En principio, aprovechar las posibilidades de participar en las Audiencias Públicas ya institucionalizadas; existiendo además la posibilidad que, frente a la ausencia de un sistema que incorpore las mismas, impulsar la institucionalización de esta modalidad participativa en los ámbitos de toma de decisiones más cercanos a su propia actuación.

"El fundamento práctico del requisito de la Audiencia Pública o privada dentro de la garantía del debido proceso es múltiple. Sirve a) al interés público de que no se produzcan actos ilegítimos, b) al interés de los particulares de poder influir con sus argumentos y pruebas antes de la toma de una decisión determinada y sirve también, empíricamente, c) a las autoridades públicas para disminuir posibles errores de hecho o de derecho en sus decisiones para mayor eficacia y consenso de sus acciones en la comunidad. Es claro, en efecto, que resulta mucho más difícil obtener la revocación o anulación de una decisión errónea a través de recursos o acciones, que impedir que ella se produzca, mediante la oportuna introducción de medios conducentes de prueba y los consiguientes argumentos de hecho y de derecho. El derecho comparado introduce de antaño esta forma de cumplir con el antiguo principio jurídico *audi alteram partem*: es la necesidad política, jurídica y práctica de escuchar al público antes de adoptar una decisión, cuando ella consiste en una medida de carácter general, un proyecto que afecta al usuario o a la comunidad, al medio ambiente; o es una contratación pública de importancia, etc". ("Tratado de Derecho Administrativo", Tº 2: "La Defensa del Usuario y del Administrativo")

La participación de los ciudadanos y su capacidad para formular propuestas y alternativas resulta de vital importancia a la hora de afrontar los problemas, ya que nadie puede erigirse dueño de la verdad rompiendo las más elementales reglas de juego que hacen a la convivencia de nuestro sistema democrático.

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, y la obligatoriedad de fundamentar desestimaciones de opiniones vertidas por los participantes en caso de no tomarlas en cuenta.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



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

Conforme lo resuelto por la Sala IV *in re Youssefian* "Ha de tenerse en cuenta que en el artículo 42 de la Constitución vigente se otorga a los usuarios de los servicios públicos una serie de derechos que resultan operativos y cuya concreción aparecería razonablemente canalizada a través del referido instrumento, esto es, de la Audiencia Pública."

El incumplimiento o defectuoso cumplimiento del precepto de la Audiencia Pública es causal de nulidad absoluta e insanable del acto. Ello surge de lo dispuesto en el art. 14 del Decreto-ley N° 19.549/72 y de la teoría del acto administrativo singular, extensiva aquí al acto de carácter general por efecto de las nuevas cláusulas constitucionales de los arts. 41, 42 y 43.

Según el Dr Agustín Gordillo: "Va de suyo que la administración no está limitada a efectuar la audiencia pública únicamente en los casos preceptivamente impuestos por la ley o el reglamento, sino que tiene también la obligación de realizar Audiencias Públicas en todos los demás casos en que los efectos de la decisión excedan del caso particular y en que objetivamente sea necesario realizar el procedimiento para el ejercicio del derecho de defensa de los usuarios y afectados, coadyuvando así a una mejor eficacia y legitimidad jurídica y política de sus decisiones. Dicho de otra manera, además de los supuestos en que la administración está obligada por una norma concreta y puntual a realizar Audiencia Pública, también lo está (y esto es en su propio interés) en los demás supuestos en que es necesario conferir oportunidad de defensa a los afectados por el acto o el proyecto. A la propia administración le conviene hacer tantas audiencias públicas como materialmente pueda, para mejor sustento fáctico y jurídico de sus decisiones, mayor búsqueda y obtención de consenso en la opinión pública, respaldo ante la sociedad de la legitimidad y eficacia de sus decisiones y consolidación de su imagen ante la opinión pública en el cumplimiento de sus funciones".

Conclusiones

Creemos firmemente en la necesidad de fortalecer la democracia mediante la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en el ámbito provincial y municipal. Entre ellos, la Audiencia Pública ha resultado ser uno de los eficaces de acuerdo a los fines para los que ha sido previsto. Los amplios antecedentes, referencias y opiniones de destacados especialistas en la materia, constituyen una clara demostración de ello.

En las Audiencias Públicas, el acceso y participación pública es, al igual que en la garantía individual de defensa, para que pueda ser oído con debate y prueba, con conocimiento pleno y directo del expediente y del proyecto oficial con los detalles de su instrumentación, con la posibilidad de hacer un alegato y el derecho a obtener una decisión fundada sobre sus peticiones. Esta es una segunda aplicación del principio del debido proceso que, aunque implícita en nuestro tradicional sistema constitucional, recién viene a adoptarse en forma expresa con carácter legislativo en las primeras leyes que hacen al control de los servicios privatizados, sin perjuicio de algunos antecedentes de interés, incluso anteriores a la constitución de 1994: en ésta, el juego de los arts. 18 y 41, 42 y 43 la hacen ya inequívoca.

A pesar de haber transcurrido ya 16 años de las reformas de los textos Constitucionales de la Nación y de la Provincia, poco es lo que se ha avanzado en sus previsiones, particularmente en materia de incorporación de mecanismos de democracia semidirecta en los distintos estamentos del Estado.

La ley 13569, sancionada en el año 2006, resultó una tardía respuesta legislativa en la medida en que se habían presentado diversos proyectos de ley en los años anteriores, correspondiendo el primero de los proyectos de ley destinados a incorporar el instituto de la Audiencia Pública, a quien suscribe la presente como iniciativa del Socialismo ya en el año 1996.

Consideramos que la Ley citada anteriormente no resulta suficiente, ya que no es lo necesariamente amplia y carece del imprescindible desarrollo de los procedimientos para su implementación. La falta de su reglamentación compromete significativamente su aplicación. Más aún, no contempla las diversas modalidades de este instituto -empleadas en todo el mundo- que habilitan numerosas oportunidades para su utilización. Las escasas disposiciones que contiene el texto actualmente vigente, termina restringiendo la participación de la ciudadanía y provoca que no tenga aplicación práctica, tal como ha quedado demostrado durante los años transcurridos desde la promulgación de la norma.

Creemos que se debe ampliar el marco de aplicación del régimen de la Audiencia Pública, contemplando la posibilidad de su desarrollo mediante la requisitoria ciudadana promovida por un porcentaje de la población. De igual forma, es necesaria la incorporación de las Audiencias Públicas como mecanismo de participación



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



popular en el marco de la Ley Orgánica de las Municipalidades. En este último caso, debemos tener muy presente el Artículo 211 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que expresa: "La Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los mecanismos de democracia semidirecta".

Es por las diversas carencias enunciadas que se requiere una nueva ley, más completa que la existente al respecto. Entendemos que debe evitarse un excesivo reglamentarismo del procedimiento de Audiencia Pública -que puede complicar el funcionamiento del sistema-, pero también que no se puede dejar librado el procedimiento a seguir al instructor, bajo la única guía de los principios generales. En este sentido -y en coincidencia con prestigiosos especialistas en Derecho Administrativo-, no estamos de acuerdo con el no reglamentarismo detallista e informalismo en general del procedimiento, como tampoco con la ausencia de toda regla y todo principio.

Hemos abordado en el presente proyecto de ley las reglas básicas que regulan la convocatoria y celebración de Audiencias Públicas, considerando que deben ser claras y sencillas a fin de dar un marco legal de fácil acceso a los vecinos evitando previsiones complejas que dificulten la práctica de este mecanismo por parte de quienes no son expertos en la materia.

Creemos que se debe reafirmar la voluntad política respecto a la aplicación concreta del régimen de Audiencias Públicas, estableciendo una correcta reglamentación de este mecanismo de participación ciudadana, el cual garantiza eficiencia en la gestión, transparencia y adecuada información entre los actores sociales y sus representantes.

Es por ello que proponemos establecer por medio del presente proyecto de ley un Régimen integral de Audiencias Públicas en la provincia de Buenos Aires a efectos que, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, convoquen obligatoriamente o por propia decisión a las mismas, toda vez que se deba decidir sobre asuntos de gran importancia para los habitantes de nuestra provincia.

Este proyecto de ley que presentamos, se inscribe en el marco de una serie de iniciativas que, desde el socialismo y en conjunción con otras fuerzas políticas y organizaciones no gubernamentales, estamos impulsando como medidas institucionales a efectos de llevar a cabo la necesaria Reforma Política que nuestra Provincia requiere.

Queremos destacar que para la elaboración de la presente iniciativa legislativa, hemos consultado diversas fuentes. Particularmente realizamos un pormenorizado análisis de las leyes que en distintas jurisdicciones de nuestro país han incorporado las Audiencias Públicas como mecanismo de participación. De igual forma, consultamos y transcribimos párrafos correspondientes a prestigiosos profesionales del Derecho, quienes han desarrollado estudios y publicado reconocidas obras y trabajos relacionados con los institutos de democracia semidirecta y de participación popular.

Queda claro que las Audiencias Públicas no constituyen un mero acto procesal o una formalidad, sino de la posibilidad de participación útil y efectiva de todos aquellos que deseen manifestar su opinión respecto del tema considerado. Por ejemplo, en el caso de un incremento tarifario de un servicio público, serán los prestadores, usuarios y terceros. De hecho viene a constituirse en el principal acto preparatorio de la voluntad estatal, un acto de consulta que implica objetivos de racionalidad y objetividad. Esto es así, porque no resulta admisible que se adopte una decisión sin haber escuchado a las partes intervinientes.

La Audiencia Pública sirve de marco para que la mayor cantidad de opiniones favorables o desfavorables se expresen públicamente en una misma oportunidad y se incorporen a la decisión final. La voluntad popular incide con su presencia, sobre las decisiones de los órganos de gobierno. Los legisladores serían los interlocutores cotidianos, dando inmediatez e incidencia a la participación ciudadana, consolidando el crecimiento de la sociedad y de sus entidades intermedias, dando oportunidad de perfeccionamiento a la población en cuanto este mecanismo hace que la máxima información poseída por la comunidad sea transferida a los electos, mejorando la calidad del proyecto original.

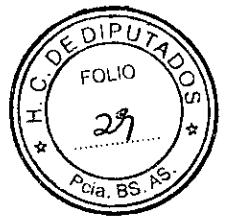
Las opiniones que se expresen en la Audiencia Pública no son vinculantes para las autoridades convocantes. Ni siquiera en el supuesto que existan puntos de vista mayoritarios, las opiniones recogidas tendrán carácter consultivo. Este mecanismo no es un instrumento para reemplazar a las autoridades debidamente 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.

Sin embargo, las informaciones, objeciones u opiniones expresadas en ese marco deberán ser tomadas en cuenta por las autoridades convocantes y, en el caso de ser desestimadas, fundamentar tal decisión. Toda información, objeción u opinión que sea expresada en forma escrita deberá ser incorporada al expediente del asunto tratado por la Audiencia Pública.

Como hemos reiterado, el mecanismo de la Audiencia Pública habilita la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



aquellos que pueden sentirse afectados o tener un interés legítimo puedan expresarse y presentar su perspectiva individual o colectiva respecto a una determinada decisión a adoptarse.

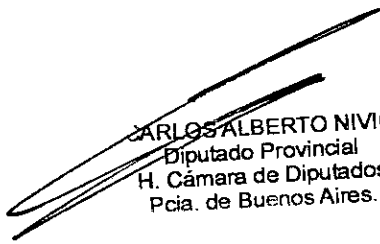
Si bien la Audiencia Pública tiene un alcance no vinculante, produce un efecto decisivo para la adopción de las medidas consultadas, garantizando la consideración de las opiniones vertidas en la audiencia pública por parte de los decisores.

Por todo ello, se destaca que resulta necesario fundar las decisiones legislativas o administrativas considerando los aportes y críticas efectuados. La participación popular no puede ser reducida a mera expresión de deseos sin posibilidades de operar en el proceso decisorio, y por ende, sin poder incidir en las resoluciones adoptadas por el gobernante.

Entre los principios que animan el régimen de Audiencia Pública se pueden destacar la participación, transparencia y publicidad de los actos. No caben dudas respecto a la trascendencia y los múltiples efectos positivos que reviste la práctica de este instituto. A través del mismo también se promueve el control social y una mejora en la acción legislativa y ejecutiva.

Se debe fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, para hacer efectiva una auténtica participación ciudadana en la cuestión pública y hacer efectiva una mayor democracia. Pretendemos con la incorporación de este instituto profundizar la democracia, tendiendo a concretar la reiteradamente declamada participación de las ciudadanas y los ciudadanos en la toma de decisiones.

Por todos los antecedentes expuestos, creemos firmemente en la conveniencia de incorporar un Régimen de Audiencias Públicas con el objeto de establecer un sistema integral para su utilización en la toma de decisiones por parte de los organismos del Estado. Dentro del criterio de fortalecimiento de la democracia, que promovemos mediante el incremento de la participación de la comunidad en estos procesos, resulta un despropósito la no utilización de un sistema de consulta y consenso cuya eficiencia y conveniencia ha sido altamente comprobado en numerosos países, especialmente en aquellos de mayor desarrollo y continuidad democrática.


CARLOS ALBERTO NIVO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.