



Plan Urbano Ambiental

# Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable

DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO  
Y RECOMENDACIONES

GCBA  
Gobierno de la Ciudad  
de Buenos Aires

SPU  
Secretaría de  
Planeamiento Urbano

CoPUA  
Consejo del Plan  
Urbano Ambiental



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE  
BUENOS AIRES

# 10

# Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable

DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO  
Y RECOMENDACIONES



Gobierno de la Ciudad de  
BUENOS AIRES



Plan Urbano Ambiental



Plan Urbano Ambiental

## Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**PRESIDENTE** *Jefe de Gobierno, Dr. Aníbal Ibarra*

**COORDINADOR** *Secretario de Planeamiento Urbano, Arq. Enrique García Espil*

**SUBSECRETARIOS** *Desarrollo Urbano, Arq. Martín Marcos*  
*Obras y Mantenimiento, Ing. Gabriel Ciribeni*  
*Tránsito y Transporte, Ing. Horacio Blot*  
*Industria, Tecnología y Comercio Exterior, Dr. Héctor Alonso*  
*Gestión y Administración Financiera, Lic. Marta Albamonte*  
*Medio Ambiente y Espacio Público, Arq. Juan Carlos Poli*  
*Descentralización, Dr. Daniel R. Siciliano*

**REPRESENTANTES EJECUTIVO** Arq. Heriberto Allende  
Arq. Enrique Fernández Meijide  
Arq. Jorge Iribarne  
Arq. DPU David Kullock  
Arq. Mario Linder  
Arq. Emma Rosanó  
Ing. Olga Vicente

**REPRESENTANTES LEGISLATURA** Arq. Héctor Aizpurú  
Arq. José Ignacio Barassi  
Arq. Nora Bricchetto  
Arq. Luis Cabillón  
Arq. DPU Margarita Charriere  
Arq. Rubén Gazzoli  
Arq. Jorge Lembo  
Arq. DPU Manuel Ludueña, *Secretario de Actas*

**EQUIPO TÉCNICO** *Coordinador Técnico Asesores CoPUA, Arq. MP Osvaldo Ramacciotti*  
*Asesores CoPUA, Arq. Nora Clichevsky | Arq. María José Leveratto |*  
*Lic. Gustavo Mosto | Arq. Cristina Pesich | Arq. Silvia Puparelli |*  
*Asesor CAPU, Dr. Raúl Navas*  
*Asesor Legislatura, Arq. DPU Eduardo Alexandre*

**OFICINA DEL PLAN URBANO AMBIENTAL** *Coordinadora, Arq. María Antonia Kaul*  
*Apoyo Técnico, Arq. Gabriela Cragnolino | Arq. Claudia Conte-Grand |*  
*Arq. Martín Menini | Arq. Guillermo Meyer*  
*Sistemas de información, Arq. Martín Scoppa*  
*Diseño gráfico, DG. Alejandro Gabriel Ambrosone*  
*Apoyo administrativo, Marisa Bordone | Alejandro Costa | Ana Laino |*  
*Irene Nardelli | Mirta Zurzolo*

## **Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable**

### **EQUIPO PROFESIONAL**

---

*Director*

Dr. Daniel A. Sabsay

*Equipo Técnico*

Dra. María del Carman García

Dr. Andrés M. Nápoli

Dr. Daniel E. Ryan

# ÍNDICE

---

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

- 1 La Problemática de la Gobernabilidad de los Espacios Metropolitanos:  
El caso de Buenos Aires
- 2 El Gobierno de los Espacios Metropolitanos
- 3 Elementos para un modelo de gobernabilidad del Espacio Metropolitano
- 4 Distintas experiencias de organismos con alcances metropolitanos
  - 4.1. Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana (ECOTAM)
  - 4.2. Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)
  - 4.3. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires
  - 4.4. Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)
  - 4.5. Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la  
Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo
  - 4.6. Los acuerdos del AMBA
  - 4.7. Conclusión

#### Bibliografía

### CAPÍTULO II

#### LA REGIÓN EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

- 1 Introducción
- 2 El federalismo. La Reforma del '94
- 3 Región: antecedentes comparados
- 4 La Región en nuestra Constitución
  - 4.1. Mecanismo institucional para la creación de regiones
  - 4.2. Armonización de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional
  - 4.3. Instrumentos para la creación de regiones
- 5 Análisis de antecedentes de creación de regiones en nuestro país
  - 5.1. Comisión Regional del Río Bermejo
  - 5.2. La Región Central
  - 5.3. Acuerdo regional para la ejecución del Acta Ambiental del NOA
  - 5.4. Tratado de creación de la Región Patagónica

Cuadro I: La diversidad institucional de las regiones europeas

#### Bibliografía

## **CAPÍTULO III**

### **SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

#### **1 Situación Institucional de la Ciudad de Buenos Aires**

- 1.1. Introducción
- 1.2. La Constitución Nacional y los Niveles de Gobierno
- 1.3. La Ciudad de Buenos Aires luego de la Reforma Constitucional
- 1.4. Características de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la de las Provincias
  - 1.4.1. Aspectos comunes entre las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires
  - 1.4.2. Diferencias fundamentales entre el régimen de las Provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires
- 1.5. Naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires
- 1.6. Facultades de la Ciudad de Buenos Aires
  - 1.6.1. Legislación
  - 1.6.2. Jurisdicción
- 1.7. La Ley 24.588
- 1.8. Capacidad de la Ciudad de Buenos Aires para la creación de regiones para el desarrollo económico y social

#### **2 Situación Institucional de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires**

- 2.1. Introducción
- 2.2. Autonomía o Autarquía Municipal
- 2.3. El Poder de Policía Municipal
- 2.4. Competencias Ambientales de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires
- 2.5. El Elemento Territorial de los Municipios
- 2.6. Regionalización y Municipios

#### **Bibliografía**

## **CAPÍTULO IV**

### **EL MARCO CONSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

#### **1 Introducción**

#### **2 La materia ambiental en la Constitución Nacional**

- 2.1. El Derecho a un Ambiente Sano
- 2.2. Distribución de Competencias en Materia Ambiental
- 2.3. Los Establecimientos de Utilidad Nacional

#### **3 El tratamiento de la cuestión ambiental en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

- 3.1. Los recursos naturales
- 3.2. La temática ambiental
- 3.3. El Poder de Policía
- 3.4. Formas de participación en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

#### **4 El tratamiento de la cuestión ambiental en la Provincia de Buenos Aires**

- 4.1. Los recursos naturales
- 4.2. Políticas en materia ambiental
- 4.3. La participación en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires

#### **5 Conclusión final**

#### **Bibliografía**

## **CAPÍTULO V**

### **RECOMENDACIONES PARA UNA REGIÓN METROPOLITANA SUSTENTABLE**

**1** Introducción

**2** Recomendaciones

## **ANEXO**

### **LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UN CONVENIO DESTINADO A LA CONSTRUCCIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

# INTRODUCCIÓN

---

El presente trabajo se propone estudiar la posibilidad de obtener un marco concertado para la creación de una nueva región, la que estaría integrada por la Ciudad de Buenos Aires y los municipios bonaerenses que constituyen el denominado cono urbano. No se trata de un trabajo de tipo académico, encaminado a analizar desde los diferentes sectores susceptibles de comprender el posible objeto de la futura región, los distintos aspectos de tipo institucional y legislativo a compatibilizar a fin de hacer posible la creación del nuevo ente territorial.

No obstante lo antedicho se ha elegido a la variable ambiental como única área a ser considerada en particular. Ello, en razón de que por su carácter transversal, constituye en sí misma una materia apta para articular un proceso de esta naturaleza. Fuera de esta cuestión, la labor en su conjunto pretende erigirse en una suerte de instrumento útil para la puesta en marcha de un proceso que permita consensuar la creación de un espacio regional, de conformidad con las características contempladas en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994.

De acuerdo con este objetivo, el presente documento, que ha sido elaborado luego de una paciente búsqueda de antecedentes tanto nacionales como comparados, pretende dejar sentadas las bases institucionales existentes como punto de partida para la edificación de la iniciativa. De este modo se comienza con un capítulo en el que se precisa el concepto de región adoptado por el constituyente reformador, luego de revisar las diferentes concepciones posibles que este concepto abarca. Asimismo, en sucesivas entradas se observan los aspectos jurídicos más relevantes de los distintos actores institucionales, significativos en todo lo que hace a la concreción del propósito perseguido.

Así, se trata de extraer los contenidos más trascendentes referidos a los niveles de gobierno nacional, provincial, de la Ciudad de Buenos Aires y municipal, sus competencias y rasgos constitucionales, no sólo en lo que hace a la cuestión regional, sino también en lo relativo a la materia ambiental y a la participación.

Finalmente, las conclusiones y recomendaciones que se formulan en la última parte del presente trabajo son el resultado de este trabajo de diagnóstico y del Taller que, sobre este tema, y con la concurrencia de representantes de los sectores gubernamentales -provenientes de los distintos niveles involucrados-, no gubernamentales, academia y empresarios, el Equipo de Trabajo organizó en el mes de agosto de 1999.

Las conclusiones y recomendaciones señaladas pretenden plantear los ejes más significativos y fundamentales en torno a los cuales podría girar el contenido de un futuro convenio para la creación de la región metropolitana. Asimismo, el primer borrador de convenio contenido en el Anexo, ha sido elaborado para facilitar la concreción de la meta final de toda la labor: la constitución de la región, como respuesta a las expectativas e iniciativas existentes desde hace tanto tiempo...

Septiembre 1999

# CAPÍTULO 1

---

## LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

# 1 LA PROBLEMÁTICA DE LA GOBERNABILIDAD DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS: EL CASO DE BUENOS AIRES

La problemática de los fenómenos metropolitanos se ha convertido en una cuestión central en la agenda de las políticas públicas. Las aglomeraciones urbanas son el resultado de procesos de crecimiento económico y demográfico, que han generado la concentración de la población en espacios urbanos donde las actividades y las expectativas de crecimiento económico y mejores condiciones de vida son mayores; esta circunstancia ha causado graves problemas de desequilibrios territoriales, sociales y ambientales.

La realidad económica, social y cultural de los conglomerados metropolitanos desborda los límites de la ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contenida por los órdenes jurídicos locales. La existencia de una multiplicidad de jurisdicciones en el espacio metropolitano, no coordinadas o insuficientemente coordinadas, sumada a una atomización de la autoridad estatal en diversos niveles de gobierno, agencias, entes, organismos, empresas de servicios públicos, entes de control, etc., se plantea como uno de los elementos más conflictivos para la gobernabilidad de dichos territorios. Son innumerables los ejemplos de decisiones públicas que se toman en las ciudades centrales y que afectan al territorio de las áreas periféricas y a la calidad de vida de su población; a su vez, es igualmente conocida la situación de los habitantes de las zonas periféricas que trabajan y/o usan los servicios de la ciudad central, pero no están representados en los órganos de gobierno, ni forman parte de los procesos de toma de decisiones públicas del mismo. En este escenario, complejo y fragmentado, nos vemos obligados a imaginar respuestas institucionales para hacer frente a diferentes desafíos del fenómeno metropolitano, tales como la prestación de servicios comunes, la coordinación en la formulación y ejecución de políticas públicas, la planificación del uso del suelo, la promoción de la calidad de vida, la superación de los desequilibrios regionales, entre otros.

En el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires coexisten una multiplicidad de poderes, organismos e instituciones -de los cuatro niveles de gobierno- que ejercen sus competencias de modo exclusivo y/o concurrente sobre las más variadas materias y parcelas de su territorio. Dentro de los mismos podemos destacar a la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, el Estado Nacional, los organismos del Estado Nacional y/o interjurisdiccionales creados al efecto y los municipios de los partidos bonaerenses que tradicionalmente se consideran parte del espacio territorial metropolitano, a los que también pueden adicionárseles otros según la materia específica de que se trate.

Dicha circunstancia ha ido generando a lo largo del tiempo una serie de conflictos desde el punto de vista jurisdiccional, que han repercutido negativamente en la búsqueda de soluciones concertadas, haciendo prácticamente imposible el avance de un proceso de articulación jurisdiccional para la gestión metropolitana.

La superposición competencial y normativa no sólo ha restado posibilidades de integración a los diferentes actores, sino que ha resultado altamente negativa para las propias jurisdicciones, ya que

ha afectado las capacidades locales, fundamentalmente aquellas vinculadas con el ejercicio del poder de policía, sin el cual el cumplimiento normativo se diluye completamente.

Esta situación, que forma parte de una realidad compleja y altamente sistémica ha desbordado el propio marco jurídico-institucional, tornándose en una pesada malla que afecta claramente las posibilidades de gobernabilidad del espacio metropolitano.

Lamentablemente, las respuestas institucionales encaminadas a brindar soluciones a problemáticas claramente metropolitanas (como es el caso de los residuos patogénicos o especiales, el transporte, el manejo de las cuencas hídricas, el control de los efluentes gaseosos entre otros) no se hallan articuladas con una visión de conjunto regional, ya que carecen de la base sustancial sobre la cual debe asentarse la gestión metropolitana, a través de la coordinación interjurisdiccional e intersectorial.

Un ejemplo de esta complejidad institucional a que hacemos referencia lo constituye la Cuenca Matanza-Riachuelo. En ella, "la distribución de competencias territoriales, a partir de la coexistencia de jurisdicciones nacional, provincial y municipal, ha provocado serias dificultades y limitaciones operativas al accionar de las autoridades encargadas de ejercer potestades delegadas por el ordenamiento jurídico".<sup>1</sup> A lo largo de toda la Cuenca, parte importante de la cual se encuentra en la región metropolitana, se concentran aproximadamente veintidós jurisdicciones, entre las cuales podemos citar: a) Las que tienen competencia en razón del territorio, entre las que se encuentran la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y 11 municipios de la Provincia de Buenos Aires.<sup>2</sup> b) Las que cuentan con competencia sobre sus cursos de agua.<sup>3</sup> c) Las que cuentan con competencia sobre la calidad de sus efluentes líquidos<sup>4</sup> y con responsabilidad para ejecutar obras de saneamiento.<sup>5</sup>

Sin profundizar en la temática particular podemos señalar que, la actividad jurisdiccional en la regulación de esta cuenca carece de un sistema de coordinación y/o concertación que permita acotar el accionar de cada una de las mismas, más allá de lo expresamente establecido en el marco legal vigente, de allí que la coexistencia de normas surgidas de los tres niveles de gobierno competentes, haya generado una verdadera maraña jurídica, la que se encuentra dispersa, es de difícil comprensión y está sujeta a permanentes modificaciones, la que a juzgar por los resultados, no ha resultado ser muy eficaz a la hora de regular el uso y la preservación de este acuífero.

Otra de las problemáticas que también podemos mencionar a título de ejemplo, lo constituye el tema de los residuos especiales o patogénicos. La misma vincula a los dos principales actores de la región metropolitana y se ha transformado en un verdadero conflicto interjurisdiccional, a partir de la incorporación en la Constitución de la Pcia. de Buenos Aires de una cláusula que prohíbe el ingreso de estos residuos, desde otros territorios, a las plantas de tratamiento existentes en su territorio.

<sup>1</sup> María Eugenia DI PAOLA y Andrés M. NÁPOLI, Calidad del Agua. Programa Buenos Aires Sustentable. Hacia la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la ciudad de Buenos Aires, FARN, 1999, p. 37.

<sup>2</sup> Alte. Brown, Avellaneda, Cañuelas, E.Echeverría, La Matanza, Lanús, Gral. Las Heras, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente.

<sup>3</sup> Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Prefectura Naval Argentina, Dirección Provincial de Hidráulica de la pcia. de Buenos Aires.

<sup>4</sup> Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, con la intervención de diferentes ministerios de la pcia. de Buenos Aires.

<sup>5</sup> Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

<sup>6</sup> Art. 28 de la Constitución de la pcia. de Buenos Aires: "[...] prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos [...]".

Dichos residuos son los generados por la actividad de los hospitales, clínicas y consultorios médicos, y se plantea que la Ciudad de Buenos Aires, por sus características urbanas, carece de un espacio físico adecuado para la disposición final de los mismos. Por otra parte, también es sabido que en los servicios médicos de la Ciudad se brinda atención a un importante número de pacientes provenientes principalmente del Gran Buenos Aires.

Esta disposición contenida en el máximo cuerpo legal de una de las jurisdicciones que integran la región metropolitana, condiciona las posibilidades de dar un trato adecuado a uno de los problemas más trascendentes desde el punto de vista de la salud y el medio ambiente. Este es otro de los casos en donde se hace necesario contar con mecanismos de concertación y coordinación interjurisdiccional que permitan brindar respuestas satisfactorias al mismo.

La C.N. nos ofrece una alternativa en tal sentido, al plantear la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social, estableciendo órganos para el cumplimiento de tales fines. La creación de tales regiones con fines específicos permite resolver, entre otros problemas, cuestiones que atañen al ambiente y a la sustentabilidad, que por sus características, rara vez se circunscriben a un ámbito o jurisdicción determinada. En el caso del espacio metropolitano, esta visión regional se impone. Los problemas ambientales de esta área revisten tal grado de seriedad que solamente las soluciones a nivel regional podrán gozar de alguna expectativa de éxito.<sup>7</sup>

Acorde a ello, es clara la importancia de generar nuevos marcos legales e institucionales que posibiliten la gobernabilidad de este espacio territorial y la satisfacción de las necesidades y expectativas de una mejor calidad de vida de las poblaciones asentadas en ella. La gobernabilidad de un modelo de desarrollo que pretenda articular los requerimientos del crecimiento económico, con la satisfacción de las necesidades sociales y ambientales, depende, en parte, de la fortaleza de su marco institucional.

Se pueden señalar diversos factores necesarios para la construcción de tal modelo de gobernabilidad. En este sentido, y dadas las características de la región metropolitana de Buenos Aires y de nuestro país en general, es necesario subrayar la importancia de dos elementos en particular: en primer término, la coordinación y cooperación interjurisdiccional e interinstitucional. En segundo término, la participación pública. Entendemos que ambos elementos se plantean como principios estructurantes del proceso de construcción de una región metropolitana de Buenos Aires y responden a la necesidad de enfrentar limitaciones históricas de los sistemas de organización política y administrativa de nuestro país.

En lo que respecta a la necesidad de generar mecanismos de coordinación y cooperación a nivel regional, los casos señalados en los párrafos anteriores claramente demuestran el déficit institucional existente al respecto y justifican por qué entendemos que éste es un elemento central en el proceso de construcción de un modelo de gobernabilidad para la región metropolitana de Buenos Aires.

La participación pública, por su parte, se muestra como un eje permanente del discurso público. Sin embargo, es posible plantear que existe cierta confusión respecto del concepto e incluso manipulación, lo cual hace necesario explicitar los fundamentos, alcances y sentido de nuestra interpretación de la participación pública, y por qué entendemos que es un elemento esencial en un modelo de gobernabilidad para el desarrollo sustentable.

La crisis de representatividad política, la complejidad de los problemas que afrontan las sociedades modernas, el reconocimiento de los límites de la tecnología y de los tecnócratas para solucionar dichos problemas, la necesidad de la construcción de consensos activos para la búsqueda de solu-

<sup>7</sup> Juan R. WALSH, "El medio ambiente, el derecho constitucional, el federalismo y la integración regional", revista La Ley, Editorial del Suplemento de Derecho Ambiental (agosto de 1998), Año V, N° 3.

ciones a los problemas sociales, económicos y ambientales, el retroceso de lo público y el correlativo avance del mercado como lógica dominante, etc., plantean la necesidad de una participación más activa de la sociedad civil en los asuntos públicos.

La noción moderna de sociedad civil hace referencia a aquellas formas de interacción social autónomas del Estado. Tradicionalmente, se ha entendido a sociedad civil en contraposición al Estado; como un límite al poder y a la acción estadual. En esa conceptualización, el papel de la sociedad civil es claramente identificable en cuanto límite al poder estatal y defensor de las esferas de privacidad individual y colectiva. Sin embargo, este rol oposicional (Estado vs. sociedad) y de contención de los excesos del poder estatal, aún cuando necesario, se manifiesta claramente insuficiente en la construcción de sociedades más democráticas.

El artículo 1 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dice expresamente que "...La ciudad de Buenos Aires.... organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa...". La organización de las instituciones de acuerdo a la democracia participativa implica la adhesión a un concepto de democracia que subraya el rol del ciudadano, al plantear que éste no sólo debe ser convocado para elegir sus autoridades, sino que debe intervenir activamente en el proceso de toma de decisiones públicas y en el control de los funcionarios.<sup>8</sup>

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires no ha sido la primera expresión normativa de esta aspiración de construir una democracia participativa en nuestro país. Constituciones de varias provincias ya planteaban la participación pública como un principio de la organización política de los estados provinciales, y la propia Constitución Nacional reformada en 1994 introdujo dos mecanismos de democracia semi-directa -la iniciativa popular y el referéndum- que implican un avance sobre la mera democracia representativa.

El proyecto político que significa la democracia participativa se fundamenta en la creencia que la vida democrática moderna requiere un rol cada vez más activo de la población. Se subraya la necesidad de la participación de los miembros de la comunidad, ya sea en forma individual u organizados colectivamente, en el proceso de formulación de las políticas y en los procedimientos del control de la ejecución de esas políticas. La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir a los gobernantes, principio básico de la democracia representativa ("el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes"), se percibe como un criterio de organización política insuficiente para hacer frente a las complejidades de la vida moderna. Acorde a ello, al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa.<sup>9</sup>

La participación se concibe como un elemento transformador del sistema democrático, le otorga otro dinamismo, requiere de canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados. En general, se afirma que la actuación conjunta permite que las decisiones públicas sean más razonadas, que sean producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones. En otras palabras, la gobernabilidad de un orden político democrático, en cuanto condición necesaria para que las decisiones sean acatadas y se logre una administración eficaz de los intereses generales, requiere de la participación pública.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Daniel A. SABSAY y José M. ONAINDIA, *La Constitución de los Porteños*, ed. Errepar, Buenos Aires, 1997.

<sup>9</sup> Pedro TARAK y Daniel A. SABSAY, *La participación vecinal y la gestión del medio ambiente*, FARN, Buenos Aires, 1995, pp. 1-3.

<sup>10</sup> P. TARAK y D. A. SABSAY, o.c., p. 4.

Esto nos lleva a plantear qué condiciones son necesarias para generar y garantizar una mayor y mejor participación de la sociedad civil. Dicho en otros términos, es necesario identificar los elementos o componentes indispensables para la construcción de una democracia participativa efectiva.

Arato y Cohen, al analizar el concepto de sociedad civil, plantean que se deben distinguir dos dimensiones fundamentales. En primer término, la dimensión "activa", que comprende los movimientos sociales, asociaciones y toda otra forma de acción social colectiva; esta dimensión se refiere a la actividad misma de las distintas formas organizativas de la ciudadanía, ya sea a través de la movilización social, el trabajo de lobby, la realización de tareas solidarias o cualquier otra actividad que posibilite el cumplimiento de sus objetivos específicos. En segundo término, la dimensión "institucional", que se refiere al conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos de la sociedad civil en cuanto esfera autónoma, y distinta del Estado y del mercado. Lo social se constituye en sociedad civil, de acuerdo a Arato y Cohen, si existe un plexo normativo que reconozca derechos que permitan la constitución autónoma de esta esfera de la vida social. En otros términos, el reconocimiento de derechos institucionaliza la sociedad civil.<sup>11</sup>

Sumado al reconocimiento normativo de derechos, se plantea que la institucionalización de la sociedad civil requiere de un orden jurídico y político que efectivamente implemente estos derechos. Los derechos, en cuanto tales, no constituyen la realidad social; es su ejercicio efectivo el que la construye. Esto subraya la necesidad de desarrollar mecanismos de participación en el proceso de formulación de las políticas públicas y en el control de su aplicación, de regímenes que garanticen el acceso a la información pública y de sistemas judiciales y administrativos que efectivamente protejan el ejercicio de estos derechos y sancionen aquellas conductas que interfieran en el normal ejercicio de los mismos.<sup>12</sup>

Acorde a lo expresado, es claro que la construcción de una democracia participativa requiere de mecanismos e instancias que institucionalicen la participación ciudadana. En este contexto, institucionalizar importa diseñar e instaurar "espacios" de participación que no dependan de la voluntad del funcionario o de la autoridad estatal para que existan como tales. Este es uno de los desafíos que se plantean en el proceso de construcción de un modelo de gobierno de la región metropolitana de Buenos Aires, caso contrario, el discurso de la participación corre el riesgo de vaciarse de sentido, afectando la legitimidad de todo el proceso.

<sup>11</sup> J. COHEN y A. ARATO, *Civil Society and Political theory* (Cambridge Press, 1992), citado por E. PERUZZOTTI, *Civil society and the modern constitutional complex: the Argentine experience*, en *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, Vol. 4, N° 1, p. 95.

<sup>12</sup> E. PERUZZOTTI, o.c., pp. 95-96.

## 2 EL GOBIERNO DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS

A los fines de abordar el tema de la gobernabilidad de los espacios metropolitanos, es necesario aclarar, en primer lugar, la significación jurídica de diferentes términos utilizados para referirse al "espacio metropolitano". La literatura especializada en temas de planificación y gestión metropolitana diferencia los conceptos de área metropolitana, zona metropolitana y región metropolitana. P. Pirez plantea que área metropolitana comprende "... *la mancha urbana que cubre a más de una circunscripción político administrativa. Es una unidad desde el punto de vista de sus límites físicos, basada en la continuidad de elementos materiales que la constituyen. Esta ciudad cubre o ocupa territorios que corresponden a más de una unidad político administrativa*".<sup>13</sup> El concepto de zona metropolitana, por su parte, comprende la totalidad del territorio de las unidades político-administrativas que están ocupadas en forma total o parcial por la "mancha urbana" metropolitana; por lo tanto, en la medida que estas jurisdicciones no están totalmente cubiertas por la continuidad urbana, el concepto de zona metropolitana es más abarcador que área metropolitana. El concepto de zona, por ende, enfatiza el aspecto jurisdiccional del fenómeno metropolitano, en tanto que el de área se focaliza en su dimensión física.<sup>14</sup> Finalmente, el concepto de región metropolitana se refiere a un ámbito territorial aún mayor que comprende al casco urbano del área metropolitana, a centros urbanos de diferente tamaño ubicados dentro de una línea imaginaria demarcada por los niveles de interacción, presentes o potenciales, así como también áreas de explotación primaria y espacios vacíos.<sup>15</sup> Así entendida, la región metropolitana es conceptualizada como un ámbito territorial determinado como unidad funcional y no necesariamente física.

La pregunta es cómo se receptan jurídicamente estas diferentes conceptualizaciones de los espacios metropolitanos. El orden jurídico argentino no prevé, a diferencia de otras legislaciones, instrumentos específicos para el ordenamiento de fenómenos metropolitanos, y por lo tanto, estas diferencias no han sido consideradas.<sup>16</sup> El término región receptado en el artículo 124 de la Constitución

<sup>13</sup> Pedro PIREZ recoge estas diferencias a partir de estudios realizados sobre la urbanización en México por Unikel, Garza y Ruiz P. PIREZ, *"Para pensar los gobiernos locales en las áreas metropolitanas de América Latina"*, en revista Medio Ambiente y Urbanización (1992), año 9, N° 35, p. 4.

<sup>14</sup> P. PIREZ subraya que esta diferenciación entre continuidad urbana (ciudad) y jurisdicciones involucradas es sumamente significativa al momento de la recopilación de datos y la formulación de políticas; prueba de ello es que, en general, la información no suele estar ordenada de acuerdo a fenómenos urbanos sino por criterios jurídicos institucionales, o.c., pp. 4-5.

<sup>15</sup> G. GEISSE y J. CORAGGIO, *Áreas Metropolitanas y Desarrollo Regional*, en G. GEISSE, y J. HARDOY, (comp), *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*, (1972), SIAP, Buenos Aires, pp. 177-178, citado por P. PIREZ, o.c., p. 5.

<sup>16</sup> En el caso de España, por el contrario, la Ley Básica del Régimen Local 7/1985 expresamente establece la naturaleza jurídica diferenciada del área metropolitana. Conforme al artículo 43.2 de la LBRL, las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. En el modelo español, la institución jurídica del área metropolitana tiene un alcance claramente diferenciado de región; ésta hace referencia a una forma de descentralización política dotada de autonomía de base territorial más amplia.

Nacional no se refiere específicamente a fenómenos metropolitanos. Lo característico de esta cláusula constitucional es la posibilidad de institucionalizar mecanismos interjurisdiccionales a fines del desarrollo económico y social de un territorio compartido por varias jurisdicciones provinciales.<sup>17</sup> El alcance territorial de la región dependerá de cada caso particular. Por lo tanto, la constitución de una región por aplicación del art. 124 de la C.N., en espacios metropolitanos compartidos por varias jurisdicciones, como es el caso del espacio metropolitano de Buenos Aires, no debe interpretarse, necesariamente, en el sentido urbanístico de región metropolitana y diferenciado del de área o zona metropolitana. Acorde a ello, a lo largo de este trabajo se utiliza el término región metropolitana por ser éste el término receptado por el orden jurídico de nuestro país, sin que ello importe una definición en cuanto al alcance territorial del mismo.

Este análisis nos ha permitido identificar las características jurídicamente más significativas del fenómeno metropolitano. En principio y tal como ha sido referido anteriormente, "lo metropolitano" comprende supuestos en los que la continuidad urbana ocupa jurisdicciones territoriales diferenciadas cuyos límites, en apariencia, se desdibujan y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales.<sup>18</sup> De esta manera, la existencia de un espacio de creciente interrelación en el que coexisten varias unidades territoriales jurisdiccionales se plantea como uno de los elementos más definitorios del fenómeno metropolitano en términos jurídicos.

A partir de esta caracterización, es clara la importancia de generar nuevos marcos legales e institucionales que posibiliten la gobernabilidad de estos espacios territoriales. De hecho, la multiplicidad de autoridades y de jurisdicciones no coordinadas o insuficientemente coordinadas se ha planteado tradicionalmente como uno de los aspectos más conflictivos y complejos del gobierno de los espacios metropolitanos. En este sentido, la experiencia comparada nos muestra diversas modalidades jurídicas desarrolladas para gobernar y administrar estos espacios metropolitanos; experiencias que se han ido desarrollando de acuerdo a circunstancias sociales, económicas políticas e institucionales particulares de cada caso. La doctrina, por su parte, ha desarrollado una serie de tipologías sobre formas de organización metropolitana que intentan racionalizar la diversidad y el dinamismo de las formas de gobierno de los espacios metropolitanos a partir de ciertas características constitutivas.

A título de ejemplo, se puede señalar la sistematización recogida por Martín Mateo y Allende Landa en la que distinguen tres formas básicas de gobierno del espacio metropolitano. Un primer tipo comprende aquellos casos en los cuales los niveles de gobierno central o superior asumen las funciones metropolitanas; en este caso se aprovecha la existencia de unidades administrativas ya existentes a un nivel superior (ejemplo: provincias, comunidades regionales, etc.) para que sean competentes en los temas metropolitanos. Un segundo tipo consiste en la creación de entidades metropolitanas para atender la prestación de determinados servicios o funciones precisas; ejemplo de esta modalidad es el caso de Barcelona con la Entidad Metropolitana de Transporte y la de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos. La tercera modalidad identificada por estos autores es la estructuración de un gobierno para el espacio metropolitano que se encargue de todas las funciones metropolitanas.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal cual se explica en el análisis del artículo 124 de la C.N. que se realiza en posteriores capítulos de este documento.

<sup>18</sup> C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las Áreas Metropolitanas*, Instituto Gracia Oviedo, Universidad de Sevilla, ed. Civitas, Madrid, 1993, p. 56.

<sup>19</sup> R. MARTÍN MATEO y J. ALLENDE LANDA, *El Área metropolitana de Alicante: Un reto de futuro*, ed. Universidad de Alicante-Ayuntamiento de Alicante, 1986, p 127.

Con el objetivo de ampliar esta tipificación, se podría mencionar la sistematización realizada por C. Mouchet, en la que identifica una serie de formulas jurídicas y administrativas en respuesta a la realidad metropolitana. En primer término, la anexión o incorporación a la ciudad central de todas las restantes unidades administrativas del espacio metropolitano; de acuerdo a Robert Wood este sistema fue característico del siglo XIX, de esta manera las ciudades madres anexaban los territorios recién urbanizados.<sup>20</sup> En segundo lugar, la asociación de todas las unidades locales existentes en el área o zona metropolitana y creación de órganos dotados de competencia para administrar y regir los asuntos y servicios comunes, subsistiendo la competencia de cada uno de ellos para los asuntos locales. Una tercera modalidad se refiere al establecimiento de organismos ad hoc para fines o servicios metropolitanos determinados, los cuales son sustraídos a la competencia de los gobiernos locales. Finalmente, una última modalidad que comprende los casos de creación de un gobierno metropolitano que suprime, en el espacio metropolitano, las jurisdicciones municipales ya sea de modo general o con respecto a determinados servicios y/o materias.<sup>21</sup>

J. Borja y M. Castells, por su parte, al analizar el problema del gobierno de los espacios metropolitanos, distinguen entre aglomeraciones urbanas que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, aglomeraciones que no tienen un gobierno de este tipo pero están coordinadas a un nivel superior y, finalmente, las que no tienen ningún tipo de coordinación supramunicipal.<sup>22</sup>

En el primer caso, estos autores señalan supuestos en los que existe una estructura metropolitana que se configura por ley por encima de los gobiernos municipales ya existentes, lo que obliga a éstos a actuar conjuntamente en una serie de funciones previamente definidas. Estas formas de organización se verifican en grandes ciudades de Brasil y Canadá, comunidades urbanas francesas y suelen ser el resultado del crecimiento de la aglomeración más allá de los límites administrativos de la unidad central. Otro supuesto de gobierno metropolitano son los municipios metropolitanos; en estos casos, el municipio metropolitano se forma a partir de un núcleo histórico o por el crecimiento paralelo de distintas ciudades, en ambos casos, la gran conurbación resultante se transforma por ley en municipio metropolitano. En general, se trata de gobiernos locales que generalmente tienen competencias legislativas que se concretan en normas fiscales, urbanísticas, económicas y sociales, además de las competencias propias de las estructuras metropolitanas.

Con relación a supuestos donde no hay autoridad metropolitana pero sí existen niveles e instancias de coordinación supra-local, las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores, lo que supone frecuentemente la superposición de varios niveles administrativos con competencias en un mismo territorio. De acuerdo a estos autores, se trata de casos de regionalización del tema metropolitano, ya que se atribuye a un nivel administrativo superior las funciones de coordinación y gestión de la aglomeración. Algunos ejemplos de esta modalidad de gobierno del espacio metropolitano citados por Borja y Castells son la región Ile de Francia, la comunidad autónoma de Madrid, Los Ángeles, Miami, etc.

Otra modalidad de coordinación metropolitana, es la coordinación de tipo funcional. En estos casos, se establecen mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para el supuesto que se trate. Esta solución se ha adoptado, generalmente, en casos de disolución de gobiernos metropolitanos como es el caso de Londres o Barcelona. Más cercana a nuestra realidad, la experiencia del CEAMSE se podría inscribir en esta modalidad de coordinación funcional.

<sup>20</sup> R. WOOD, *Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane*, Torino, 1978, p. 132 y ss., citado por C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., p. 61.

<sup>21</sup> C. MOUCHET, *"Las competencias municipales en las áreas metropolitanas"*, Crónica del V Congreso Hispano-Americano-Luso de Municipios, IEAL, 1968, p 1140, citado por C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., p. 62.

<sup>22</sup> J. BORJA y M. CASTELLS, *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, 1997, pp. 283-290.

Finalmente, Borja y Castells plantean un tercer tipo de modalidad organizacional del espacio metropolitano, en el cual no se verifica ningún tipo de estructura metropolitana para el gobierno del espacio metropolitano ni instancias o mecanismos de coordinación a nivel supramunicipal. En estos casos, es factible el desarrollo de mecanismos de cooperación intermunicipal, ya sea con objetivos generales o específicos.

Estos son sólo algunos ejemplos de los diferentes intentos de tipificación de las posibles fórmulas de abordaje institucional del fenómeno metropolitano. A los fines de nuestro Trabajo, agruparemos las distintas alternativas de gobierno del espacio metropolitano alrededor de los tres grandes modelos planteados por C. Barrero Rodríguez.<sup>23</sup> Un primer tipo comprende las fórmulas asociativas o de colaboración entre las diferentes jurisdicciones comprendidas en el espacio metropolitano. Un segundo tipo, enfatiza la necesidad de una auténtica organización unitaria del gobierno en el espacio metropolitano, que se imponga sobre las jurisdicciones locales existentes, integrando a todas estas en un nuevo nivel de gobierno; aquí podríamos identificar las propuestas de "gobiernos metropolitanos" en sus diversas versiones. Un tercer tipo, intermedio o ecléctico, que a la vez de satisfacer las exigencias de una organización metropolitana, mantiene el entramado de administraciones locales presentes en el territorio. En el marco de estas tres modalidades básicas es posible identificar innumerables variantes organizacionales.

Cada una de estas modalidades básicas responde a realidades económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales determinadas. Es posible evaluar la factibilidad o conveniencia de estos distintos esquemas de gobierno metropolitano desde distintas perspectivas. En este caso, y de acuerdo a los objetivos de este Informe, es necesario analizar a partir del orden constitucional argentino la viabilidad jurídica de cada uno de estas modalidades básicas para el gobierno de la región metropolitana de Buenos Aires.

Si bien en el capítulo II de este Informe se analiza en detalle la matriz constitucional que posibilita la conformación de regiones en nuestro país; una breve referencia a la naturaleza jurídica de esta nueva figura constitucional nos posibilita, rápidamente, evaluar la viabilidad de las diferentes modalidades identificadas. La Región, de acuerdo a la Constitución Nacional, no configura un nuevo nivel de poder político con base territorial, sino una instancia formalizada de cooperación y coordinación de políticas entre varias jurisdicciones provinciales (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) atento a las comunes características ambientales, sociales, históricas y/o económicas que tienen entre ellos.

Acorde a ello, rápidamente se debe descartar todo esquema o modalidad que importe la conformación de un auténtico gobierno político sobre todo el territorio metropolitano; esto significaría el desmembramiento territorial de las jurisdicciones existentes, integrando este territorio bajo un nuevo nivel de gobierno; en otros términos, importaría la creación de una nueva provincia (tal es el caso de ciertas propuestas que se realizaron en algún momento respecto de la creación de una "provincia metropolitana") o la incorporación a la Ciudad de Buenos Aires del espacio metropolitano que corresponde a la Provincia de Buenos Aires. Más allá del interesante ejercicio académico sobre cómo se podrían instrumentar estas modalidades, entendemos que estas alternativas deben ser rápidamente descartadas como tales dada su nula viabilidad política y por no condecirse con el espíritu de un federalismo de concertación que anima la búsqueda de soluciones para el espacio metropolitano de Buenos Aires.

De esta manera, todo esquema que se plantee para la gobernabilidad de la región metropolitana de Buenos Aires debe partir de reconocer y respetar las jurisdicciones existentes. En este marco, cualquier fórmula organizacional de carácter metropolitano debe basarse en el acuerdo de las jurisdicciones involucradas y no puede importar un vaciamiento de las competencias políticas de las mismas.

<sup>23</sup> C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., p. 60.

### 3 ELEMENTOS PARA UN MODELO DE GOBERNABILIDAD DEL ESPACIO METROPOLITANO

Como se observó en los párrafos anteriores, existen diversas modalidades de abordaje institucional del fenómeno metropolitano. Más allá de las diferencias, es posible identificar ciertos ejes o cuestiones centrales a los cuales cualquier esquema de gobierno metropolitano debe abordar y resolver de determinada manera.

En primer término, es necesario delimitar el ámbito material de las competencias metropolitanas. En otros términos, es necesario fijar los círculos materiales que constituyen el sustrato de la acción metropolitana, el "que" de la acción a nivel metropolitano. A tal fin es necesario tener en cuenta que los contenidos, así como la naturaleza, de las competencias metropolitanas se hallan íntimamente relacionados con el propio ámbito y carácter de las competencias pertenecientes a las administraciones de las que provengan. En otras palabras, a los fines de definir el ámbito material de acción metropolitana, se debe partir de las materias que son competencia de las jurisdicciones que crean la región metropolitana.

El instrumento jurídico de creación de la región metropolitana de Buenos Aires podría fijar cuáles son las materias que, por ser del interés de la colectividad que habita el espacio territorial metropolitano, deben convertirse en objeto de las competencias metropolitanas, o establecer ciertos criterios para identificar las áreas temáticas que requieran de acción a nivel metropolitano. En el derecho comparado se pueden observar diversas modalidades. La Ley española (LBRL) no fija específicamente cuáles son las materias sobre las que debe desplegarse la acción metropolitana, pero establece un criterio que permite tal identificación. El artículo 43.2 establece que las obras o servicios que requieran de una coordinación o planificación conjunta son competencia metropolitana; la determinación concreta debe ser realizada por el legislador autonómico. La ley de constitución de la entidad metropolitana de Valencia, por su parte, establece que ésta tiene como finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las "... *materias del ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transporte y su infraestructura...*"<sup>24</sup> En este caso, la legislación fija cuáles son los círculos materiales sobre los que puede desplegarse la acción metropolitana.

La definición de las materias que deben ser objeto de acción a nivel metropolitano, importa delimitar, asimismo, el ámbito territorial que deberá comprender la región metropolitana. Éste no es un tema menor ni de fácil resolución. La experiencia en el caso del espacio metropolitano de Buenos Aires demuestra que las diferentes iniciativas que han existido han planteado alcances territoriales no siempre similares. Los nuevos procesos de desarrollo urbano, de crecimiento de necesidades en cuanto a la infraestructura, etc. que experimenta toda esta región desafían la configuración tradicional.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Artículo 3 de la ley de creación del Consell Metropolità del L'Horta.

<sup>25</sup> En este sentido, vale señalar el antecedente del AMBA que comprendía el territorio de la Ciudad de Buenos Aires y 14 partidos bonaerenses.

En segundo término, y una vez delimitados los ámbitos materiales sobre los que actuará la región, es preciso definir el elenco concreto de funciones a desarrollar a nivel metropolitano; en otras palabras es necesario plantear qué tipo de papel se prevé para la región. Este rol no tiene porqué ser idéntico en cada materia, se pueden prever esquemas funcionales distintos ante campos competenciales diferentes.

En abstracto, se puede hablar de dos modelos de funciones de la administración metropolitana.<sup>26</sup> Por un lado, aquellas organizaciones metropolitanas prestadoras de servicios públicos; en estos casos, se trata de entes de gestión que asumen competencias que pertenecen a otras jurisdicciones, generalmente municipios, a los fines de la prestación del servicio con un alcance metropolitano. El segundo modelo, comprende los casos de instituciones metropolitanas de índole esencialmente coordinadora; en este modelo las funciones metropolitanas consisten, fundamentalmente, en fijar el marco en que han de moverse los respectivos actores públicos en el ejercicio de sus competencias.

Estos modelos no son antagónicos, es posible tender a modelos mixtos que conjuguen estas dos funcionalidades básicas de las instituciones metropolitanas. De allí, que éstas puedan configurarse como instancias coordinadoras de las jurisdicciones con competencia en el territorio metropolitano, como así también, se pueden constituir en entes para la prestación de servicios públicos con alcance metropolitano.

La propia razón de ser de las instituciones de carácter metropolitano hacen que la mayoría de sus competencias revistan un carácter esencialmente de coordinación. En el caso argentino, esto es particularmente cierto; recordemos que de acuerdo a la Constitución Nacional, la región no configura un nuevo nivel de poder político con base territorial, sino una instancia formalizada de cooperación y coordinación de políticas entre varias jurisdicciones.

En lo que respecta a los niveles y formas de coordinación, es sumamente difícil realizar planteamientos abstractos o generales. Cada ámbito de la realidad cuenta con su propio sistema de distribución competencial; en cada uno de ellos, la coordinación adquirirá una dimensión diferente. Por ende, un trazado definido de las funciones coordinadoras de la región metropolitana debería hacerse respecto de cada materia y a partir del marco que ofrece la normativa vigente en cada tema.

En lo que respecta a la gestión de servicios públicos, los beneficios de esta función metropolitana han sido destacados por la generalidad de la literatura especializada en el tema.<sup>27</sup> De hecho, el espacio metropolitano de Buenos Aires ya cuenta con algunas experiencias en este sentido que serán abordadas en el punto siguiente de este capítulo. Uno de los aspectos a tener en cuenta es que la asunción por parte de una entidad de naturaleza metropolitana, de la prestación de un servicio público, debe asentarse necesariamente en la voluntad de cada una de las jurisdicciones con competencia original para la prestación de dicho servicio, ya sea gobierno de la ciudad de Buenos Aires, gobierno de la Provincia de Buenos Aires o sus municipios.

En tercer término, es necesario abordar la cuestión del tipo y modo de organización de la región metropolitana. En este sentido, la fijación del núcleo de competencias metropolitanas condiciona de manera significativa el aspecto institucional de la región. En efecto, la organización es, en última

26 C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., p 149.

27 "...uno de los grandes beneficios de la institucionalización de un Área Metropolitana, además de la coordinación de multitud de políticas sectoriales que afectan a todo su territorio, está la gestión de infraestructura técnicas y sociales que requieren de umbrales mínimos de población para optimizar el consumo o uso del bien o servicio...", J. ALLENDE LANDA, Áreas metropolitanas. Contenido, crisis y nuevos enfoques, RVAP, 1986, número 15, pp. 16-17, citado por C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., p. 151

instancia, la forma de instrumentar las competencias reconocidas. La configuración de la región metropolitana como una administración (o un conjunto de administraciones) prestadora de servicios públicos múltiples o como un ente o instancia de coordinación y planificación conjunta, es una diferencia sustancial que tiene un fuerte impacto en el plano organizativo.

En lo que respecta a la organización para la prestación de servicios públicos, ya existen algunas experiencias en la región metropolitana de Buenos Aires que, como se mencionara anteriormente, serán abordadas en el próximo punto de este capítulo. En general estos entes pueden responder a los distintos esquemas previstos por el ordenamiento jurídico argentino para la prestación de servicios públicos.

El desafío mayor se plantea en articular un esquema organizacional para la planificación y coordinación de políticas en la región metropolitana. En este punto, la Constitución Nacional no establece reglas específicas al respecto, quedando en manos de las jurisdicciones que acuerdan la creación de la región, el establecer el formato correspondiente. Acorde a ello, es importante tener en cuenta las distintas experiencias de conformación de regiones en nuestro país y como se ha abordado esta cuestión en cada caso. Tales experiencias se analizarán en detalle en el capítulo II de este Informe.

A partir de lo señalado en cuanto al impacto del tipo de competencias metropolitanas en el diseño institucional de la región, se podría hablar de dos grandes modelos de organización metropolitana. Por un lado, la configuración de una cierta unidad institucional que articule y gestione las competencias delegadas o reconocidas a nivel metropolitano; por el otro lado, una multiplicidad de instituciones de carácter metropolitano adscriptas a la satisfacción de necesidades concretas y específicas. Existen diversas opiniones en cuanto a la conveniencia de uno u otro modelo; J. Borja considera más adecuado un esquema que posibilite la existencia de diversas estructuras metropolitanas funcionales que atiendan a necesidades específicas.<sup>28</sup> En sentido contrario, se plantea que la creación de entes metropolitanos ad hoc para hacer frente a problemas concretos importa una fragmentación y atomización de las competencias sobre el territorio; esta corriente enfatiza la necesidad de que las entidades metropolitanas tengan a su cargo un número amplio de funciones de ese carácter y no cometidos aislados o sectoriales.<sup>29</sup> En última instancia, si bien existen una serie de condicionantes jurídicas para la configuración final de uno u otro orden, la elección de uno de los posibles modelos de organización queda en el terreno de lo político.

28 "...es muy difícil consolidar estructuras políticas metropolitanas de carácter universal...[por el contrario] ..es absolutamente imprescindible, inevitable y existen múltiples formas de creación de estructuras metropolitanas funcionales para el transporte, para la promoción económica, para organizar grandes eventos, etc...", ponencia de J. BORJA, en "Jornadas sobre Gestión de Ciudades. Ponencias, mesas redondas y talleres. 18 y 19 de noviembre de 1998". Unidad de Gestión y coordinación para el Área Metropolitana de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA., p. 41.

29 C BARRERO RODRÍGUEZ, al criticar las entidades metropolitanas de Barcelona (Entidad Metropolitana de Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Residuos Sólidos), señala que este tipo de estrategias importan un "...desconocimiento de la sustancial unidad que singulariza el espacio metropolitano, área de específicas características en la que habita una colectividad dotada de unos intereses peculiares cuya adecuada satisfacción exigiría, en buena lógica, de una respuesta normativa e institucional unitaria. Si alguna causa justifica la creación de un ente de esta naturaleza esa es, precisamente, la necesidad de dotar de un tratamiento global a determinadas áreas urbanas. Ese fraccionamiento de competencias y de órganos, jurídicamente inexplicable y políticamente injustificable, sólo puede conducir a una mala gestión y, en consecuencia, a una inadecuada satisfacción de las necesidades de una parte del territorio portadora de una problemática propia....", o.c., pp. 276-277. En similar sentido, Oriol NEL LO plantea que las áreas urbanas europeas carecen de estructuras administrativas propias para tratar las cuestiones que se plantean a escala metropolitana y señala que "... el modelo que tiende a imponerse recuerda cada vez más el sistema de gobierno de las grandes ciudades estadounidenses: una gran fragmentación administrativa y una proliferación del número de agentes institucionales que intervienen sobre el espacio urbano (entes locales, agencias estatales, empresas de servicios, etc.). La ciudad europea de hoy es, desde el punto de vista administrativo, un espacio triturado, opaco y conflictivo..", en "Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea", revista Ciudad y Territorio (1995), Estudios Territoriales, III (106), pp. 783-792.

Finalmente, es necesario destacar un aspecto central a tener en cuenta en el diseño organizacional de la región metropolitana, la participación pública. Tanto en el caso de la prestación de servicios públicos como en la coordinación de políticas, la participación de la comunidad se plantea como un requisito fundamental que hace a la gobernabilidad del espacio metropolitano. En general, se entiende que los mecanismos propios de los modelos de gobierno participativos son aquellos que habilitan a los distintos sectores sociales a acceder a procesos de tomas de decisiones públicas (comprendiendo el mecanismo en que la sociedad decide -plebiscitos, referéndum- y mecanismos en que la sociedad complementa la decisión estadual -audiencia pública, consulta pública-, etc.), acceder a la información pública (incluyendo información relevante para la formulación de políticas al igual que la necesaria para el control de la ejecución de las mismas) y acceder a la justicia para la protección de intereses colectivos (incluyendo a la jurisdicción administrativa y judicial).

Uno de los ejes centrales para la construcción de un modelo de gobierno participativo efectivo es la existencia de mecanismos institucionalizados de participación pública. Tal cual se señaló al inicio de este capítulo, institucionalizar la participación importa diseñar instancias que posibiliten la presencia y la contribución de los distintos sectores sociales en el proceso de toma de decisiones públicas, y que no dependa de la voluntad del funcionario para que dichas instancias existan como tales. Es claro que la participación se institucionaliza sólo sobre la base de un criterio de legalidad y no de oportunidad o discrecionalidad estatal. Cualquiera sea el tipo de diseño organizacional que se lleve adelante para la conformación de la región metropolitana de Buenos Aires, debe preverse la institucionalización de mecanismos de participación pública de forma tal que la ciudadanía cuente con canales efectivos para tal fin.

## 4 DISTINTAS EXPERIENCIAS DE ORGANISMOS CON ALCANCES METROPOLITANOS

Analizaremos a continuación algunas experiencias y antecedentes de organismos con competencia en el espacio metropolitano de Buenos Aires, que entendemos pueden resultar útiles para el objeto del presente Trabajo.

### 4.1. Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana (ECOTAM)

Por ley 25.031, promulgada en noviembre de 1998, el Estado Nacional crea un organismo, ECOTAM, cuyo objeto es la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires.

A los fines del cumplimiento de tal función, el Ente cuenta con una serie de atribuciones, entre las que vale la pena destacar, la capacidad de proponer -a las autoridades jurisdiccionales- políticas, planes y programas de coordinación del sistema de transporte urbano en el área; proponer normas reguladoras del sistema como así también normas referidas al régimen de tarifas, subsidios, al otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de transporte interjurisdiccional. Asimismo, el Ente puede, a solicitud de una jurisdicción, dictaminar respecto de proyectos, planes de obra o de desarrollo que sean relevantes al sistema de transporte urbano del área, y opinar en la elaboración de marcos regulatorios y otras normas significativas para los servicios de transporte, también a solicitud de cada jurisdicción.

Este organismo esta integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana de Buenos Aires. La propia ley establece, en su artículo segundo, el alcance territorial del área metropolitana, enumerando los partidos de la Provincia de Buenos Aires que se consideran integrando el área al momento de dictarse la ley.<sup>30</sup> Sin embargo, tal enumeración no importa una delimitación definitiva del ámbito territorial de competencia del Ente, ya que la propia norma prevé la incorporación de nuevos partidos como consecuencia del desarrollo urbano cuando las relaciones funcionales así lo requieran.

<sup>30</sup> Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Lobos, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentina, Mercedes, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Punta Indio, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

En lo que respecta al diseño institucional del Ente, la dirección del organismo está a cargo de un Directorio integrado por el Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, por el Secretario de Producción y Servicios de la Ciudad de Buenos Aires y un intendente municipal elegido, en forma rotativa, por los municipios integrantes del Ente.

El Ente cuenta, además, con un Comité Ejecutivo que está a cargo de la gestión administrativa del Ente. Este Comité estará integrado por dos representantes de la jurisdicción nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires y tres representantes del conjunto de municipios.

La ley también establece la conformación de un Consejo Consultivo del Ente, conformado por todos los municipios del área de competencia del Ente, las entidades empresariales, usuarios, entidades gremiales del sector, operadores del sistema de transporte y cualquier otra entidad con interés en la temática.

Con respecto al tema del financiamiento del Ente, la ley establece que los fondos serán aportados en forma proporcional por cada una de las jurisdicciones.

El régimen legal del ECOTAM es producto de una ley de adhesión dictada por el Estado Nacional que requiere que el resto de las jurisdicciones (Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y municipios comprendidos en el área) adhieran a los términos de la ley. De acuerdo al texto de la norma, el Ente no se podrá constituir hasta que se haya concretado la adhesión de todas las jurisdicciones que integran el área de competencia de ECOTAM. La modalidad jurídica de creación de organismo interjurisdiccional es un aspecto sumamente significativo desde el punto de vista político-institucional. En este sentido, es necesario diferenciar los mecanismos de adhesión como modalidad para la creación de un régimen en el cual el Estado Nacional fija los términos del mismo, de los acuerdos o convenios interjurisdiccionales, que enfatizan la necesidad de concertación entre los distintos actores involucrados en la génesis misma de los organismos con competencia en temas que afectan a las distintas jurisdicciones.

Finalmente, una breve referencia a las competencias del Ente. Si bien la ley de creación, claramente se refiere a funciones de planificación y coordinación, se podría plantear que el alcance de las mismas, de acuerdo al texto legal, parece ser limitado. En efecto, el Ente tiene un rol básicamente de "proponente", y a solicitud de alguna jurisdicción en particular, puede opinar e incluso dictaminar respecto de alguna cuestión específica, no planteándose una transferencia concreta de competencias de parte de las jurisdicciones que adhieren al Ente.

## 4.2. Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)

La Coordinación Ecológica del Área Metropolitana, originariamente denominada Cinturón Ecológico del Área Metropolitana, fue creada por medio de un convenio entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, celebrado el 7 de Enero de 1977, y fue ratificado, primero por medio de otro convenio, también celebrado por las dos jurisdicciones en Mayo de 1977 y luego por ley de la Provincia de Buenos Aires y Ordenanza de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien el objetivo de ambos convenios de creación era concretar una política regional común a las jurisdicciones involucradas, para la creación de un sistema regional de parques recreativos, a

escala metropolitana, para lo cual se crea la Sociedad del Estado, con el tiempo el CEAMSE satisfizo dos objetivos fundamentales a nivel metropolitano: el funcionamiento de un organismo responsable de los residuos sólidos y la coordinación ambiental en esta materia con aplicación transjurisdiccional capaz de abarcar la región metropolitana.<sup>31</sup>

El Ente se constituyó como Sociedad del Estado, previéndose la integración de sus órganos directivos con funcionarios de las jurisdicciones involucradas a nivel municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires y la integración del órgano de fiscalización por funcionarios del Banco de la Ciudad y del Banco de la Provincia.

La ley de creación establece que la Ciudad de Buenos Aires y los municipios provinciales, deberán adecuar sus sistemas legales y adoptar técnicas para aplicar el sistema de relleno sanitario en la disposición final de residuos; servicio que será prestado exclusivamente por la Sociedad del Estado que se constituye.

La competencia territorial surge de la definición de área metropolitana contenida en las normas comentadas, definiéndose la misma como la región integrada por la Ciudad de Buenos Aires y 22 municipios de la Provincia de Buenos Aires.<sup>32</sup>

En todo los casos las acciones contempladas dentro del objeto societario tienen como límite la región integrada por la Ciudad de Buenos Aires y los 22 municipios enumerados.

La sociedad tiene autarquía financiera, los recursos de la sociedad se integran fundamentalmente por las tarifas abonadas por la Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia, por la basura descargada para relleno sanitario o de contribución por obras de infraestructura y por recepción de basura en estación de transferencia y transporte al sitio de relleno.

Por medio de la ley Nº 9111/78, de la provincia de Buenos Aires, se reguló la disposición final de residuos de cualquier clase en los 22 Partidos que conforman el Área Metropolitana, estableciendo que en la misma la única forma de disposición admitida es el relleno sanitario y que el mismo procedimiento se efectuará exclusivamente por la sociedad denominada entonces, Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado, la que también tendrá la exclusividad de los lugares habilitados para arrojar los residuos.

Los municipios alcanzados por las disposiciones de la ley se encuentran obligados a incluir en los contratos de concesión como condición de validez que el concesionario deberá arrojar los residuos en los lugares habilitados por CEAMSE y abonar por el servicio de relleno sanitario las tarifas que facture la sociedad.

De la observación del accionar de esta sociedad resulta que su actividad básica es coordinar la disposición en rellenos sanitarios de los residuos sólidos, realizándose las tareas por terceros, el mantenimiento de los rellenos sanitarios fue concedido a empresas privadas. Correspondiendo a los organismos públicos la formulación de los distintos aspectos de la política de disposición de residuos.

<sup>31</sup> Pedro PIREZ, Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994, pp.91-92.

<sup>32</sup> Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Morón, Moreno, La Matanza, Merlo, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

CEAMSE es una sociedad constituida a partir de un convenio celebrado entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, los municipios que según el convenio integran el Área Metropolitana no intervienen en la concertación del mismo, si bien resultan obligados a cumplir con una serie de obligaciones fundamentales como utilizar con carácter exclusivo los servicios de la sociedad y abonar las tarifas que ésta facture. Tampoco tienen control del proceso ni participan en la toma de decisiones del CEAMSE.

### 4.3. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires

La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires fue creada a través de un Convenio suscrito por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 10 de agosto de 1967. Dicho Convenio fue ratificado por Ley Nacional 17.422, Ley 7.310 de la Provincia de Buenos Aires y Ordenanza 22.817 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La Corporación es un ente público, de carácter interestadual, con capacidad de derecho público y privado. De acuerdo a los términos del Convenio de creación y del Estatuto de la Corporación, el objeto de este organismo es proyectar, construir y administrar un Mercado Central concentrador de frutos y productos alimenticios, como así también la conservación, empaque, almacenamiento y triplificación de los mismos para su comercialización y distribución para consumo interno y exportación. También podrá promover la creación de un centro de industrialización de dichos productos.

El Convenio establece que la Corporación ejerce dentro del Mercado Central todas las funciones inherentes al cumplimiento de sus fines, incluso las que competen al poder de policía de abastecimiento, sanitario y bromatológico, de acuerdo a la legislación vigente. Por su parte, el Estatuto realiza un detalle de las funciones y competencias atribuidas a la Corporación. En este sentido, vale la pena destacar las facultades de dictar los reglamentos internos de administración y funcionamiento del Mercado, fijar las tasas y tarifas de los servicios que presta el Mercado, fijar el régimen de sanciones administrativas y aplicar las sanciones, etc. Estas facultades deben ejercerse de acuerdo a los términos de la ley 19.227, que regula los Mercados de Interés Nacional.

Del análisis de estas competencias, se puede plantear que la Corporación encuadra en el modelo de entes metropolitanos prestadores de servicios, en contraposición a entes con funciones de índole esencialmente de coordinación. Tal cual se ha planteado anteriormente, lo característico de este tipo de organismos es que asumen competencias correspondientes a jurisdicciones territoriales para la gestión supramunicipal de un servicio.<sup>33</sup> En este caso, las jurisdicciones con competencia en el tema, Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires, han delegado a la Corporación la gestión de un servicio que tiene un alcance territorial transjurisdiccional.

En lo que respecta a su diseño institucional, la corporación está dirigida por un Directorio compuesto por dos representantes del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Aquí también, resalta el carácter interjurisdiccional del organismo en cuestión.

Finalmente y en referencia al financiamiento de la corporación, el capital inicial del organismo fue integrado en partes iguales por las tres jurisdicciones que concurrieron a la creación del mismo. El Estatuto realiza un detalle de los recursos de la Corporación; en este punto, vale la pena destacar que este organismo percibe los recursos producidos por los derechos, tasas, tarifas, arrendamientos, derechos de concesión y toda otra retribución o contribución que determine la Corporación, como así también los montos de las multas que aplique.

<sup>33</sup> C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., pp. 148-149.

## 4.4. Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)

El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios es el organismo encargado de regular la provisión del servicio de aguas y desagües cloacales, prestado actualmente por la empresa Aguas Argentinas y que abarca la Ciudad de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano bonaerense <sup>34</sup>, área en la que anteriormente operaba Obras Sanitarias de la Nación.<sup>35</sup>

El Ente ha sido creado por medio de la Ley 23.969, que encuadró el marco regulatorio del llamado proceso de privatizaciones.

Por su parte el Dto. 999/92 que aprobó el reglamento administrativo regulatorio de los servicios de agua potable y desagües cloacales de competencia de ex-OSN, también delimitó los objetivos, funciones y facultades del ETOSS (arts. 13/27).

El Ente se encuentra constituido como una entidad autárquica de derecho público y privado y está integrado por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, quienes cuentan, cada uno con dos representantes en su directorio.

Tiene como finalidad principal el ejercicio del poder de policía y la regulación y control del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales que presta la empresa Aguas Argentinas, en el área anteriormente referida y también cuenta con funciones de control de la contaminación hídrica, respecto del propio concesionario.

Asimismo el Dto. 999/92, le brinda facultades de protección de los intereses de la comunidad y la atención de los reclamos de los usuarios de los servicios sanitarios.<sup>36</sup> En cuanto a su competencia territorial, la misma se extiende al área concesionada e inclusive fuera de ella, donde existan instalaciones operadas por la empresa Aguas Argentinas.

En lo que hace a sus recursos, el ETOSS los recibe mayoritariamente de aportes del concesionario, ya sea a través de una suma fija, que se recauda dentro del costo del servicio, o por medio de tasas y derechos especiales por el costo de la contaminación hídrica del concesionario.

Finalmente cabe mencionar que el ETOSS cuenta con una comisión asesora, formada por representantes de Asociaciones o Entidades representantes de los usuarios y ligadas a los temas sanitarios.

Del análisis de sus competencias podemos mencionar que, si bien el ETOSS posee un ámbito de actuación que abarca una importante cantidad de jurisdicciones del AMBA, sus principales funciones y objetivos están vinculados específicamente al control y la fiscalización del prestador del servicio de agua potable y desagües cloacales concesionados por el Estado Nacional.

Sin embargo pueden identificarse algunas cuestiones de carácter interjurisdiccional del Ente, como por ejemplo: a) Su integración, ya que cuenta con representantes de cada una de las jurisdicciones alcanzadas por el servicio, aunque al igual que el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Matanza-Riachuelo, los municipios de la Provincia de Buenos Aires no se encuentran representados. b) El ejercicio del poder de policía de la prestación del servicio que extiende su competencia territorial a toda el área concesionada.

Finalmente cabe mencionar que no se advierten, dentro de los objetivos y funciones del ETOSS, instancias de coordinación interjurisdiccional.

<sup>34</sup> Los Partidos son: Alte. Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López.

<sup>35</sup> Ley N°13.577 y sus modificatorias y los Dtos. 1443/91, 2074/90 y 358/92.

<sup>36</sup> Sólo se mencionan las funciones que pueden estar relacionadas con el objeto del presente trabajo, ver art. 17, Dto. 999/92.

## 4.5. Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo

Por medio del Dto. 1093/93 se creó en el ámbito de la Presidencia de la Nación el Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. El mismo estaba integrado por representantes de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH), la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (SOPyC) y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

El decreto, aunque ha sido derogado igualmente lo analizaremos, ya que asignaba una serie de funciones a las jurisdicciones involucradas, entre las que se destacaban: a) La SRNyAH asumía el estudio integral para la recuperación de la cuenca, el ejercicio de poder de policía que compete a cada una de las jurisdicciones involucradas y la facultad de acordar con las mismas la aplicación de normas referidas a los vertidos de efluentes, en los casos en que no fueran alcanzados por la legislación nacional. b) Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) tenía asignado el ejercicio del Programa de Saneamiento de la cuenca, aprobado por el Comité Ejecutor y la disposición final de los residuos que se extraigan del acuífero. c) La Provincia de Buenos Aires era le encargada de la planificación, coordinación y contratación de obras de infraestructura dentro de su jurisdicción territorial. d) La SOPyC debía elaborar el proyecto de obras públicas necesarias para cumplir con los objetivos de saneamiento de la cuenca y la correspondiente dirección, inspección y certificación de las obras.

La conformación actual del organismo se encuentra dada por el Dto. 482/95 que derogó el anterior, creando en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación (SRNyDS) el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo.

El mismo se encuentra integrado por representantes de la SRNyDS, el Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, y sus funciones consisten en llevar a cabo el plan de gestión ambiental y de manejo de la cuenca, como así también la puesta en marcha de los esquemas institucionales que sean necesarios para ello.

Por otra parte el Dto.1094/96 amplió las funciones del Comité incorporando especialmente aquellas que hacen a la coordinación interjurisdiccional, aunque no se han detallado el contenido y el alcance de las mismas.

Del análisis de sus capacidades y competencias podemos señalar en primer lugar que el organismo, más allá de contar con representación de las distintas jurisdicciones que forman la cuenca, depende exclusivamente del Poder Ejecutivo Nacional, en cuanto a su funcionamiento, dirección y financiamiento.

Sin embargo, es posible identificar dentro de sus funciones algunas de naturaleza típicamente interjurisdiccional, como por ejemplo: a) La intervención de representantes de las distintas jurisdicciones que conforman la cuenca, aunque dicha representación no abarca a los municipios de la Provincia de Buenos Aires. b) Las funciones especiales de coordinación interjurisdiccional para llevar a cabo su cometido, que como se expresara anteriormente no se encuentran especificadas. c) La finalidad de la tarea propuesta para el mismo (saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo) es de naturaleza plenamente interjurisdiccional, dado que la cuenca ingresa al menos en 12 jurisdicciones territoriales claramente delimitadas, como son la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y 11 municipios de la misma <sup>37</sup>, e involucra de igual forma las competencias asignadas a una serie de reparticiones del Estado Federal.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Partidos de Alte. Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente.

<sup>38</sup> Además de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación, las autoridades nacionales con competencia sobre la cuenca son: Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Prefectura Naval Argentina.

## 4.6. Los acuerdos del AMBA

Cabe destacar que a partir de la década del 60 se registraron, a instancias del Estado Nacional, una serie de intentos de organización de la región metropolitana, entre los que cabe señalar la creación de la Oficina Regional Metropolitana (ORM), que fue creada por iniciativa del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Programa Consejo Nacional del Hábitat (CONHABIT), por medio del cual se llevó a cabo el Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB).<sup>39</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico-institucional, los principales antecedentes con relación a la conformación de la región metropolitana tuvieron su origen en 1984, cuando la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional suscribieron un acuerdo que denominaron del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

El acuerdo tenía como objetivo principal *"la mejora de la calidad ambiental del área metropolitana a través de la deconcentración económica, la descentralización política y administrativa y el desarrollo social"*.<sup>40</sup>

El convenio proponía una serie de objetivos y funciones para ser desarrolladas en la primera etapa, entre los cuales se destacan: a) Llevar a cabo la recopilación y sistematización de la información relacionada con el territorio. b) La realización de estudios de las problemáticas comunes del área por parte de las diversas jurisdicciones involucradas. c) Proponer lineamientos para llevar a cabo políticas en temas vinculados principalmente a infraestructura, como por ejemplo áreas industriales, redes troncales de servicios, seguridad, salud, educación, asistencia, promoción social, e intercomunicación vial. e) Elaboración de programas particularizados cuya área de influencia exceda la jurisdicción de cada municipalidad involucrada. f) Elaboración de normas de uso, ocupación subdivisión, y desarrollo de suelo, referidas a criterios básicos comunes entre las diversas jurisdicciones.<sup>41</sup>

Los mandatarios solicitaron la adhesión de Gobierno Nacional al mismo, como así también su activa participación en los Entes a crearse, involucrados en la problemática.

El Poder Ejecutivo Nacional en fecha 22 de Abril de 1987 y mediante Dto. N° 577/87, adhirió a las acciones mancomunadas establecidas en el acuerdo del AMBA, asignando al Ministerio del Interior la responsabilidad de dirigir las acciones pertinentes.

A partir de allí se constituyó el Comité Político del AMBA, el cual estaba integrado por un representante del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Secretario de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Subsecretario de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior. El mismo contaba con la asistencia de un Comité Técnico.

Por último, el PEN en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 86, inc. 1°, de la Constitución Nacional, sanciona el 22 de Diciembre de 1987, el Dto. 2064/87, por medio del cual se crea la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires. (CONAMBA). *"La misma se propuso concertar políticas y acciones de las distintas jurisdicciones, buscando un mayor nivel de institucionalización funciona. Para ello se encargó del nivel de los organismos y empresas nacionales, y de promover esa misma actitud en las demás jurisdicciones presentes en el área metropolitana"*.<sup>42</sup>

39 Ver P. PIREZ, o.c., p. 118.

40 Nora CLICHEVSKY, "Sobre la planificación urbana posible en los ochenta. El caso del área metropolitana de Buenos Aires", revista Ciudad y Territorio (1991), N° 86 y 87.

41 Convenio Área Metropolitana de Buenos Aires, 8 de noviembre de 1984.

42 P. PIREZ, o.c., p. 120.

Dicha comisión tuvo por objeto: a) Asistir al Poder Ejecutivo Nacional en todas las cuestiones concernientes a la política metropolitana y en particular en la implementación del acuerdo de creación del AMBA. b) Ejercer las tareas de dirección y coordinación de las diferentes jurisdicciones, organismos, y empresas del Estado involucrados en el AMBA.

Entre las distintas tareas llevadas a cabo por la CONAMBA, debemos destacar el anteproyecto de ley para el AMBA, presentado públicamente el 4 de Mayo de 1989, el cual nunca llegó a ser tratado por los órganos legislativos pertinentes, pero que sin dudas se erige como uno de los escasos antecedentes de tipo instrumentales, desde el punto de vista institucional que posee el área.

El anteproyecto pretendía promover estrategias y acciones concertadas a nivel interjurisdiccional e intersectorial en el AMBA, que tuvieran por objetivo mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para ello contemplaba la convergencia de los distintos niveles de gobierno (federal, provincial y municipal), destacando el rol que debían adoptar las empresas estatales de jurisdicción nacional, en su carácter de gestores urbanos.

El espacio territorial previsto por el acuerdo se encontraba formado por la Ciudad de Buenos Aires y 14 partidos del conurbano bonaerense, entre los que se encuentran: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, y Vicente López.

Si bien la delimitación que adopta el anteproyecto para el área se inscribe dentro de aquellas que podríamos denominar como clásicas, deja abierta la posibilidad de que otras jurisdicciones colindantes puedan ser agregadas al territorio en la medida de sus necesidades e intereses comunes con la misma.

En cuanto a la organización institucional, fue concebida como una norma de adhesión, que comenzaría a surtir efecto para las distintas jurisdicciones en la medida de aprobación por parte de los poderes correspondientes a las mismas.

Se preveía la creación de un Ente interjurisdiccional para el AMBA, el cual se integraría con representantes de: a) Los distintos organismos del Poder Ejecutivo Nacional con injerencia en el área. b) El Municipio de la Ciudad de Buenos Aires. c) Los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que conforman el área.

El Ente también contaría con organismos de tipo deliberativos de planeamiento y de ejecución, los que se constituirían como garantía de la concertación interjurisdiccional.

El Ente tenía asignada como principal función la de ser un organismo de coordinación interjurisdiccional, del cual deberían surgir los lineamientos de un "Programa de Actuación", los cuales serían de aplicación para los organismos del Estado Nacional, sus empresas y sociedades.

Asimismo se erigía como organismo de consulta para aquellas acciones y emprendimientos que por su importancia (a definirse en la reglamentación) pudieran afectar a la región y correspondieran a más de una jurisdicción.

El anteproyecto también preveía que el Ente tendría facultades de ejecución, las que estaban delimitadas y que surgirían: a) Cuando hubieran surgido de acuerdos y que no fueran de expresa competencia de otra área del Estado Nacional, empresas y/o sociedades. b) Si le fueran expresamente delegadas. c) De acuerdos interjurisdiccionales. d) Por convenios celebrados dentro de la competencia asignada al Ente.

Sus recursos provendrían de un Fondo creado especialmente al efecto, en que contaría con los siguientes aportes: a) Asignaciones presupuestarias. b) Aportes de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires. c) Otros aportes, como donaciones, legados, y/o aportes para proyectos específicos.

## 4.7. Conclusión

Del análisis de las distintas experiencias de carácter metropolitano que se acaban de reseñar, es posible extraer algunas conclusiones que entendemos pueden ser relevantes a efectos de formular oportunamente las recomendaciones.

En primer término, el escenario metropolitano de Buenos Aires exhibe una serie de instituciones que actúan a ese nivel (aún cuando con diferente alcance territorial y niveles de competencia) que tienen por objetivo atender cuestiones concretas y específicas (recolección y manejo de residuos, control del servicio de agua potable y desagües, etc.). Se carece de todo acuerdo o instancia que fije, o posibilite acordar, lineamientos políticos e institucionales comunes. La excepción lo constituye la experiencia del AMBA, que pretendió configurar una cierta unidad institucional a nivel metropolitano.

En segundo término, y en referencia al alcance territorial de las distintas experiencias, es claro que no hay una uniformidad absoluta al respecto. Si bien hay un núcleo que podríamos llamar "tradicional", que está dado por el territorio que abarca el acuerdo de creación del AMBA, la definición de lo "metropolitano" varía en función de cada temática en particular.

En lo que respecta a la modalidad jurídica de creación de estos organismos, varios de ellos fueron el producto de acuerdos o convenios entre las distintas jurisdicciones con competencia en el tema, tal es el caso del CEAMSE, de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires. Otros, en tanto, han sido creados por el Estado Nacional, mediante leyes de adhesión; éste es el caso del ECOTAM. En ambos supuestos, se requiere la participación de las voluntades de las diferentes jurisdicciones, aún cuando el caso de los acuerdos o convenios responde más directamente a una estrategia propia del federalismo de concertación, ya que las jurisdicciones participan desde el inicio en el diseño del ente u organismo respectivo.

Para concluir, es clara la atomización y fragmentación del escenario institucional metropolitano. Los distintos diseños de los organismos aquí tratados, señalan la carencia de una estrategia institucional compartida que abarque el espacio territorial metropolitano. Los abordajes de tipo funcional, por su parte, si bien son válidos y permiten satisfacer necesidades o problemas concretos, resultan insuficientes para estructurar las políticas necesarias para el desarrollo sustentable de la región.

En este marco, la celebración de un convenio para la conformación de una región, de acuerdo al artículo 124 de la C.N., se plantea como el primer paso para generar cierto ámbito institucional de negociación, cooperación y coordinación metropolitanas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, C., *Las Áreas Metropolitanas*, Instituto Gracia Oviedo, Universidad de Sevilla, ed. Civitas, Madrid, 1993.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Ed. Taurus Madrid, 1997.
- BORJA, J., ponencia publicada en "Jornadas sobre Gestión de Ciudades: ponencias, mesas redondas y talleres. 18 y 19 de noviembre de 1998". Unidad de Gestión y Coordinación para el Área Metropolitana de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.
- CLICHEVSKY, Nora, "Sobre la planificación urbana posible en los ochenta. El caso del área metropolitana de Buenos Aires", revista *Ciudad y Territorio* (1991).
- DI PAOLA, María Eugenia y NÁPOLI, Andrés M., *Calidad del Agua. Programa Buenos Aires Sustentable. Hacia la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la ciudad de Buenos Aires*, FARN, 1999.
- GEISSE, G. y CORAGGIO, J., *Áreas Metropolitanas y Desarrollo Regional*, en GEISSE, G. y HARDOY J., (comp), *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*, SIAP, Buenos Aires, 1972.
- MARTÍN MATEO, M., y ALLENDE LANDA, J., *El Área metropolitana de Alicante: Un reto de futuro*, ed. Universidad de Alicante - Ayuntamiento de Alicante, 1986.
- NEL LO, Oriol, "Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea", revista *Ciudad y Territorio* (1995), *Estudios Territoriales*, III (106).
- "Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales", Paper 27, *Región Metropolitana de Barcelona*, N° 27, julio 1997.
- PERUZZOTTI, E., "Civil society and the modern constitutional complex: the Argentine experience", en "Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory", Vol. 4, N° 1.
- PIREZ, Pedro, "Para pensar los Gobiernos Locales en las Áreas Metropolitanas de América Latina", revista *Medio Ambiente y Urbanización* (1992), año 9, N° 35.
- *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad*, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.
- SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M., *La Constitución de los Porteños*, ed. Errepar, Buenos Aires, 1997.
- TARAK, Pedro y SABSAY, Daniel A., *La Participación Vecinal y la Gestión del Medio Ambiente*, FARN, Buenos Aires, 1995.
- WALSH, Juan. R., "El medio ambiente, el derecho constitucional, el federalismo y la integración regional", revista *La Ley*, Editorial del Suplemento de Derecho Ambiental (agosto de 1998), Año V, N° 3.

## CAPÍTULO 11

# LA REGIÓN EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

# 1 INTRODUCCIÓN

El presente Capítulo tiene como objetivo analizar el reconocimiento constitucional de las regiones para fines económico sociales como eje del fortalecimiento del régimen federal en la reforma del 94.

En primer término, se analizan antecedentes de instituciones regionales de diversos órdenes jurídicos comparados y nacionales. Luego se analiza la región desde el punto de vista constitucional y doctrinario y se estudian las competencias de los distintos niveles de gobierno involucrados para ser parte de los acuerdos de creación de regiones.

Por último un breve estudio de algunos ejemplos de regionalización habidos en nuestro país antes y después de la reforma del 94, permiten arribar a algunas conclusiones de utilidad práctica para el presente trabajo.

## 2 EL FEDERALISMO. LA REFORMA DEL 94

En primer lugar la cuestión relativa al fortalecimiento del régimen federal aparece en la ley declaratoria de la necesidad de la Reforma en términos de distribución de competencias entre la Nación y las provincias.

Así expresamente se establece que dicho fortalecimiento lo será respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos, creación de regiones para el desarrollo económico y social, jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidad nacional y posibilidad para las provincias de realizar gestiones internacionales.

Sostiene Hernández que, luego de la reforma constitucional de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno en la federación argentina: 1) El Gobierno Federal, arts. 44 a 120 de la Segunda Parte. 2) Los Gobiernos de Provincia, regulados en el Título Segundo, arts. 121 a 128. 3) El gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, art. 129 y 4) Los Gobiernos Municipales Autónomos, según lo dispuesto por los arts. 5 y 123 de nuestra Carta Magna.<sup>1</sup>

El análisis de la Reforma le hace decir a nuestro autor que luego de la reforma constitucional de 1994 se ha profundizado la descentralización para el Estado Argentino, como fraccionamiento del poder en relación al territorio.

La consagración constitucional de las autonomías de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios significa incuestionablemente la afirmación del federalismo, por la íntima relación entre estas instituciones.

Asimismo, en la misma línea de fortalecimiento del federalismo, se debe inscribir la posibilidad del nivel regional para el desarrollo económico y social, pero no como gobierno político de un conjunto de provincias, según lo prescrito en el art. 124 de la ley suprema.

Es claro que la descentralización política del poder en el territorio ha quedado fortalecida de resultados de la incorporación de nuevas cláusulas en el capítulo consagrado a los "Gobiernos de Provincia" de la Constitución Nacional.

Por otro lado aparecen en la Constitución reformada nuevas cláusulas que implican el afianzamiento del federalismo. Ello se advierte cuando se analizan las modificaciones al régimen financiero (art. 75, inc 2), el apoyo a la tesis de los poderes compartidos en materia de establecimientos de utilidad nacional (art.75 inc. 30, in fine), la autonomía municipal (art. 123), la introducción de la noción de región (arts. 124 y 75, inc. 19), la ampliación del ámbito de aplicación de los acuerdos parciales (arts. 124 y 125), la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129), la concesión de potestades a las provincias en materia internacional (art. 124), la propiedad de los recursos naturales (art. 124), la determinación del órgano en la intervención federal (art.75, inc. 31).

<sup>1</sup> Antonio M. HERNÁNDEZ, *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, ed. Depalma, Bs.As., 1997, p. 27.

### 3 REGIÓN: ANTECEDENTES COMPARADOS

La primera de las dificultades del tema, consiste en la definición de qué se entiende por región. Una rápida ojeada sobre las extensiones territoriales y humanas, que son denominadas regiones, nos advierte sobre la heterogeneidad que subyace bajo esta denominación. En este sentido, el cuadro I que se adjunta al presente, es un claro ejemplo de la diversidad de las dimensiones geográficas e institucionales que son consideradas como tales, al menos en el caso específico de Europa.<sup>2</sup> En esta heterogeneidad, el Comité de Asuntos Regionales del Consejo de Europa (CEMRE) conceptualiza a la región como la unidad territorial más extensa del interior de cada nación situada inmediatamente a nivel inferior del gobierno central, dotada o no de personalidad jurídica. Esta definición, de estricta economía semántica, resulta conveniente para evitar las complejidades de ciertas ontologizaciones en las que el problema regional se ha visto envuelto.

Los criterios para la conformación de regiones han sido múltiples y complejos. En ciertas circunstancias se siguen patrones puramente geográficos como los casos insulares de Groenlandia y las Islas Feroe de Dinamarca, o de las grandes extensiones relativamente despobladas como Jamtlands, Vasterbottens o Norrbotens de Suecia. Los factores geográficos también pueden explicar el pequeño tamaño de los cantones suizos.<sup>3</sup> En otros casos, las circunstancias históricas permiten comprender ciertas características de las conformaciones regionales como la heterogeneidad de los Länder alemanes, en tanto que los austríacos son mucho más homogéneos. Los patrones culturales, por su parte, explican casos como el de las regiones belgas, que han posibilitado la existencia de una institución solapada a las mismas como son las Comunidades Lingüísticas. En otro sentido, los criterios de planificación racionalista han predominado en la conformación de instituciones regionales en Portugal, Francia, Irlanda, Grecia, Noruega y Dinamarca. Finalmente, se verifican experiencias en que se combinan elementos histórico-culturales con principios democráticos, como es el caso de las Comunidades Autónomas españolas. En conclusión, puede decirse que prácticamente todos los criterios han sido usados para la determinación de entidades regionales.<sup>4</sup>

Dada esta diversidad entre los distintos modelos de regionalización mencionados, es claramente aplicable una célebre expresión de la filosofía del derecho: la región es lo que el diseñador institucional diga que es.

<sup>2</sup> Ver Cuadro I, "La Diversidad Institucional de las Regiones Europeas", elaborado por DOUGLAS PRICE, J., sobre datos de Petschen, Santiago, La Europa de las regiones, Institut d'Estudis Autònòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.

<sup>3</sup> No es la situación de todos los cantones suizos; por ejemplo, en el caso de la separación de la región del Jura se plantearon motivaciones de tipo cultural.

<sup>4</sup> J. DOUGLAS PRICE, "Las Regiones y el Desarrollo Sustentable: Propuestas para el caso de la Región Patagónica Argentina", ponencia presentada en el II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, Junio de 1999, pp. 4-5.

Esta multiplicidad se explica, parcialmente, a partir de los nuevos desafíos que genera la globalización a los órdenes políticos tradicionales. El Instituto de Investigación de Stanford plantea que *"la racionalidad tradicional de las regiones económicas y de muchas jurisdicciones políticas está siendo rápidamente desplazada por una nueva lógica económica. El concepto de aglomeración regional describe en forma más precisa los patrones económicos contemporáneos que los tradicionales límites políticos. La economía global ha llegado a ser un mosaico de regiones económicas desplegándose a través de múltiples jurisdicciones políticas. Esta tendencia ha producido y crecientemente requerirá, nuevas formas de colaboración entre naciones, estados, condados y ciudades"*.<sup>5</sup>

En esta dirección, Douglas Price plantea que en el escenario mundial se vienen sucediendo cambios institucionales de importancia que podrían resumirse en dos tendencias. Por un lado, la permeación del concepto clásico de soberanía nacional, sobre el que se estructura el orden mundial a partir del surgimiento de los Estados-nación, y por el otro la descentralización o desconcentración de los mismos hacia su interior.<sup>6</sup>

En este sentido, la experiencia europea es un buen ejemplo de estos procesos de descentralización. En Italia, el régimen "regional", aunque instituido en la Constitución de 1947, recién se completa durante la década del 70 con la sanción de los Estatutos de las regiones ordinarias (los Estatutos de las cinco regiones especiales se habían sancionado poco después de la Constitución de 1948) y comienza a desarrollarse, con mucha dificultad, la operación de descentralización de uno de los Estados más centralizados del mundo occidental. Esta operación ha tenido numerosas rémoras, pero ha sido profundamente impulsada a partir de la reforma de 1992. De igual modo, el Estado de Bélgica, una organización estatal unitaria relativamente descentralizada, comienza a modificarse con el concepto de región lingüística, definido por la ley de 1963 y constitucionalmente consagrada en 1970. España, por su parte, experimenta el surgimiento del Estado de las Autonomías y su instrumento, las Comunidades Autónomas, acordado en la Constitución de 1978. La misma Francia es parte de este proceso con la reforma regional de 1982, ampliada radicalmente en 1986 con la transformación de la región en un ente colectivo territorial y con la consecuente electividad del Consejo Regional. Más cercano en el tiempo, se encuentra el proceso de autonomización del Ulster, Escocia y de la misma Gales, impulsada por el actual gobierno laborista de Gran Bretaña. Todas éstas son muestras de un giro hacia la descentralización en niveles subnacionales que no podía vaticinarse como esperable hacia la mitad de este siglo y que se apoyan, en el caso europeo, en la decidida adopción del principio de subsidiariedad, que es un principio fundante del orden jurídico europeo establecido por el Tratado de Maastricht. Es importante tener en claro estas características del fenómeno de regionalización europeo para diferenciarlo de la región prevista en nuestro orden constitucional; tema que se abordará en el próximo punto de este Capítulo.

También en los países "unitarios" de América, como Colombia a partir de la Constitución de 1991 o Chile a partir de la reforma constitucional y legal de 1992, se inicia un giro hacia la descentralización, que en todos los casos tiene un mínimo común denominador: la regionalización.

En Argentina, por su parte, los proyectos de regionalización habidos en la década del 60 no lograron superar su etapa inicial.<sup>7</sup> El tema vuelve a reaparecer con el retorno de la democracia en 1983 y con iniciativas como las del Norte Grande, el Nuevo Cuyo, la Patagonia y más recientemente la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), experiencias que serán abordadas, desde el punto de vista jurídico e institucional, en el presente trabajo.

<sup>5</sup> Sergio BOISIER, "Postmodernismo territorial y globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales", ILPES, Santiago, Chile, 1993.

<sup>6</sup> J. DOUGLAS PRICE, o.c., p. 10.

<sup>7</sup> Ver Celia MAYER y Graciela GUIDI, "El Nuevo Concepto de Región en el Derecho Argentino", Colección Estado y Administración, CFI, Buenos Aires, 1987.

## 4 LA REGIÓN EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

La reforma constitucional introduce la noción de región al texto de nuestra Ley Fundamental. El art. 124 del Título Segundo, de la segunda parte de la Constitución *"Gobiernos de Provincia"*, *faculta a las provincias a "crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines..."*.

Dromi y Menem, consideran que *"el regionalismo concertado es el que más eficientemente compatibiliza los intereses de la unidad nacional con la diversidad local. No debemos confundirnos y dar otro nombre al federalismo. El único regionalismo a promover en el país es el que surge de una realización acabada, real y sólida del federalismo, no el que es producto de la constitución de regiones con poder político por encima de las provincias. El regionalismo válido y posible para la Argentina, es el de la integración y coordinación del esfuerzo en pos de los intereses comunes"*.<sup>8</sup>

En el mismo sentido, Bidart Campos sostiene que: *"El regionalismo -si así cabe llamárselo- que escuetamente esboza la nueva norma incorporada por la reforma... no intercala una nueva estructura política en la organización tradicional de nuestro régimen, en el que se mantiene la dualidad distributiva del poder entre el Estado federal y las provincias. Las provincias siguen siendo las interlocutoras políticas del gobierno federal, y el nivel de reparto competencial. Las eventuales regiones no vienen a sumarse ni a interponerse"*. Más adelante nuestro autor le da aún más luz al tema cuando expresa: *"la regionalización prevista solamente implica un sistema de relaciones interprovinciales para la promoción del desarrollo que el artículo califica como económico y social, y por faltar el nivel de decisión política, tales relaciones entre provincias regionalizadas habrán de ser, en rigor, relaciones intergubernamentales, que no podrán producir desmembramientos en la autonomía política de las provincias"*. Bidart Campos es concluyente al momento de definir esta facultad como propia de las provincias: *"no puede dudarse de que la competencia para crear regiones está atribuida a las provincias...Al crear las regiones, las provincias pueden establecer órganos con facultades propias. No obstante estos órganos no serán niveles de decisión política..."*<sup>9</sup>

Hernández la considera como una alternativa del federalismo argentino, que debe servir al proyecto federal de la Constitución, y que no podría utilizarse como instrumento de centralización o para lesionar las autonomías provinciales y municipales. Así puntualiza que el gobierno federal no está facultado para crear regiones mediante una ley nacional. Ello sin olvidar que el art. 75, inc 19 al enunciar entre las atribuciones del Congreso Nacional *"promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones"* le está dando al gobierno federal participación en el proceso de regionalización.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Roberto DROMI y Eduardo MENEM, La Constitución Reformada, Edic. Ciudad Argentina, Bs.As., 1994, p. 400.

<sup>9</sup> Germán BIDART CAMPOS, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, Tº VI, Bs.As., 1995, p. 228.

<sup>10</sup> O.c., p. 91.

Bidart Campos sostiene que el gobierno federal no queda inhibido de participar en el proceso de formación de regiones sobre la base de acuerdos interprovinciales. *"Se trata de crear unidades funcionales que den respuesta a emprendimientos que por su complejidad exceden las posibilidades de las provincias y que no son atendidos debidamente por la Nación"*.<sup>11</sup>

Hernández, concluye el análisis de la cuestión manifestando que: *"a) Además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: el federal, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios. b) Una provincia puede formar parte de más de una región, si así lo requiere su desarrollo. c) No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina. d) La descentralización del gobierno federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las provincias. e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios. f) La regionalización del país para la integración y el desarrollo económico y social, también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales. g) La regionalización, como instrumento del proyecto federal, requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política. h) Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, democrática y con la participación de las fuerzas del mercado"*.<sup>12</sup>

Del precedente análisis doctrinario se concluye que la norma del art. 124 no está creando un nuevo nivel político de gobierno, sino que la provincia sigue siendo el centro de redistribución territorial del poder y la región está acotada al logro de objetivos de carácter económico y social.

La región para el constituyente es un modo de descentralización administrativa del poder en el territorio. La Nación, las provincias y los municipios, poseen competencia para el dictado de sus propias normas de organización y de gestión, por supuesto con diversa magnitud en cada caso, lo que los define como centros autónomos de poder.

Con respecto a la región, la Constitución Nacional por tanto ha optado por una concepción jurídica en sentido particular, ya que reconoce su existencia para fines limitados. Otros ordenamientos en cambio la conciben en un sentido pleno, como una forma de descentralización política dotada de autonomía, como los ya citados casos de Italia y España.

La Argentina a diferencia de estos países ha adoptado un sistema federal, y es dentro de este esquema que las provincias gozan de esta nueva facultad que debe prosperar por medio de la celebración de convenios, con conocimiento del Congreso de la Nación.

Dado que la competencia para celebrar tratados interprovinciales existía en el texto constitucional histórico (ex art. 107) y en ejercicio de dichas facultades se realizaron experiencias asociativas interprovinciales (Creación de la Comisión del Río Bermejo, en 1981), una parte de la doctrina entendió que no era necesario el reconocimiento constitucional de la facultad de crear regiones pues dicha competencia se derivaba de la aplicación de dicha norma.

Sin embargo es claro que elevar la región a categoría constitucional ha sido uno de los ejes en los cuales los constituyentes basaron el fortalecimiento del federalismo, por lo cual esta constitucionalización tiene una fuerte incidencia en la vida de nuestras instituciones.

<sup>11</sup> Germán BIDART CAMPOS, Derecho Constitucional de la reforma de 1994, Ediar, Tº II, Bs.As., 1998, p. 373.

<sup>12</sup> O.c., p. 97.

Es necesario armonizar esta norma del art. 124 con el art. 75 inc. 19, segundo párrafo donde también aparece la temática regional. Entre las atribuciones del Congreso de la Nación el constituyente de reforma enuncia una serie de facultades de tipo programático y finalista. Entre ellas aparece la de velar por el "*crecimiento armónico de la Nación*" a través de una serie de acciones que "*tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones*".

Sin embargo armonizar esta cláusula con el art. 124 implica reconocer al Congreso Nacional atribuciones bien distintas de la creación de regiones, potestad que le compete con exclusividad a las provincias. Al Congreso sólo le compete trazar el mapa regional, no se trata siquiera de facultades concurrentes. Sin embargo la creación de regiones deberá coordinarse o concertarse, para que la regionalización realizada en virtud del art. 124, guarde relación con las políticas federales diferenciadas del art. 75, inc. 19. Ello en razón de que la creación de regiones y el establecimiento de los órganos necesarios para cumplir sus fines de desarrollo económico y social, se proyecta más allá del ámbito geográfico y jurisdiccional de las provincias que lo acuerdan.

Es competencia del Congreso en función del trazado y definición regional efectuado por las provincias, llevar a cabo medidas que posibiliten el desarrollo con equidad e igualdad de dichas unidades territoriales o entes de gestión regional.

## 4.1. Mecanismo institucional para la creación de regiones

En función de lo expresado, todo acuerdo de integración regional debe pasar por la modalidad de los llamados tratados parciales que establece el art. 125.

Se trata de una disposición de nuestra Constitución histórica (art.107) aplicable a la creación de regiones. Es interesante también la evolución que estos "tratados parciales" han tenido en nuestra historia constitucional. Comenzaron aplicándose a acuerdos interprovinciales, luego se incluyó la Nación y finalmente se reconoció a los municipios la capacidad para ser parte en estos convenios. El uso que las provincias han hecho ha variado en el tiempo utilizándose en un primer momento para solucionar problemas de límites y cuestiones jurisdiccionales vinculadas con la administración de justicia. Pero a partir de la década del 50 adquieren un sesgo diferente y son instrumentos para la configuración de un federalismo de concertación.

Se han utilizado para la creación de entes interjurisdiccionales como el CFI, COFIRENE, COFEMA, la gestión de autoridades de cuenca, como las de los ríos Bermejo y Colorado, entre otras, la realización de obras de infraestructura, puente Santa Fe-Paraná, la puesta en marcha de actividades comerciales, Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, etc.

## 4.2. Armonización de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional

El art. 124 reconoce a las provincias la competencia para crear regiones para el desarrollo económico y social y el 125 (ex 107) reconoce la competencia para celebrar tratados parciales para fines determinados.

Surge claramente que los tratados del art. 125 tienen el carácter de género, mientras que los del art. 124 son la especie.

Históricamente se interpretó que la disposición del 125 habilitaba a celebrar tratados en las materias de competencia de las provincias, por tanto resultando las provincias competentes para crear regiones por el 124 resulta evidente la inclusión de éste en el 125.

A pesar de que las materias a que se refieren los tratados pueden ser concurrentes entre el estado federal y las provincias, éstas igualmente están facultadas para la celebración de tratados para la creación de regiones.

Ello sin dejar de lado la coordinación con la norma del art. 75, inc. 19, esfuerzo que se acentúa cuando se trata de competencias claramente concurrentes como la del art. 41 párrafo tercero.

Una cuestión interesante es la relativa al alcance de la expresión "*con conocimiento del Congreso Nacional*" que contiene el referido artículo. Entiende el Dr. Hernández, que el constituyente se apartó del precedente norteamericano que exige consentimiento, en aras de fortalecer la autonomía de las provincias, ya que la aprobación o consentimiento hubieran establecido una marcada dependencia del Congreso de la Nación.<sup>13</sup>

El Dr. Bidart Campos en cambio, en una opinión minoritaria, sostiene que el conocimiento debe entenderse como una verdadera aprobación. Esta solución ya propiciada antes de la Reforma para los tratados parciales del art. 107, es reafirmada por nuestro autor en especial para la creación de regiones. En primer lugar por su relación con el art. 75, inc. 19 que lleva a la necesidad de un federalismo concertado donde las provincias no puedan perturbar mediante tratados de regionalización exentos de la aprobación del Congreso las políticas federales en su conjunto.<sup>14</sup>

La opinión mayoritaria en cambio entiende que el conocimiento requerido no es aprobación, ya que sólo tiene como objeto asegurar una mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales.

Con respecto a la segunda parte del art. 124, en cuanto expresa que las provincias podrán crear regiones y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, queda claro que dichos órganos sólo pueden tener por finalidad el desarrollo económico y social, que no deben abarcar cuestiones de carácter político que lesionarían las competencias de las provincias y los municipios. Todo ello reafirmado por la prohibición del art. 126, respecto a la celebración de tratados parciales de carácter político por parte de las provincias.

Del análisis de las precedentes opiniones doctrinarias y sus fuentes surge la certeza de que se trata de una modalidad de tipo instrumental encaminada a una nueva articulación de las relaciones interprovinciales. No hay obstáculo constitucional a la participación de la Nación en aquellas iniciativas en que se encuentre involucrado algún aspecto que hace a su competencia. Dicha intervención de ningún modo debe invadir la esfera de competencia de las provincias.

Partiendo de la normativa constitucional vigente se podrá arribar a un federalismo de concertación vigorizado. Deberá construirse con el acuerdo expreso de las partes -las provincias- y en la medida de sus necesidades. Se trata de un plan paulatino que llevará a un modo diferenciado de toma de decisiones, en base a una genuina participación intrafederal. Pero los acuerdos deben irse logrando desde la base y no por medio de la actitud autoritaria del centro.

<sup>13</sup> O.c., p. 100.

<sup>14</sup> Germán BIDART CAMPOS, Tratado Elemental de Derecho Constitucional, Ediar, T° VI, Bs.As., 1995, pp. 532 y 535.

### 4.3. Instrumentos para la creación de regiones

La experiencia de nuestro país en los últimos años como surge del análisis efectuado en el siguiente punto, ha sido la formación de regiones concertadas a través de tratados marco, en los que quedan explicitados los objetivos generales acordados por los estados provinciales firmantes, los que se concretan luego de acuerdo a la flexible realidad de necesidades y circunstancias, en protocolos adicionales, proyectos conjuntos y declaraciones o acciones en común.

Teniendo en cuenta que como expresan Graciela Güidi y Celia Mayer: *"La dificultad estriba en dar consistencia a la región como un espacio de cooperación y un mecanismo ágil de concertación, que una vez constituido tenga los caracteres ya expresados de flexibilidad y coordinación horizontal"*<sup>15</sup>, se propone un modelo de creación de región que tenga en cuenta estos requisitos ineludibles, en base a los siguientes parámetros: *"Una instancia permanente de conducción estratégica constituida por los gobernadores de las provincias como autoridades ejecutivas máximas dentro de sus respectivas jurisdicciones, con poder político de concertación.- Una instancia de gestión técnico-administrativa, constituida por objetivos. Su integración, duración y sectores participantes públicos y privados se determinarán de acuerdo con los tiempos y materias de que se trate.- Una instancia permanente de coordinación para la canalización de propuestas, sistematización y publicidad de documentos, información intra y extra regional y preparación de agenda de reuniones"*.<sup>16</sup>

Nuestras autoras señalan la importancia de prever mecanismos de participación activa de los sectores de base en las distintas etapas, desde el diseño de la región, hasta la ejecución de las acciones y su control.

<sup>15</sup> Consejo Federal de Inversiones, "Seminario Internacional Federalismo y Región", 1996, p. 193.

<sup>16</sup> O.c., p. 194.

## 5 ANÁLISIS DE ANTECEDENTES DE CREACIÓN DE REGIONES EN NUESTRO PAÍS

De los casos analizados surge en cuanto a los órganos regionales, que dada su especial naturaleza se ha optado por órganos flexibles, no burocráticos e integrados por las autoridades de las respectivas provincias o niveles gubernamentales de que se trate.

El Dr. Pedro Frías, luego de analizar los antecedentes nacionales llega a las siguientes conclusiones con carácter de propuesta: *"la Asamblea de Gobernadores como instancia máxima, el Comité Ejecutivo, la Secretaría Técnica y el Parlamento constituido por delegaciones de las bandadas de las Legislaturas"*.<sup>17</sup>

El respeto a las autonomías provinciales y municipales hace pensar en la concertación para coordinar y planificar dejando la ejecución a los gobiernos integrantes de la región para ir progresivamente delegando facultades en los órganos regionales.

### 5.1. Comisión Regional del Río Bermejo

Esta Comisión fue creada en el año 1981, con el fin de llevar adelante un proyecto regional en orden a promover y ejecutar las acciones tendientes a lograr el aprovechamiento hídrico integral de la Cuenca del Río Bermejo.

La creación de la región responde en este caso a necesidades de la Nación y de las Provincias del Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero. La presencia de la Nación se justifica en su competencia para adoptar *"medidas que conduzcan a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, así como proveer a la seguridad de las fronteras, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la libre navegación de los cursos de agua interiores, la habilitación de puertos y las negociaciones necesarias para el mantenimiento de las buenas relaciones con las potencias extranjeras"*.

Del análisis del Estatuto surge que el objeto de la COREBE es adoptar y ejercer la dirección de las acciones necesarias para el aprovechamiento integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo.

Se establecen como órganos de dirección y administración el Consejo de Gobierno y el Directorio.

<sup>17</sup> "La regionalización del país", La Nación, 18-10-96.

El primero es el órgano supremo de la entidad y se integra con un Ministro designado por el Ejecutivo Nacional y los Gobernadores de las seis provincias integrantes de la región. Este Consejo de Gobierno está presidido por el Ministro representante del Gobierno Nacional, estableciéndose la vicepresidencia rotativa en forma anual a cargo de los Gobernadores de Provincia. Su régimen funcional prevé por lo menos una reunión ordinaria anual y la posibilidad de reuniones extraordinarias.

Las atribuciones del Consejo hacen a los mismos objetivos de la COREBE ya que entiende en la elaboración y aprobación de los planes, programas, proyectos y obras en relación al objeto. Para el logro de sus fines le compete promover la concertación de acuerdos interjurisdiccionales, intervenir en la programación y ejecución de las obras binacionales de la Cuenca y promover la sanción de las leyes nacionales o provinciales.

El Directorio es el órgano ejecutivo de la Comisión y está integrado por representantes designados por cada una de las jurisdicciones intervinientes. También aparece la Presidencia a cargo del representante de la Nación, ya que se establece que será el Director designado por el Ministro del Poder Ejecutivo Nacional quién presidirá las reuniones.

Además de sus atribuciones ejecutivas generales le compete organizar y preparar las reuniones del Consejo de Gobierno, celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines y administrar los fondos.

Está prevista la integración de su patrimonio principalmente con fondos asignados anualmente por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, los provenientes del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo Nacional para Grandes Obras Hidráulicas. En cuanto a los aportes requeridos a las partes para la realización de las obras se prevé en principio que sea por partes iguales entre la Nación y las Provincias. Excepto que se trate de estudios u obras que beneficien exclusivamente a una o algunas provincias en cuyo caso el Consejo establece las proporciones de los aportes.

Está prevista su duración el tiempo necesario para el cumplimiento de su objeto.

Se advierte la atribución de facultades ejecutivas a la Comisión y la existencia de un patrimonio integrado en la forma que establece el Estatuto para la realización de obras.

## 5.2. La Región Central

Ya con la reforma constitucional de 1994 vigente se celebra el Tratado de Creación de la Región Central entre las provincias de Córdoba y Santa Fe, en ejercicio de las facultades otorgadas por el art. 124 y 125, para crear regiones para el desarrollo económico y social. Habiéndose incorporado posteriormente la provincia de Entre Ríos.

Se invocan en los considerandos la necesidad de implementar un federalismo de cooperación y concertación a fin de lograr la integración para el fortalecimiento del desarrollo económico, social y humano de la región.

Las competencias propias de la Región serán ejercidas por un organismo de decisión y conducción política, la Junta de Gobernadores, integrada por los Primeros Mandatarios de las Provincias firmantes y un organismo de implementación de las políticas, el Comité Ejecutivo, integrado por Ministros de las Provincias signatarias.

Aparece una instancia deliberativa y de formulación de proyectos a cargo de la Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por legisladores de cada una de las Provincias.

La Secretaría Administrativa será el organismo de coordinación con carácter administrativo y organizativo de los demás órganos instituidos.

Se prevé que las políticas regionales en las distintas materias sean acordadas a través de Protocolos adicionales.

Se tienen en cuenta dos niveles de relación posible de la región, por un lado su inserción en el Mercosur y por otra su relación con los municipios de la región para la formulación y ejecución de políticas regionales que los afecten.

Las competencias de la Junta de Gobernadores son amplias y tienen que ver con la realización de los objetivos de la Región por lo cual expresamente se contempla decidir y aprobar programas de desarrollo económico y social, celebrar acuerdos, crear órganos, dictar reglamentos regionales.

### 5.3. Acuerdo Regional para la Ejecución del Acta Ambiental del NOA

El Acta Ambiental del NOA, acuerdo celebrado después de la reforma constitucional del año 94, tiene por finalidad mancomunar esfuerzos regionales con fines que hacen a la defensa del medio ambiente y al desarrollo sustentable.

Este emprendimiento surge de la necesidad de concreción de un Plan de Gestión Ambiental Regional que prevea la conservación, preservación y saneamiento de los ecosistemas, el uso racional, protección y recuperación de los recursos naturales.

Este plan debe contemplar la creación de un sistema de control interprovincial de tratamiento de residuos y sustancias peligrosas, el establecimiento de medidas de protección del patrimonio histórico, cultural, paisajístico etc.

El plan también debe abarcar la fijación de pautas atributivas de potestades y deberes a los Municipios en todo lo que pueda ser de su competencia en materia de recursos naturales y protección del ambiente.

Debe prever la coordinación en el ejercicio del poder de policía entre todas las jurisdicciones intervinientes.

Los gobernadores proponen a sus respectivas legislaturas la sanción de un régimen general uniforme y definitivo para las provincias del NOA que tienda a la regulación de los derechos involucrados en torno al medio ambiente regional, el cual se traducirá en el referido Plan de Gestión Ambiental Regional.

Se comprometió la creación del ERPANOA, como organización administrativa encargada de efectivizar los compromisos asumidos con respecto al medio ambiente.

### 5.4. Tratado de Creación de la Región Patagónica

Los Gobernadores de las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa, celebraron en Junio de 1996, el Tratado de Creación de la Región Patagónica. Tal como se expresa en los fundamentos del mismo, el Tratado se celebra en el marco de las facultades conferidas a las provincias por el art. 124, con el objeto de fortalecer la integración que permita aportar soluciones a las necesidades comunes.

Del Estatuto de la Región de la Patagonia, surgen sus objetivos, su competencia, su organización política y administrativa.

En cuanto a sus fines van desde lo más general referido a la consolidación de la democracia y de la identidad patagónica, hasta la unificación de criterios normativos comunes.

En todos los casos se trata de diferentes formas de promoción del desarrollo económico y social de la región.

En cuanto a las competencias se acuerda que surgirán por delegación de las provincias y del Estado Nacional a través de los respectivos convenios.

Como órganos de Gobierno, se crean la Asamblea de Gobernadores y el Parlamento Patagónico; como órgano Ejecutivo, la Comisión Administrativa y como órgano de Asesoramiento, el Foro de Superiores Tribunales de Justicia.

A la Asamblea de Gobernadores se le atribuyen funciones de conducción política, aprobación de protocolos adicionales y convenios sobre materias particulares, que luego requerirán la aprobación del Parlamento Patagónico.

En el mismo orden de ideas se le atribuye a esta Asamblea de Gobernadores la facultad de aprobar y firmar acuerdos con el Estado Nacional, sometidos a la posterior aprobación del Parlamento Patagónico.

La Comisión Administrativa, integrada por los Ministros de los Gobiernos de las respectivas provincias integrantes de la región, tendrá funciones ejecutivas respecto de las políticas, programas y planes elaborados por la Asamblea de Gobernadores.

Resulta interesante, el funcionamiento del Parlamento Patagónico, que constituye la instancia deliberativa como expresión de la voluntad integradora regional de los poderes legislativos de las provincias signatarias del Tratado.

Además de su función de colaboración con la Asamblea de Gobernadores, menciona el Estatuto la de proponer acciones tendientes a la homogeneización de legislación vigente en los Estados parte y requerir a los organismos técnicos informes, datos, opiniones o dictámenes sobre materias específicas a fin de elaborar propuestas y proyectos o impulsar cuestiones de interés regional.

En cuanto al Foro de Superiores Tribunales de Justicia, integrado por representantes de los Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias que componen la región si bien sus funciones son de asesoramiento y consulta, su actuación contribuirá a la unificación de criterios interpretativos que favorecerá la actuación de los otros órganos creados por el Estatuto.

Los últimos acuerdos para la creación de regiones muestran algunos elementos comunes. En primer lugar se establecen determinados fines que las Provincias acuerdan lograr con contenidos y prioridades de acuerdo a políticas definidas en cada una de las regiones, referidos a integración territorial, realización conjunta de proyectos, cooperación y complementación para la realización de objetivos específicos.

En ninguno se otorga personalidad jurídica a la región, por aquel principio básico por el cual la región no es un nuevo nivel de gobierno, ni se delegan o atribuyen competencias propias de las Provincias a la Región.

## CUADRO 1 LA DIVERSIDAD INSTITUCIONAL DE LAS REGIONES EUROPEAS

PAIS	NIVEL SUBNACIONAL	NIVEL Y TIPO DE AUTONOMÍA
SUIZA	26 Cantones y Semicantones	Autonomía plena, simétrica. La Constitución Cantonal debe ser aprobada por la Asamblea Federal.
ALEMANIA	16 Länder	Autonomía plena simétrica. Es probablemente el Estado de mayor descentralización real. Se destaca que el Bundesrat (Senado) está compuesto por representantes de los gobiernos de los Länder que responden ante los mismos.
AUSTRIA	9 Länder	Autonomía semiplena simétrica (existe un fuerte centralismo fundado en la distribución de competencias y en la capacidad de control de los órganos centrales).
BÉLGICA	3 Regiones y 3 Comunidades	Autonomía semiplena simétrica entre regiones y entre comunidades (es una organización muy compleja, en la que las Regiones han adquirido casi todas las competencias, con excepción de las atribuidas a las Comunidades en materia cultural, pero los órganos legislativos de ambas surgen del Parlamento Nacional, se prevé un aumento de la autonomía con la próxima reforma).
ESPAÑA	17 Comunidades Autónomas	Autonomía semiplena asimétricas, si bien tienden a la uniformidad. Existe un reparto claro y una progresiva transferencia de competencias del Estado a las Autonomías. El Estado ejerce control en base a la actuación del Tribunal Constitucional, de la jurisdicción contencioso administrativa y del Tribunal de Cuentas). El acuerdo entre Comunidades necesita la autorización de las Cortes Generales.
ITALIA	20 Regiones: 15 de Estatuto Ordinario y 5 de Estatuto Especial	Autonomía restringida en las de Estatuto Ordinario y media en las de Estatuto Especial, mientras que el Estatuto de las primeras es ley de la República, el de las segundas tiene rango constitucional. No obstante el control del Estado central sobre ambas es muy marcado. La cooperación entre regiones está muy limitada, aunque tiende a aumentar.
FRANCIA	26 Regiones: 22 europeas y 4 de ultramar	Autonomía media asimétrica. Desde 1972 obtuvieron el rango de "establecimiento público", superando la mera división administrativa y desde 1982 son "colectividad territorial", reconociéndosele competencias más amplias y el Consejo Regional pasó a ser electivo y se suprimió la tutela administrativa, aunque se mantiene un gran control por intermedio del Estado. A partir de 1985 la relación entre Estado y Regiones se rige por el "contrato" iniciando un sistema cooperativo. Desde 1974 se prevé la cooperación interregional en tres niveles.
PAÍSES BAJOS	12 Provincias	Autonomía media
PORTUGAL	7 Regiones: 2 autónomas y 5 de planificación	Asimétricas. Las regiones autónomas gozan de autonomía media y las de planificación de autonomía mínima.
REINO UNIDO DE G. BRETAÑA	Inglaterra: 8 Áreas de planificación Económica	Autonomía restringida simétrica. Son gestionadas por los servicios desconcentrados del Estado.
	País de Gales: 1 Área de planificación económica	Idem
	Escocia: 9 Regiones y autoridades insulares	Autonomía restringida, asimétrica. Las autoridades insulares pese a la escasa población tienen mayor autonomía.

PAIS	NIVEL SUBNACIONAL	NIVEL Y TIPO DE AUTONOMÍA
REINO UNIDO DE G. BRETAÑA	Irlanda del Norte (Ulster)	Se la considera una sola región. Autonomía media. La complejidad del enfrentamiento entre comunidades ha pospuesto la organización interna
IRLANDA (EIRE)	7 Asociaciones regionales de Condados	Autonomía restringida simétrica.
GRECIA	9 Asociaciones regionales de colectividades locales	Autonomía restringida simétrica. (regiones de planificación, como el modelo francés de 1972)
DINAMARCA	2 Circunscripc. de propia legislación y 14 Condados (Amter)	Autonomía media asimétrica. Groenlandia y Feroe tienen su propia legislación. Los Amter (condados) tienen carácter local pero existe una amplia descentralización.
NORUEGA	18 Condados (Fylker)	Autonomía media simétrica. La organización también es a nivel local y con amplia descentralización como en Noruega.
SUECIA	23 Condados	Autonomía media simétrica, ídem anterior.

## BIBLIOGRAFÍA

- BIDART CAMPOS, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, Buenos Aires, 1995.
- Derecho Constitucional de la reforma de 1994, Ediar, Buenos Aires, 1998.
- BOISIER, Sergio, "Postmodernismo territorial y globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales", ILPES, Santiago, Chile, 1993.
- DOUGLAS PRICE, J., "Las Regiones y el Desarrollo Sustentable: Propuestas para el caso de la Región Patagónica Argentina", ponencia presentada en el II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, Junio de 1999.
- DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, La Constitución Reformada, Ed. Ciudad Argentina, 1994.
- HERNÁNDEZ, Antonio M., Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994, ed. Depalma, Buenos Aires, 1997.
- HERNÁNDEZ, Antonio M., "Municipio, coordinación municipal y desarrollo sustentable", II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, 1999.
- MAYER, Celia y GÜIDI, Graciela, "El Nuevo Concepto de Región en el Derecho Argentino", Colección Estado y Administración, CFI, Buenos Aires, 1987.
- PETSCHEN, Santiago, La Europa de las regiones, Institut d'Estudis Autònòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, España, 1993.
- SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M., La Constitución de los Argentinos, ed. Errepar, Buenos Aires, 1994.

## **CAPÍTULO 111**

---

# **SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

En el presente Capítulo se analizan las facultades y las limitaciones que, desde el punto de vista institucional poseen la Ciudad de Buenos Aires y los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de identificar y precisar las capacidades de los mismos para sumarse al proceso de integración de la región metropolitana.

# 1 SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

## 1.1. Introducción

En esta primera parte del Capítulo se analizan las características del régimen institucional de la Ciudad de Buenos Aires luego de la Reforma Constitucional de 1994, los aspectos comunes y las principales diferencias con los demás niveles de gobierno, como así también el alcance de las facultades previstas por su régimen autonómico.

El objeto del mismo es identificar el alcance y las potenciales limitaciones que desde la perspectiva jurídico-institucional posee la Ciudad para poder hacer frente a un proceso de integración en la región metropolitana.

La Ciudad de Buenos Aires se encuentra atravesando un período fundacional desde el punto de vista institucional. La reforma constitucional de 1994 ha colocado a la Ciudad ante el desafío de definirse a sí misma. No hay duda que el hecho de ser la Capital de la Nación por más de un siglo había provocado sobre sus habitantes una actitud de desentendimiento respecto de su papel como integrante de un municipio.

Es evidente que a partir de las decisiones asumidas por el constituyente, los porteños han tomado conciencia de la situación de desigualdad en la que se encontraban respecto de los habitantes de cualquier municipio del país. Es por ello que la Ciudad ha ingresado en una etapa que le exige y obliga a pensar sobre sí misma para dar respuesta a su problemática local, independientemente de la nacional.

## 1.2. La Constitución Nacional y los Niveles de Gobierno

Históricamente la Constitución Nacional determinó tres centros de poder en nuestro territorio: la Nación, la Provincia y el Municipio. La Reforma de 1994, ha agregado una nueva categoría o nivel de gobierno: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lamentablemente, el constituyente de Reforma no ha sido claro en cuanto al alcance de la autonomía de la Ciudad, de manera que *"han surgido dudas sobre el régimen jurídico que le cabe a la misma"*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Daniel A. SABSAY y José M. ONAINDIA, La Constitución de los Argentinos, ed. Errepar, Bs. As., 1994, p. 387.

Un repaso de la naturaleza jurídica de los tres centros de poder antes mencionados resultará de gran utilidad para entender la posición que hoy ocupa la Ciudad de Buenos Aires. Para ello debemos ineludiblemente recurrir a los conceptos de soberanía, autonomía y autarquía, dispuestos en nuestro derecho público y que resulta muy útiles a fin de encuadrar jurídicamente a la Nación, la Provincia y el Municipio.

**Soberanía:** es la capacidad de poder de algunos Estados (Estados soberanos) para dictar decisiones obligatorias para su población y no estar subordinados a otro poder temporal superior.

**Autonomía:** *"supone un poder de derecho público no soberano que puede, en virtud de un derecho propio y no solo por delegación, establecer reglas de derecho obligatorias".*<sup>2</sup> Esto significa que el ente tiene poder propio y originario para darse su propia ley y regirse por ella. En otras palabras, *"la autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de sus competencias territoriales y materiales".*<sup>3</sup>

**Autarquía:** es la facultad que un ente posee para administrarse por sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, ya que el ente no tiene poderes para dictar dicha norma.

Una vez definidos estos podemos afirmar que la Nación es el único nivel titular de soberanía, mientras que las provincias son Estados autónomos y autárquicos, lo que no impide que sus actos, dictados dentro del marco de su ámbito de competencia, tengan soberanía por ser manifestaciones del poder del Estado Argentino. Además, las provincias gozan de personalidad jurídico-política conforme lo establece el artículo 33 del Código Civil.

Tanto la autonomía como la autarquía de las provincias tienen un cuerpo normativo específico en nuestra Ley Fundamental, pues el primer atributo está delimitado por los arts. 5, 31 y 123; y el segundo por los arts. 6, 7 a 12, 75, incs. 15 y 30, 126 y 127.

### 1.3. La Ciudad de Buenos Aires luego de la Reforma Constitucional

Antes de ingresar de lleno en el análisis propuesto, debemos tener presente que son las propias características de la Ciudad de Buenos Aires las que condicionan también sus perspectivas institucionales. Ésta, además de ser sede de las autoridades nacionales alberga, en una superficie territorial relativamente pequeña, una décima parte de la población del país, mientras que cuenta con una participación en el PBI nacional que asciende al 25,9%.<sup>4</sup> Asimismo, por ella transitan diariamente más de siete millones de personas, cuestión que además denota su interacción con un área que trasciende sus propios límites jurisdiccionales.

Como puede advertirse, la dimensión, la importancia y la riqueza que posee la Ciudad, hacen sumamente difícil la identificación del mismo con el concepto de municipio en sentido clásico, por otra parte su conformación urbana también impide la asimilación con la idea de provincia. Ahora

<sup>2</sup> En sentido jurídico, la autonomía apareja siempre un poder legislativo. Paul LABAND, *Le Droit Public de l' Empire Allemand*, T. 1, París, 1900, p. 178.

<sup>3</sup> Daniel A. SABSAY, *Comentarios Generales*, en SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M., *La Constitución de los Porteños. Análisis y Comentarios*, ed. Errepar, Bs. As., 1997, p. 12.

<sup>4</sup> Según datos del Censo Económico de 1995.

bien, teniendo en cuenta estas particularidades y aquellas que hacen a su índole estrictamente institucional, debemos hacernos la siguiente pregunta ¿puede afirmarse que nos encontramos ante una categoría de nivel de gobierno diferente a los tres existentes con anterioridad a la Reforma Constitucional?. Para ello debemos comenzar por unir las diferentes piezas del esquema institucional contenido en la Ley Fundamental, comparando dicho régimen con el de las provincias por una parte y con el de los municipios por otra.

El artículo 129 de la Ley Fundamental le concede a la Ciudad un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y es recién a partir de ella que podremos desentrañar el sentido, el alcance y los efectos de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Artículo 129 de la Constitución Nacional: "La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones".

## 1.4. Características de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la de las Provincias

### 1.4.1. ASPECTOS COMUNES ENTRE LAS PROVINCIAS Y LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El régimen de la Ciudad de Buenos Aires presenta varios aspectos comunes con el de las provincias. En efecto, así ocurre con:

La determinación de su representación en la Cámara de Diputados, art. 45 de la Constitución Nacional, y en la de Senadores, art. 54 de la Constitución. Asimismo el hecho de que la Ciudad esté presente en ambas Cámaras del Congreso se compadece con lo establecido en art. 44 en el cual se dice que el Poder Legislativo Nacional será ejercido por un "Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires".

La intervención federal como remedio excepcional del gobierno nacional puede ser aplicado en las provincias y en la Ciudad. Así lo disponen los arts. 75, inc. 31 que le concede esta facultad al Legislativo y el 99, inc. 20 de la Constitución Nacional, que la pone en cabeza del Ejecutivo, en caso de receso del Congreso.

La distribución de impuestos coparticipables, que deberá ser llevada a cabo entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires a través de una ley convenio (art. 75, inc. 2, párr. 3º). Además, los dos últimos párrafos de la cláusula que se comenta, disponen que "no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso", y que un organismo federal, "que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires", será el encargado de controlar la aplicación del sistema.

El art. 125 dispone a continuación del listado de acciones que pueden llevar a cabo las provincias para asegurar su desarrollo -cláusula del progreso-, la facultad tanto para ésta como para la Ciudad de Buenos Aires de "conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales". Luego se detallan varias acciones propias del constitucionalismo social como "promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo", entre otras, que en este caso también pueden ser llevadas a cabo por la Ciudad de Buenos Aires.

Pero como afirman Sabsay y Onaindia "estas similitudes entre la Ciudad y las provincias no pueden sin embargo conducirnos a equívocos, son muchas y muy profundas las diferencias que, como veremos a continuación, impiden asimilar la condición de ambas personas jurídicas de derecho público".<sup>6</sup>

### 1.4.2. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE EL RÉGIMEN DE LAS PROVINCIAS Y EL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

#### a) Deslinde de competencias: Nación - Provincias:

La relación Nación-Provincias está prevista en el art. 121, que dispone el principio fundamental en la materia cuando expresa que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal". Esta disposición interpretada juntamente con el artículo 31 permite extraer las siguientes conclusiones:

<sup>6</sup> Daniel A. SABSAY, Comentarios Generales, o.c., Bs.As., 1997, pp. 4-6.

Las provincias poseen una competencia general, mientras que la de la Nación es excepcional, y está integrada por las potestades que las provincias le han delegado.

Si bien la Nación es titular de una competencia de excepción, ella es suprema, pues la misma Constitución se ha ocupado de ubicar a los actos que ella realiza en un nivel jerárquico superior al peldaño que ocupan los actos provinciales.

#### **b) Deslinde de competencias: Nación - Ciudad de Buenos Aires**

La Constitución Nacional no ha determinado expresamente el alcance de las facultades de la Ciudad de Buenos Aires, disponiendo que las mismas surgirán a partir de la sanción de una ley que "garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación".<sup>7</sup> Ello permite extraer las siguientes consideraciones:

La técnica que el constituyente ha utilizado para efectuar el deslinde que se analiza, es el opuesto al aplicado para diferenciar "lo nacional" de "lo provincial". Esto es así, porque en el primer caso, es la Nación quien tiene a su cargo la definición de los contornos de la competencia de la ciudad, mientras que en el segundo caso, son las provincias a quienes les cabe determinar la magnitud de las potestades nacionales. Ha sido el mismo constituyente, al establecer que el Estado Nacional debe garantizar sus intereses por medio de una ley especial mientras la Ciudad sea Capital de la Nación, quien ha dado las pautas necesarias para desentrañar el alcance de la potestad nacional. Por ello, si se parte de la base de que la Ciudad es un ente autónomo, no cabe duda que se ha querido dotarla de las herramientas necesarias para llevar a cabo esta identidad institucional.

Resultaría contradictorio entonces pensar que al mismo tiempo que se le ha concedido esta facultad, se ha incorporado en otro ente -la Nación- la potestad de determinar, cuándo y cómo le parezca, la magnitud de sus facultades sobre la Ciudad, con el riesgo de menoscabar seriamente su autonomía. Si esto sucediera se estaría contrariando una de las bases constitucionales que establece que las leyes que reglamentan el ejercicio constitucional no pueden alterar los principios, garantías y derechos reconocidos por la misma.

#### **c) Carácter del poder constituyente**

Una importante diferencia también surge respecto de la consideración del poder constituyente del que ambas personas son titulares.

Las provincias por su carácter de autónomas gozan de un poder constituyente secundario (art. 123, C.N.), en razón de que el mismo debe necesariamente contemplar los cinco contenidos que el art. 5 de la C.N. establece. Es decir que la relación de jerarquía entre este poder constituyente y el nacional o primario, se materializa a través de la imposición de esas cinco condiciones que hacen a la prosecución del principio de armonía dentro del marco de un sistema de Estado de Derecho.

El constituyente reformador situó a las disposiciones relativas a la Ciudad de Buenos Aires dentro del Título II de la parte orgánica de la Ley Fundamental, denominado: "Gobiernos de Provincia". De manera que, salvo disposición expresa en contrario, todo lo relativo al régimen de las provincias es de aplicación supletoria a la Ciudad. Es en este tópico en donde resulta aplicable el principio "in dubio pro autonomía". Es decir toda vez que una disposición constitucional admita más de una interpretación, habrá de estarse a aquella que sea más favorable a la concreción de la autonomía del nuevo nivel de gobierno.

<sup>7</sup> Art. 129 de la Constitución Nacional.

La Ciudad de Buenos Aires según reza el art. 129, 3º párrafo, también posee la potestad de "constituir" sus pautas institucionales fundamentales. Su poder constituyente es originario en razón de que su ejercicio no se encuentra predeterminado por instituciones o normas que le son previas en lo que hace a cuestiones de su incumbencia, entendiéndose por éstas, a aquellas que rigen su vida política y/o comunitaria.

En consecuencia las limitaciones que puede contener el poder constituyente porteño, al igual que para las provincias, sólo hacen a su carácter secundario.<sup>8</sup>

#### **d) Otras diferencias**

Además de las precitadas, existen otras diferencias respecto de las atribuciones que integran la competencia de las provincias, que la Ciudad no ha recibido de manera expresa, y que dado el objeto del presente trabajo sólo mencionaremos a título enunciativo.

La Ciudad no posee la prerrogativa de imponer contribuciones directas e indirectas.

No ha sido contemplada expresamente como parte en la celebración de tratados parciales (art. 125).<sup>9</sup>

La Ciudad no posee el dominio originario de sus recursos naturales (art. 124, 2º parte).<sup>10</sup>

No goza de la potestad expresa de aplicar legislación común dictada por el Congreso de la Nación, por no haber sido incluida en el art. 75 inc. 12.

El Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no se constituye en agente natural del "Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación", como es el caso de los Gobernadores de Provincia (art. 128).

## **1.5. Naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires**

Pueden identificarse tres grandes grupos de opiniones en la doctrina nacional, que se pronuncian acerca de la génesis jurídica de la Ciudad de Buenos Aires.

Por una parte se encuentran quienes sostienen que la Ciudad de Buenos Aires sólo puede ser considerada como un ente autárquico, entre los cuales se destacan las opiniones de Marienhoff<sup>11</sup> y Spota.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> La Nación, en su calidad de titular de la soberanía estatal, al no tener otro poder por encima de ella susceptible de precondicionar el ejercicio de sus potestades, es titular de un poder constituyente primario. Mientras que las provincias o la Ciudad de Buenos Aires, por ser autónomas, pueden ser objeto de ciertos límites al ejercicio de su poder constituyente y por ese motivo, éste es de tipo secundario.

<sup>9</sup> Tratado en el punto 1.8.

<sup>10</sup> Tratado en el Cap. IV, 2.1.

<sup>11</sup> "Autarquía significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, pues no tiene poderes para dictar dicha norma o ley". Miguel MARIENHOFF, "La supuesta autonomía municipal", La Ley, T. B-, Bs. As., 1990, p. 1015.

<sup>12</sup> "La Ciudad de Buenos Aires no tiene autonomía como una provincia [...] [...] sino en verdad goza de autarquía fundada en la voluntad de todo un pueblo de la Nación, expresada a través de la convención reformadora", Alberto SPOTA, en "Naturaleza político-institucional de la Ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994", La Ley, T. A, Bs. As, 1995, p. 997.

Un segundo grupo de juristas, entre quienes se sitúan De la Rúa<sup>13</sup>, y Padilla<sup>14</sup>, afirma que la Ciudad de Buenos Aires posee una autonomía similar a las provincias.

Por último, una tesis mayoritaria, entre los que se encuentran Creo Bay<sup>15</sup>, Loñ<sup>16</sup>, Frías<sup>17</sup>, Bidart Campos<sup>18</sup>, Sabsay<sup>19</sup> entre otros, demuestran las limitaciones al concepto tradicional de autonomía que el texto constitucional presenta y que han llevado a la creación de un nuevo nivel de gobierno.

## 1.6. Facultades de la Ciudad de Buenos Aires

Independientemente de la definición a la que pueda adherirse en materia de naturaleza jurídica, resulta de fundamental importancia para brindar un panorama completo de la materia en análisis, determinar las facultades que se derivan del nuevo régimen institucional de la Ciudad de Buenos Aires. Por ello, intentaremos precisar el alcance que el constituyente ha querido otorgar a la Ciudad al dotarla de un gobierno autónomo, "con facultades propias de legislación y jurisdicción" (art. 129 CN).

### 1.6.1. LEGISLACIÓN

Este aspecto ha quedado en gran medida desarrollado en los comentarios anteriores. Sin embargo, es importante precisar el modo en que se considera debe ser entendida esta atribución. Una primera pauta esta dada en el reconocimiento a la Ciudad de una potestad legislativa general. Es decir que aquellas materias que en definitiva queden a su cargo deberán ser reguladas por medio de normas generales y abstractas.

<sup>13</sup> "El status que se confiere a la Ciudad de Buenos Aires se funda no en su condición de Capital de la República, condición que podrá dejar de ser en un futuro, sino en la necesidad de brindarle instrumentos adecuados, que fundados en el concepto clásico de autonomía, le permitan satisfacer los peculiares requerimientos de una megalópolis, Jorge DE LA RÚA, "El nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires", La Ley, T -E, Bs. As., 1994, p. 1125.

<sup>14</sup> "La Ciudad de Buenos Aires posee un status institucional casi equivalente al de una provincia", Miguel PADILLA en "Estatuto Autonómico de Buenos Aires", cit. en: Leyes Reglamentarias de la reforma constitucional. Pautas y Sugerencias Fundamentales, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As., 1996.

<sup>15</sup> "... la Ciudad de Buenos Aires se trata de un tertium genus, esto es, ni provincia, ni municipio, ciudad autónoma o autonómica...", Horacio D. CREO BAY, "Nuevo régimen jurídico institucional de la Ciudad de Buenos Aires", La Ley, Tº E, Bs. As., 1994, p. 1027.

<sup>16</sup> "El constituyente de 1994 puso término a la situación señalada consagrando en el artículo 129 un gobierno plenamente autónomo para la Ciudad de Buenos Aires acabando, de esa manera, con una antigua y arbitraria discriminación", Félix R. Loñ, "Comentario liminar", en Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Comentada, Marcelo LÓPEZ ALFONSÍN, editorial Estudio, Bs. As., 1997, p. 21.

<sup>17</sup> "La Ciudad de Buenos Aires es autónoma pero el artículo 129 de la Constitución Nacional reformada ha dejado pendientes decisivas opciones al Congreso y a la Convención Constituyente..." "¿Qué autonomía para Buenos Aires?", Pedro J. FRÍAS, Publicación de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As., 1997.

<sup>18</sup> Germán BIDART CAMPOS, "La correlación entre el art. 3 de la Constitución Nacional (territorio federalizado) y las normas de la Ciudad de Buenos Aires (con autonomía), es que su territorio (federalizado desde la capitalización hasta la reforma de 1994) deja de ser territorio federal y sólo queda sujeto parcialmente a jurisdicción federal a los fines de garantizar los intereses del estado federal". "La ciudad adquiere un status autonómico como ámbito geográfico no federalizado, pero sometido a jurisdicción federal parcial en todo cuanto su condición capitalina lo haga necesario para garantía de los intereses federales", en Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, La Reforma Constitucional de 1994, Tomo IV, ed. Editar, Bs. As., 1995.

<sup>19</sup> "Se trata de una suerte de híbrido institucional, entre la provincia y el municipio". Daniel A. SABSAY, o.c.

Ahora bien, ¿cuáles son las materias que quedan en manos de la Ciudad? Ello dependerá del modo en como el legislador entienda que deben garantizarse los intereses nacionales en la sede de las autoridades de la Nación, como así también de qué manera pretenderá ejercer las atribuciones legislativas que conserve sobre la Capital. De todas formas, las aspiraciones del Congreso encuentran su límite en la definición institucional de la Ciudad que ha efectuado el constituyente. En tal sentido, a todo embate del Poder Legislativo Nacional deberán contraponerse las necesidades de un gobierno autónomo. Su competencia, tal cual lo refiriéramos en el punto 1.4.2.b) no puede quedar cercenada de modo de convertirse en una suerte de "minusválido institucional". De allí que "las facultades legislativas deberán ser tan amplias como para satisfacer la finalidad del bien común de dicha sociedad local".<sup>20</sup>

Bidart Campos <sup>21</sup>, señala que "la Constitución previó tres etapas para alcanzar las diversas materias comprendidas por la legislación". La primera, ya ha sido alcanzada con la sanción del Estatuto Organizativo, en la cual el Congreso ejercía sus potestades sobre la materia; la segunda que coincide con la etapa actual, "comprende el período durante el cual la Ciudad continúe siendo la sede de las autoridades nacionales, la que se encuentra regulada por la norma constitucional, y para lo cual se ha dictado la Ley 24.588 y las disposiciones transitorias séptima y decimoquinta"; y la tercera, para el caso de que la Ciudad deje ser Capital de la República, en cuyo caso ya no tendrá las limitaciones antes enunciadas.

El artículo 129, como norma de competencias, ha querido en primer término, crear una nueva persona jurídica de derecho público: la Ciudad de Buenos Aires, expresando sus rasgos más trascendentes. En segundo término, y dado que en su territorio se sitúan las Autoridades del Gobierno Nacional, ha cuidado de preservar los intereses de la Nación sobre el mismo. La resultante de este juego institucional, no puede tener por objeto el desencadenamiento de una lucha de poderes y competencias, sino redundar en el desarrollo normal de ambas instituciones. Toda invasión injustificada de parte del Congreso importará una violación del texto constitucional, por lo cual la interpretación de los límites deberá llevarse a cabo por aplicación del principio de razonabilidad entre medios y fines dispuestos en el art. 28.

## 1.6.2. JURISDICCIÓN

Dado que este punto, si bien resulta trascendente para la delimitación de las facultades institucionales de la Ciudad, no tiene mayor relevancia en el objeto del presente Trabajo, razón por la cual sólo mencionaremos a título enunciativo lo que consideramos sustancial al respecto.

Esta facultad no significa otra cosa que la posibilidad que tiene la Ciudad de contar con un Poder Judicial propio. Sin embargo, la magnitud de dicho poder ha dado lugar al planteo de diferentes posiciones. De allí que surja como interrogante ¿cuál es el alcance de esta Judicatura?. Aquí también es aplicable el criterio que ya se ha precisado respecto de la distribución de facultades entre la Nación y la Ciudad. El Congreso de la Nación, en la Ley de Garantías, puede determinar qué porción del Poder Judicial con competencia en el territorio de la Ciudad debe continuar en manos de la justicia nacional.

Ahora bien, esto no puede significar que la Nación conserve en su totalidad a la actual Justicia Nacional con competencia en la Capital. Esta afirmación tiene como fundamento la cláusula transitoria decimoquinta la que, en conjunción con los artículos 114 y 115 de la Ley Fundamental, permiten sustentar el principio de que la Ciudad debe contar con un Poder Judicial integrado por la actual Justicia Nacional de la Capital, salvo en aquellas ramas que a juicio del Congreso, siempre y cuando no vulneren los preceptos del constituyente, deberán permanecer en la órbita nacional. (art. 129, 2º párrafo).

<sup>20</sup> Antonio M. HERNÁNDEZ, *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, ed. Depalma, Bs. As., 1997, p. 225.

<sup>21</sup> *Derecho Constitucional Argentino*, o.c., p. 542-3.

## 1.7. La Ley 24.588

En cumplimiento del mandato constitucional, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 24.588, de garantías de los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires continúe siendo la Capital de la Nación. Esta norma se inscribió dentro del proceso de institucionalización de la Ciudad, el cual se está llevando a cabo a través de distintas contempladas por la Convención Constituyente de 1994. Los primeros y sustanciales pasos se concretaron con la elección del Jefe del Gobierno de la Ciudad, la sanción del Estatuto Organizativo y la conformación de la Legislatura local.

Como se ha hecho referencia a lo largo del presente Capítulo, y como bien lo expresa en su Título, la norma ha sido dictada para preservar los intereses de las autoridades federales residentes de manera transitoria dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien el mandato del constituyente resultaba claro en cuanto a las limitaciones que se estipularán, éstas no deberían tener otro propósito que el de evitar decisiones y comportamientos por parte del gobernante local, que pudieran obstaculizar la gestión de los funcionarios federales. De allí que no pueda afirmarse que el legislador haya respetado aquella voluntad al sancionar la Ley 24.588.

Creemos que una somera observación de la referida normativa permitirá percibir una serie de aspectos que lesionan de manera diversa la autonomía porteña. En primer lugar, la norma efectúa un deslinde inapropiado de competencias Nación-Ciudad de Buenos Aires, ya que confiere a la Nación una competencia general, mientras para la Ciudad sólo deja una especie de competencia remanente o de excepción. Dicho criterio ha sido adoptado por el legislador en el art. 2º, el cual resulta totalmente contradictorio con el art. 129 de la Constitución Nacional, atribuyendo a la Nación, además de todas las facultades que le son propias, una serie de potestades implícitas. Esta técnica invierte claramente el sentido del programa constitucional, en donde se crea un nuevo nivel de gobierno y a continuación, dada la particular condición de asiento de la Capital, se le reconoce a ésta la potestad de contar con aquellas facultades que hagan a su normal desempeño y que protejan los intereses nacionales, que se denomina como técnica de resguardo. Esta interpretación no resiste el menor análisis, ya que el nuevo Estado, (la Ciudad de Buenos Aires) tiene el carácter de permanente, mientras que el asiento del Gobierno Nacional en su territorio constituye, como ya lo afirmáramos una situación coyuntural, susceptible de ser modificada. En consecuencia, es la Capital "huésped" de la Ciudad de Buenos Aires, no siendo aceptable, de ninguna manera la interpretación contraria.

"Por otra parte, la ley identifica como intereses de la Nación cuestiones de clara índole local, como el Registro de la Propiedad Inmueble, el contralor de las personas jurídicas, la fiscalización de los servicios públicos, la seguridad y protección de las personas y bienes. No se advierte, en este caso, de qué modo puede dificultar el ejercicio de las actividades nacionales el hecho de que las dependencias mencionadas permanezcan dentro del ámbito del gobierno de la Ciudad".<sup>22</sup>

"En materia de servicios públicos, se establece un régimen confuso, del que no surge un claro deslinde de competencias y que traerá aparejados serios inconvenientes al ejercicio del poder de policía local, en todo lo que hace, en sentido amplio, a la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad, por cuanto no se determinan las materias de fiscalización local o bien un sistema de coordinación de la fiscalización a cargo de cada uno de los distintos niveles de gobierno. De lo contrario, la práctica llevará a una confusión de roles, superposición de autoridades de aplicación y anárquica fragmentación de responsabilidades".<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Félix R. LOÑ, o.c.

<sup>23</sup> D. A. SABSAY, o.c.

Uno de los mayores desafíos derivados de la Reforma de la Constitución Nacional, en la presente temática, y que la norma no resuelve de manera alguna, se relaciona con el problema planteado en el art. 75 inc. 30 y las disposiciones transitorias 7 y 15 1er. párrafo de la Ley Fundamental.<sup>24</sup>

No ha quedado claro cuál será el alcance de las facultades de legislación propias del régimen autónomo del Gobierno de la Ciudad, y cuáles son las facultades exclusivas del Congreso de la Nación sobre la Ciudad, tornándola incierta y equiparándola más bien con un régimen de autarquía. Por ello, no existiendo norma de limitación de atribuciones del art. 75 inc. 30, el Congreso de la Nación podría ejercer sus facultades de legislación sobre materias de carácter local. El alcance de la autonomía queda al arbitrio del legislador, vulnerando el claro mandato que por medio del art. 129, el constituyente de reforma ha dado.

## 1.8. Capacidad de la Ciudad de Buenos Aires para la creación de regiones para el desarrollo económico y social

Al abordar el tratamiento de la situación institucional de la Ciudad, planteamos que una de las cuestiones que no permitían asimilar su régimen con el de las provincias, se encontraba dado precisamente en que el artículo 124 de la norma constitucional no había previsto expresamente para aquélla la facultad de celebrar regiones para el desarrollo económico y social.

Esta disposición ha abierto un interesante debate doctrinario al respecto que es preciso dilucidar, sobre todo, teniendo en cuenta el objeto de estudio del presente Trabajo.

Quienes sostienen que la Ciudad carece de la capacidad suficiente para integrar regiones, afirman que ha sido el propio texto constitucional el que no lo ha previsto, ya que el artículo 124 sólo habla de las provincias, mientras que para la Ciudad de Buenos Aires remite al "régimen que se establezca a tal efecto".

Nosotros consideramos que cuando deban analizarse las facultades de la Ciudad, siempre deberá tomarse como punto de partida el artículo 129 de la Constitución Nacional, que constituye una suerte de gran sistema de deslinde de competencias Nación-Ciudad y aplicar el principio "in dubio pro autonomía".<sup>25</sup> En primer lugar, el artículo 129, deja claramente expresado que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia, si bien puede asimilarse en ciertos aspectos a las mismas. Ahora bien, este artículo ha sido situado por el constituyente reformador, y no casualmente, dentro del Título II de la parte orgánica de la norma constitucional, que se denomina: "Gobiernos de Provincia". Esto nos brinda el marco específico que se ha querido observar para la Ciudad de Buenos Aires, de manera que, salvo disposición expresa en contrario, todo lo relativo al régimen de las provincias es de aplicación supletoria a la Ciudad.

<sup>24</sup> Art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional: "Corresponde al Congreso de la Nación: Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para dar cumplimiento a los fines específicos de los establecimientos de utilidad pública nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines".

Disposición transitoria Séptima de la Constitución Nacional: "El Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129".

Disposición transitoria decimoquinta, 1er párrafo de la Constitución Nacional:

"Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente".

<sup>25</sup> Desarrollado en el punto 1.4.2.c).

En la norma constitucional de la Nación no es posible hallar ninguna disposición expresa que tienda a restringir o a cercenar la posibilidad de que la Ciudad pueda integrar regiones a través de la celebración de tratados parciales. Por el contrario, en los debates llevados a cabo en la Convención Constituyente de Santa Fe, cuando se analizó el texto del artículo 124, la necesidad de la creación de la Región Metropolitana, en cuyo centro se encuentra enclavada la Ciudad de Buenos Aires, fue uno de los elementos que más movilizaron a los constituyentes para fundar sus posiciones en favor de la idea de promover la conformación de regiones desde la perspectiva económico-social.

La idea de la Ciudad de Buenos Aires integrada, formando parte del área metropolitana se encuentra presente de manera persistente en la Constitución Porteña, principalmente en las temáticas que involucran a la materia ambiental, fundamentalmente cuando se refiere al aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la promoción de políticas comunes tendientes al desarrollo. De esta forma el artículo 8° prevé que: "La Ciudad tiene el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales y acuerda con otras jurisdicciones el aprovechamiento racional de todos los que fueran compartidos". Por otra parte, el artículo 27 dispone que " La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada con políticas de desarrollo económico, social y cultural, que comprende su inserción en el área metropolitana (...)".

La Ley 24.588 no contiene disposiciones específicas que importen una negación o restricción a la facultad de la Ciudad para integrarse regionalmente. Lejos de impedirlo, la única referencia que la norma realiza con relación a esta facultad está dada en su artículo 14, donde dispone que: "podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación (...)". Ha sido la propia ley que tiene por objeto brindar garantías al Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea sede de sus autoridades, "quien prácticamente la ha equiparado con las provincias, al no establecer mayores requisitos que aquellos que exige a éstas para concertar convenios con otras naciones".<sup>26</sup>

Por su parte la Ley N° 71 de la Ciudad de Buenos Aires, que establece el Consejo del Plan Urbano Ambiental, destaca entre sus funciones la de "Promover las instancias de coordinación y acuerdo con el Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales, tendientes a compatibilizar la gestión urbano ambiental de la región metropolitana". Esta normativa, que puede considerarse como de carácter reglamentario de la norma constitucional local, resulta una clara reafirmación, por parte de sus poderes constituidos, del ejercicio de la facultad de integración regional que posee la ciudad.

Además de los fundamentos normativos, la facultad de integración regional de la Ciudad también reconoce antecedentes, ya que el 8 de noviembre de 1984 se celebró el convenio del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), del cual fueron parte la Pcia. de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, y que contó con la adhesión del Gobierno Nacional mediante Dto. 577/87. Por su parte por medio del Dto. N° 2064/87 se creó la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).<sup>27</sup> Debemos recordar que en la época en que fueron celebrados estos acuerdos, la Ciudad de Buenos Aires no contaba con las facultades autonómicas que cuenta en la actualidad. Si la posibilidad de integración con otras jurisdicciones le era posible a un municipio, mayormente limitado desde el punto de vista institucional y que carecía de las atribuciones autonómicas que la Ciudad de Buenos Aires posee actualmente en la materia, no puede sostenerse validamente que ésta facultad le haya sido extraída expresamente a la Ciudad dentro del actual régimen, sobre todo cuando así lo dispone expresamente su propia Constitución.

<sup>26</sup> Félix R. LOÑ, o.c., p. 23.

<sup>27</sup> Ver Cap. I, 4.6.

Tal como quedara expresado en su oportunidad, si bien el constituyente ha dispuesto un peculiar régimen autonómico para la Ciudad, también ha sido muy precavido de no vulnerar otros intereses que hacen a la esencia del Estado Federal, como en este caso lo constituye el que Buenos Aires sea el asiento de las autoridades. De tal manera, ha dejado librada las decisiones complementarias, en este caso la facultad para integrar regiones, al régimen que se establezca al respecto.

Hemos visto que, tanto la Ley 24.588 como la norma constitucional local, no contienen ninguna restricción respecto de la posibilidad de que la Ciudad pueda conformar regiones.

Por otra parte el constituyente ha dejado claramente esbozada la idea de una Ciudad que comparte una realidad común con sus colindantes, proyectándose como parte de un área o región que denomina como metropolitana y que dicha visión integradora aparece ligada a la temática ambiental y del desarrollo sustentable, a través de dos vertientes fundamentales que hacen a la actividad pública, como lo son el manejo de los recursos naturales y las políticas de planeamiento urbano y ambiental, las que se encuentran vinculadas al desarrollo económico, social y cultural e insertas dentro del área metropolitana.

## 2 SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

### 2.1. Introducción

En esta segunda parte del Capítulo se realiza un diagnóstico de la situación jurídica de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, con relación a la extensión y alcance de sus atribuciones en materia ambiental y con respecto a su capacidad para ser parte de un esquema institucional, que posibilite la coordinación de políticas ambientales en la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, es necesario señalar que el municipio, en su condición de tercer nivel de gobierno en el territorio y de conformidad con nuestro sistema de distribución de poder, recibe sus atribuciones de acuerdo a lo que determine el derecho público de cada provincia. Sin embargo, la Constitución Nacional reformada en 1994 reconoce la autonomía de los municipios y establece las bases del régimen municipal que todas y cada una de las provincias debe asegurar.

Por esta razón, en primer término se analizan las disposiciones de la Constitución Nacional con respecto a los municipios. Específicamente, se analiza lo referido a la autonomía municipal, diferenciándolo del concepto de autarquía en el ámbito municipal; y subrayando las diferentes consecuencias que cada concepto implica con respecto a las competencias municipales.

En segundo lugar, se abordará la problemática del poder de policía, ello permitirá determinar qué alcance tiene el ejercicio de estas facultades en el nivel municipal; por otro lado, posibilitará establecer el ámbito de competencia ambiental que le ha sido reconocido al municipio bonaerense por el orden jurídico.

En tercer término, se tratará el elemento territorial de los municipios a efectos de establecer el alcance territorial de las competencias municipales identificadas previamente. Finalmente, se analizan las capacidades de los gobiernos municipales bonaerenses para asociarse con otros niveles de gobierno.

### 2.2. Autonomía o Autarquía Municipal

El carácter autonómico o autárquico del municipio tiene importantes consecuencias en lo que hace a la magnitud y modo de ejercicio de sus competencias. La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material.<sup>28</sup> La autarquía, por su parte, sólo comprende la auto-administración.

La determinación del carácter autárquico o autónomo del gobierno municipal es de suma importancia. En el caso de municipios autárquicos, la esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado provincial; esto genera un cierto grado de precariedad con respecto a las competencias del municipio, ya que si bien las atribuciones delegadas pueden ser sumamente amplias, en cualquier momento, se puede plantear una avocación, total o parcial de esas potestades, por parte de la misma autoridad otorgante. En el caso de los municipios autónomos, por el contrario, el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido concedida "graciosamente" por un nivel superior de gobierno, sino que le ha sido reconocida por el poder constituyente.

La cuestión relativa a determinar si los municipios argentinos eran autónomos o autárquicos dio lugar a una larga controversia doctrinal y jurisprudencial. Finalmente, la Reforma Constitucional de 1994 puso punto final a estas disputas, reconociendo expresamente la naturaleza autonómica del Estado municipal. El artículo 123 de la Constitución Nacional expresamente establece que "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". El término "asegurando" hace referencia a lo que está, que existe e importa el reconocimiento de la naturaleza sociológica del municipio, basada en relaciones de vecindad.<sup>29</sup> Claramente, la Convención fijó la obligación que deben cumplir las provincias de asegurar sus regímenes municipales en forma autonómica, no dejando margen para instaurar regímenes de naturaleza autárquica.

De esta manera, los órdenes jurídicos provinciales están obligados a reconocer la autonomía de sus municipios y a fijar las pautas para determinar el alcance y contenidos de dicha autonomía. Esta facultad-obligación de los Estados provinciales que se señala en último término, se justifica en el respeto por las autonomías provinciales y en el entendimiento que un buen régimen municipal debe tener en cuenta las particularidades propias de cada lugar; en consecuencia no puede existir un régimen local uniforme para todo el país.<sup>30</sup>

De acuerdo al texto constitucional, el alcance y contenido de la autonomía debe referirse a distintos órdenes del quehacer local, a saber: el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Con respecto al orden institucional al que hace mención la C.N., las provincias podrán establecer los criterios para reconocer la capacidad del poder constituyente municipal de dictar su propia Carta Orgánica. En este sentido, se debe tener presente que las provincias presentan distintas bases respecto al elemento poblacional y territorial sobre las que se asientan los municipios, y en consecuencia, los criterios y cifras para el reconocimiento de la institución municipal pueden variar de provincia a provincia. El orden político, por su parte, comprende la capacidad del Estado municipal de organizar su forma de gobierno, en las condiciones de la Ley Fundamental, y darse sus propias instituciones. El orden administrativo, se refiere a las facultades municipales para organizar y prestar servicios públicos, realizar obras públicas, ejercer el poder de policía y todo lo referido a la organización administrativa municipal. Con respecto a este tema, es interesante recordar un antiguo fallo de la Corte Suprema, en el caso "Rivademar" en que se estableció que las provincias no pueden privar a los municipios de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

<sup>28</sup> Salvador DANA MONTAÑO define la autonomía como "... una cualidad específica de la corporación, que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propio y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la Ley Fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder...". Citado por A. HERNÁNDEZ, o.c., p. 137-8.

<sup>29</sup> A. HERNÁNDEZ, o.c., p. 136.

<sup>30</sup> La Corte Suprema, en un fallo del año 1944 ("Fallos", 199-423), señala que el alcance y los límites de las facultades municipales surgen de la Constitución y las leyes provinciales, materia que resulta ajena a la Nación, en cuanto no violen sus principios, derechos y garantías establecidas en la carta fundamental de la República. Señala, además, la Corte que el establecimiento del régimen municipal era un requisito sustancial para la efectividad de la autonomía de las provincias. Citado por A. HERNÁNDEZ, o.c., p. 139.

Finalmente, la mención al orden económico y financiero abarca las facultades relacionadas con la imposición de tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.<sup>31</sup>

El régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires, se rige por las normas de la Constitución Provincial de 1933, ya que la reforma de 1994 no introdujo modificaciones en esta materia. Por lo tanto el orden jurídico bonaerense no reconoce la autonomía municipal en abierta contradicción con las normas de la Constitución Nacional. El artículo 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece entre las competencias de la Legislatura Provincial, deslindar las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, y conferir las facultades necesarias para que los municipios puedan atender eficazmente los intereses y servicios locales. Característica propia de la autarquía en la que las competencias. Por lo tanto las atribuciones de los municipios surgen de la Ley Provincial que los rige y no de sus propias Cartas Orgánicas.

El desconocimiento de la autonomía municipal tiene un fuerte impacto negativo en las capacidades de los gobiernos municipales para formular sus propias políticas públicas. Esta situación los debilita, fortaleciendo la injerencia del Estado Provincial en distintas áreas que son de su competencia. En este sentido, es interesante citar el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el caso "Municipalidad de La Plata s. Inconstitucionalidad del Dec. Ley 9.111"(SC Buenos Aires, 17 de Junio de 1997).<sup>32</sup> Se planteó la inconstitucionalidad del referido decreto, en cuanto deja en poder de la Provincia, basado en la cláusula ambiental de su Constitución, la disposición final de residuos de los municipios del área metropolitana. La Corte no hizo lugar a la inconstitucionalidad del decreto ley con fundamentos contrarios a la autonomía municipal, así expresó ". La Ley Orgánica Municipal reconoce que hay poderes o facultades que pertenecen a la Provincia, frente a los cuales la Municipalidad debe ceder el ejercicio de los mismos que le habían sido asignados, aún cuando tal asignación tenga origen constitucional (art. 192, inc. 4, Const. Prov.), pues ahora y a través del Art. 28 de la Constitución Provincial, la Provincia tiene asignado, por una norma de igual rango, con carácter indelegable, el deber de proteger el medio ambiente..". De esta manera, se resuelve que la fijación de políticas de disposición final de residuos domiciliarios, en cuanto es un tema que hace a la preservación del medio ambiente, es competencia del Estado Provincial. Sin embargo, es importante recordar los fundamentos del voto de la minoría en dicho fallo, que se pronuncia por la inconstitucionalidad de la norma provincial a partir del carácter autónomo de los municipios: "El régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires no es una mera dependencia o delegación administrativa del orden provincial, pues tiene una jerarquía institucional demarcada por la Constitución que le ha conferido las facultades necesarias para atender los intereses o servicios locales, y así como Ley Orgánica Municipal no puede limitar las facultades constitucionales tampoco pueden otras disposiciones legislativas restringir o modificar tales atribuciones, ni las fijadas por la ley orgánica de la municipalidad (Adla, XVIII-B, 1455), por lo que el Decreto-Ley 9111 (Adla, XXXVIII-C, 2717) que regula la disposición final de los residuos, deviene inconstitucional por importar un avance sobre atribuciones de la Municipalidad".

La argumentación del voto minoritario del Superior Tribunal, es acorde con el principio consagrado en el art. 123 de la Constitución Nacional, en cuanto al reconocimiento de la autonomía del Estado municipal. En razón de la supremacía federal establecida en el artículo 31 de nuestra constitución histórica, todo el ordenamiento legal provincial debe subordinarse al nacional, por tanto los Estados provinciales deben ejercitar su poder constituyente según las prescripciones de los artículos 5 y 123 de la Carta Magna, reconociendo y garantizando dicha autonomía en todos sus órdenes.

<sup>31</sup> Para un análisis más detallado del artículo 123 de la C.N. ver A. HERNÁNDEZ, o.c., p. 136-145

<sup>32</sup> Diario de Jurisprudencia Judicial, Año LVI, T. 153, N° 12.454, La Plata, 24/09/97, p. 5442.

En este sentido, es claro que las Constituciones provinciales que no reconocen la autonomía del Estado municipal, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires, deban revisar sus Constituciones para adaptarlas a las nuevas pautas establecidas por la Constitución Nacional, caso contrario se puede impugnar la constitucionalidad de la normativa provincial respectiva.<sup>33</sup>

## 2.3. El Poder de Policía Municipal

El concepto de Poder de Policía, en su sentido amplio, hace referencia a las facultades legislativas propias de los diversos niveles de gobierno para regular y reglamentar los derechos individuales reconocidos por la ley a fin de asegurar su ejercicio por todos los ciudadanos y en última instancia la concreción del bienestar general. De esta regulación surgen limitaciones a los derechos individuales cuya aplicación le compete a la autoridad administrativa que ejerce, el poder de policía en sentido restringido. Esta es una función administrativa que consiste en ejecutar y hacer cumplir las disposiciones legales.

El tema del ejercicio del Poder de Policía se torna complejo cuando nos encontramos con una estructura de Estado federal, ya que en dicho caso es menester determinar en cada caso cómo se distribuye dicho poder entre los distintos niveles de gobierno existentes. En principio, el titular del Poder de Policía será aquella autoridad con competencia material y territorial respecto de la cuestión principal cuya protección se persigue. A continuación plantearé un ejemplo que facilitará la comprensión de este esquema de distribución del ejercicio del Poder de Policía, "cuando se programa el diseño de un ordenamiento territorial del suelo en el cual se tengan en cuenta la variable ambiental, debemos pensar en todos aquellos instrumentos aptos para que en el campo de los hechos se cumpla nuestro propósito. En primer término, la afectación de las distintas zonas en que nos proponemos dividir el espacio a otros tantos usos. Luego aparecerá el Poder de Policía cuando debamos establecer a través de normas los comportamientos a los que deberán sujetarse las personas; en particular el tipo de actividades a desarrollar y sus modalidades. Ello, nos obligará a fijar reglas con estándares, premios y castigos -lo que lleva implícito la existencia de un régimen disciplinario- como así también la realización de determinadas obras, como ser la instalación de plantas depuradoras. Las situaciones son infinitas y demandan el concurso del poder legislador en la determinación de las normas generales y luego del poder administrador en la aplicación de dichas normas a los casos concretos".<sup>34</sup>

<sup>33</sup> La doctrina se ha expedido mayoritariamente en esta dirección. a) Sabsay y Onaindia al analizar el artículo 123 de la C.N. se preguntan "... si la presente cláusula agregada por la Convención Constituyente de 1994, obligará a aquellas Provincias que no consagren la autonomía municipal a reformar sus Constituciones. Creemos que la respuesta es afirmativa, porque se agregó a los límites impuestos por el artículo 5 un nuevo elemento y éste debe ser respetado por las Provincias para tornar legítimo el ejercicio de su poder constituyente. En consecuencia, estimamos que las Provincias deberán revisar sus Constituciones para adaptarlas a las nuevas pautas establecidas en la Constitución federal...". Daniel A. SABSAY y José M. ONAINDIA, o.c., p. 404; b) Antonio HERNÁNDEZ también afirma que "las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al art. 123 de la Constitución Nacional y en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, porque ya hemos visto que no aseguran la autonomía local de dicha manera, especialmente en el orden institucional...", o.c., p. 139; c) Néstor LOZA, por su parte, plantea específicamente el caso del tratamiento de los municipios por parte de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires "... El logro nacional de 1994 fue acompañado, ese año, por otras reformas constitucionales provinciales que acataron la pauta autonómica o la ampliaron. Se puede agiornar la autonomía del artículo 123, mas no se puede desconocer o atemperar pues es el piso o base que la Ley Suprema fijo para que (el municipio) sea un gobierno y no un simple ente. Los bonaerenses...que también modificaron su Constitución en 1994, con el agravio de haberla promulgado veinte días después de la reforma nacional, no solo desoyeron la normativa federal, sino que ni siquiera se tocó el tópico referido al régimen municipal imperante en la Constitución de 1933, que se mantuvo igual, como si nada hubiese pasado...", Derecho Municipal público, provincial y contravencional, ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, p. 317-318.

<sup>34</sup> Ejemplo citado por Daniel A. SABSAY, en "Determinación de las atribuciones de las provincias y de los municipios argentinos en materia ambiental", en El Medio Ambiente y los Procesos de Reforma Constitucional, FARN, Estudio Analítico N° 2, 1994, p. 31.

El ejemplo citado demuestra la coherencia del principio de distribución del Poder de Policía que planteamos previamente. En efecto, por su funcionalidad, es razonable plantear que sea el mismo nivel de gobierno con jurisdicción respecto a la cuestión principal -en el ejemplo, el diseño del plan regulador- el que también sea competente en la determinación de las reglas que aseguren su cumplimiento con el objeto de preservar intereses de carácter colectivo. La Corte Suprema de la Nación, a partir de un fallo de 1869, ha sostenido que "... es un principio de derecho constitucional que la Policía de las provincias está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos...".<sup>35</sup> El fallo de la Corte claramente subraya dos postulados; en primer término, el carácter local de la autoridad que ejerce el Poder de Policía; en segundo término, que dicho poder se deriva de la competencia propia de cada nivel de gobierno. En este último caso y con respecto a la relación nación-provincias, éstas tienen incluido el Poder de Policía dentro de todas las facultades que no han delegado al Estado Nacional, de acuerdo a la fórmula del artículo 121 de la Constitución Nacional. Iturrez, describe este esquema de distribución del Poder de Policía al señalar que "... pertenecerá al gobierno de provincia todo lo vinculado con los poderes conservados y al federal respecto de los delegados. O sea, que el Poder de Policía corresponde a una u otra esfera de Gobierno, pues la facultad para reglamentar un derecho será de la autoridad a la cual la Constitución o la ley atribuyan competencia. Se puede decir que el Poder de Policía, por ser esencialmente facultad reglamentaria, es correlativo, o más que ello, inherente a la esfera de Gobierno a la cual le sea otorgada la competencia sobre la materia de que se trate...".<sup>36</sup>

El principio de que el Poder de Policía tiene naturaleza local, permite afirmar que todos niveles de gobiernos (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y Municipios) son ámbitos de ejercicio del Poder de Policía. A partir de allí, se debe analizar la distribución del ejercicio del Poder de Policía en la relación Provincia-Municipio. En este sentido, es necesario señalar que el municipio, en su condición de tercer nivel de gobierno en el territorio, de conformidad con nuestro sistema de distribución de poder, recibe sus atribuciones de acuerdo a lo que determine el derecho público de cada provincia. Por ende, si bien es claro que el gobierno municipal es titular del Poder de Policía, las materias sobre las cuales se ejerce dicho poder dependen de lo que establezca el orden jurídico de cada provincia. Por consiguiente y a los fines de determinar la situación de los municipios de la Provincia de Buenos Aires con respecto a este tema, es necesario observar qué competencias propias les corresponden a los municipios bonaerenses de acuerdo al orden jurídico provincial, lo que permitirá conocer asimismo, cuáles son las facultades municipales en materia de ejercicio del Poder de Policía.

## 2.4. Competencias Ambientales de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires

A los fines de establecer las competencias de los municipios bonaerenses con relación a la temática ambiental, analizaremos la Constitución Provincial y la Ley Orgánica Municipal (Dec. Ley 6769/58).

El artículo 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, le confiere a la Legislatura la facultad de deslindar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos que conforman la estructura gubernamental de los Municipios, "... confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...".

<sup>35</sup> C.S.J.N., Fallos, tomo VII, p. 150, citado por D.A. SABSAY, "Determinación de las atribuciones.....", o.c., p. 31-32.

<sup>36</sup> A.H. ITURREZ, "La Provincia en la Nación", en FRÍAS y otros, Derecho Público Provincial, Depalma, Bs. As., 1976, p. 87.

La Ley Orgánica Municipal, dictada en ejercicio de tales atribuciones, en su artículo 25 define el alcance de las competencias municipales expresando que ". las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales ...".

En el artículo 26, el legislador determinó con amplitud el alcance que puede tener la función administrativa de policía según lo que establezcan en cada caso las ordenanzas. La citada norma dice: "Las ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos, ejecuciones subsidiarias, caducidad es y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas. Las sanciones a aplicar por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso del Poder de Policía Municipal serán las que establezcan el Código de Faltas Municipales."

*Por su parte, el artículo 27, en sus diferentes incisos, determina el alcance de las competencias municipales con relación a la protección del ambiente: "Corresponde a la función deliberativa municipal, reglamentar:*

- 1 La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.
- 3 La conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e histórico.
- 6 La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.
- 7 La protección y cuidado de los animales.
- 8 Las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos.
- 10 La elaboración, transporte, expendio y consumo de materias o artículos alimentarios, exigiendo el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que establezcan las normas de aplicación..."
- 14 La sanidad vegetal en las situaciones no comprendidas en la competencia nacional y provincial.
- 17 La prevención y la eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y aseguramiento de la conservación de los recursos naturales."

El artículo 28, además, señala que corresponde al Consejo Deliberante Municipal establecer "... las zonas industriales y residenciales del Partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización..."

La ley también le concede al Consejo una amplia competencia en materia de prestación de servicios públicos, si bien en forma subsidiaria a la Provincia y la Nación (art. 52). Con relación a obras públicas, faculta al Municipio a realizar obras destinadas al "... ornato, salubridad, vivienda y urbanismo" (art. 59, inc. b), como así también aquellas de infraestructura urbana, en especial las referidas a saneamiento y agua corriente, entre otras (art. 59, inc. d).

Con relación al Departamento Ejecutivo Municipal, la ley le reconoce atribuciones para el ejercicio de la función de policía: "...expedir órdenes para practicar inspecciones" y "...adoptar medidas preventivas para evitar incumplimientos a las ordenanzas de orden público, estando facultado para clausurar establecimientos, decomisar y destruir productos, demoler y trasladar instalaciones..." (Art. 108, inc. 4 y 5).

A título de conclusión del análisis de la Constitución Provincial y la Ley Orgánica Municipal es necesario señalar dos temas relevantes para este estudio. En primer término, el amplio abanico de facultades de incidencia ambiental delegadas a los gobiernos municipales por la ley Orgánica Municipal bonaerense. Además de la expresa mención a la "... prevención y la eliminación de la contaminación ambiental y de los cursos de agua y aseguramiento de la conservación de los recursos naturales...", la ley delega en los municipios una serie de facultades sobre temas de significativa importancia en lo que respecta a la calidad y protección del ambiente, sin utilizar tal terminología. En segundo lugar es necesario recordar que las competencias de los municipios bonaerenses "sufren" de un alto grado de precariedad jurídica. En tanto la Constitución Provincial no sea reformada o se dicten claros pronunciamientos judiciales en el sentido de reconocer autonomía a los gobiernos municipales bonaerenses, tales competencias no son propias de los municipios sino que han sido delegadas por el Estado Provincial.

## 2.5. El Elemento Territorial de los Municipios

El territorio constituye el ámbito geográfico donde el Municipio ejerce sus competencias. En este sentido, la delimitación territorial de los municipios es un aspecto fundamental a los fines de establecer la jurisdicción del Estado municipal. Los sistemas de delimitación territorial de los municipios son varios; en el caso de nuestro país, los sistemas adoptados por las provincias pueden ordenarse de la siguiente manera: sistema de centro urbano, el sistema de Partido o el sistema intermedio.

El sistema de centro urbano, es aquel en el cual el territorio del municipio abarca exclusivamente un área urbana. Este modo de atribución territorial se basa en una concepción que identifica a lo municipal sólo con lo atinente a la vida de una población que se concentra dentro de un área determinada y que se compone de un número mínimo de habitantes, sea esta una ciudad o un pueblo. En este sistema toda actividad o fenómeno que se desarrolle o tenga lugar fuera del área urbanizada, no está incluida en el ámbito de competencia territorial del municipio; en consecuencia, las áreas suburbanas y rurales quedan bajo la competencia provincial exclusivamente. La gran mayoría de las provincias argentinas han adoptado este sistema.

En el sistema de partido en cambio, el municipio comprende una porción de territorio compuesto por varios centros de población, áreas suburbanas y rurales. De esta manera, resulta que en este sistema cada Partido o Departamento es una suerte de "pequeña provincia". Cuando impera este sistema los municipios son colindantes y ello hace que todo el territorio de la provincia se encuentre bajo una doble competencia, una provincial, por supuesto y la otra municipal. Por ende, abundan los problemas resultantes del ejercicio concurrente de facultades. Este modelo ha sido adoptado entre otras por la Provincia de Buenos Aires.

En el sistema intermedio, el territorio del municipio comprende un solo centro de población, previéndose a su alrededor una "zona de reserva" compuesta por áreas suburbanas y rurales. La creación de esta zona responde a una doble finalidad. Por una parte, apunta a una suerte de previsión frente al crecimiento lógico que irá sufriendo el municipio. Ello permitirá ir ordenando el territorio municipal con sentido de futuro. Por otra parte, tiende a evitar que fenómenos o actividades ubicados fuera del núcleo urbano, pero con importantes consecuencias sobre él, puedan quedar fuera del alcance del Poder de Policía Municipal. Este segundo motivo es el que gravita con mayor fuerza en nuestra materia, pues muchos de los fenómenos de contaminación se producen fuera del espacio urbano municipal y no obstante ello los efectos se hacen sentir principalmente sobre él.

Este sistema ha sido adoptado por cinco provincias (Tierra del Fuego, Corrientes, Jujuy, Córdoba y Río Negro), aún cuando cada caso tiene características diferenciadoras.

Como se señalara anteriormente la Provincia de Buenos Aires ha adoptado el sistema de Partidos. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone en su artículo 190 que "... la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad...". Este es un dato fundamental a la hora de realizar un diagnóstico institucional de las capacidades y facultades municipales, ya que como se señalara previamente, el sistema territorial adoptado delimita el ámbito de competencia territorial del Estado municipal.

Asimismo, esto es un elemento sumamente significativo para la conformación de la región metropolitana de Buenos Aires. En efecto, todo el territorio metropolitano (tanto las áreas urbanizadas como los espacios "vacíos") perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, también está bajo la jurisdicción de algún municipio. No habría en este caso, espacios de jurisdicción provincial única, sino que ambas jurisdicciones, la provincial y la municipal, confluyen sobre el territorio en el marco de sus respectivas competencias.

## 2.6. Regionalización y Municipios

La problemática ambiental de la región metropolitana de Buenos Aires, plantea la necesidad de articulación y coordinación de las políticas de los diversos actores institucionales con competencia territorial en el área. Es claro que cuando una cuestión ambiental se encuentra circunscripta al ámbito territorial de un Municipio, el Poder de Policía en sentido amplio y la Policía Administrativa se ubica en el gobierno local por ser el previsto desde la Constitución para atender las necesidades e intereses locales. Sin embargo, cuando estas problemáticas trascienden los límites del Municipio, se hace necesario que sean abordadas coordinadamente con otros municipios y con los niveles de gobierno superiores. Esta situación exige analizar el marco jurídico para determinar las capacidades de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires para participar en algún esquema de este tipo.

Como ya hemos señalado la noción de regionalización fue incorporada a la Constitución Nacional por la reforma de 1994. El artículo 124 faculta a las provincias a conformar regiones para el desarrollo económico y social, no existiendo norma expresa respecto a la facultad de los municipios de participar en esquemas de regionalización.

Desde la doctrina se ha planteado que algunos de los postulados de la relación Nación-Provincia pueden ser trasladables, *mutatis-mutandi*, a la relación Provincia-Municipios, en el sentido que la primera puede y debe dictar la normativa básica ambiental, sin desconocer que los gobiernos locales, de presentarse situaciones peculiares en una región o área intermunicipal, puedan dictar normas ambientales complementarias. En esta dirección, Fernández señala que "Para evitar una profusión regulatoria caótica y atomizante, se presenta como adecuada más allá de la legislación que dicte la Provincia, la celebración de convenios tanto entre ésta y sus Municipios, como de éstos entre sí, permitiéndose una armónica articulación".<sup>37</sup>

Existen diversas Constituciones Provinciales que expresamente facultan a los Estados Municipales a celebrar acuerdos con otros municipios u otros niveles de gobierno.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Francisco A. FERNÁNDEZ, "Municipio, coordinación municipal y desarrollo sustentable", II Coloquio FARN, Córdoba, Junio 1999.

<sup>38</sup> Otras Constituciones Provinciales que se refieren al tema: Catamarca (art. 245), Corrientes (art. 163), Chaco (art. 139), Entre Ríos (art. 195), Formosa (art. 179), Jujuy (art.190), La Pampa (art. 123), Misiones (art. 171), Neuquén (art. 204), Río Negro (art. 229), Salta (art. 170), San Juan (art. 251), San Luis (art. 261), Santa Cruz (art. 150), Santiago del Estero (art. 220), Tierra del Fuego (art. 173), Tucumán (art. 113). Para una descripción detallada de lo que establecen estas Constituciones Provinciales, ver Hernández, Antonio, "Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable", ponencia presentada en el II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, 24 de Junio de 1999.

A título de ejemplo, se puede mencionar la Constitución de la Provincia de Chubut, que en su artículo 237 establece que "... los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia. Los Municipios pueden firmar convenios con el Estado Provincial o Federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes como así también con organismos nacionales o internacionales y municipales de otras provincias"; asimismo, la Constitución de la Provincia de Córdoba, en el artículo 190, titulado Convenios Intermunicipales, señala que "...las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y pueden constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el gobierno federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes."

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, por el contrario, no se explaya sobre la capacidad asociativa de los municipios con otros niveles de gobierno; solamente declara, en el artículo 192, inc. 8, que los Municipios tienen competencia para constituir consorcios intermunicipales y cooperativas de vecinos a los fines de generación de energía eléctrica. Este reconocimiento constitucional de la capacidad asociativa de los municipios para el caso eléctrico permite plantear que los municipios bonaerenses también tienen facultad para asociarse con otros fines que hagan a su desarrollo económico y social; de hecho hay interesantes experiencias de acuerdos y convenios intermunicipales en la Provincia de Buenos Aires referidos a aspectos puntuales tales como la solución intermunicipal del vertido de desechos de residuos urbanos para Pinamar, Villa Gesell y General Madariaga, el consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires,<sup>39</sup> como así también diversos sistemas de compras conjuntas.<sup>40</sup> Asimismo, existen experiencias de coordinación de políticas intermunicipales con el Gobierno Provincial, como es el caso del Consejo Intermunicipal del Delta (CON.IN.DELTA).<sup>41</sup>

La Ley Orgánica Municipal (Decreto-Ley 6769/58 y modificatorias), por su parte, es más amplia en cuanto al reconocimiento de la capacidad asociativa de los municipios. El artículo 41 autoriza a los municipios a formar consorcios, cooperativas, realizar convenios y acogerse a leyes provinciales y nacionales; sin embargo, requiere que "...las vinculaciones con la Nación surgidas por la aplicación del artículo anterior, necesitarán previa autorización del Gobierno de la Provincia ...",<sup>42</sup> lo cual importa un condicionamiento significativo de la capacidad asociativa de los municipios. Este requerimiento para el caso del Estado Nacional, puede plantear cuestionamientos respecto de la capacidad de los municipios bonaerenses para asociarse con otros Estados Provinciales o con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En principio, se podría plantear que la capacidad municipal de asociarse con otros municipios y/o otros órganos estatales para el cumplimiento de sus fines, y dentro del marco de sus competencias, hace a la esencia del Estado Municipal.<sup>43</sup> En segundo término, el artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal expresamente reconoce la facultad municipal

<sup>39</sup> En el primer caso, los citados gobiernos locales han avanzado en la resolución del problema del vertido de desechos de residuos urbanos en un vertedero único para dichos partidos, con un enterramiento controlado y reciclado. En el caso del Consorcio, está conformado por un conjunto de municipios del sudoeste de la provincia y tiene por objetivo, entre otros, "... el fomento del desarrollo de las actividades intensivas y extensivas, respetando el medio ambiente." y la implementación de una estrategia de desarrollo regional que contemple "... el saneamiento urbano y ambiental de la región...", Experiencias citadas por A. HERNÁNDEZ, "Municipio, coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable", o.c.

<sup>40</sup> N. LOZA, o.c., p. 254

<sup>41</sup> Ley 10.003

<sup>42</sup> Artículo 42

<sup>43</sup> A. HERNÁNDEZ, "Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable", o.c.

de formar consorcios intermunicipales y con el Estado Provincial, el Estado Nacional o jurisdicciones vecinas, para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas.<sup>44</sup>

Por tanto es posible plantear que los municipios bonaerenses pueden entablar relaciones asociativas en el marco de sus competencias, dado que tal capacidad no ha sido prohibida o reglamentada por la normativa provincial, con respecto a las relaciones con otros organismos estatales, excepto el Estado Nacional.

De esta manera, los municipios de la región metropolitana podrían convertirse en actores significativos, y no meros espectadores, de los procesos de articulación y coordinación de las políticas públicas necesarios para construir un modelo de desarrollo sustentable para la región. Sin embargo, es necesario recordar nuevamente la problemática de la autonomía municipal de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Como ya lo señalamos en repetidas oportunidades, las competencias de los municipios bonaerenses "sufren" de un alto grado de precariedad jurídica; en el actual orden jurídico de la Provincia de Buenos Aires, las competencias no son propias de los municipios sino que han sido delegadas por el Estado Provincial. Esta situación de endeblez institucional afecta, indudablemente, el rol que los municipios pueden jugar en la conformación de la región.

<sup>44</sup> Artículo 43, 1er. párrafo: "Para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas, podrán formarse consorcios intermunicipales y de una o más municipalidades con la Provincia, La Nación o los vecinos. En este último caso, la representación municipal en los órganos directivos será del cincuenta y uno por ciento (51%) y las utilidades líquidas de los ejercicios en el mejoramiento de la prestación de los servicios..."

## BIBLIOGRAFÍA

- BIDART CAMPOS, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, La Reforma Constitucional de 1994, Tomo IV, ed. Editar, Buenos Aires, 1995.
- FERNÁNDEZ, Francisco A., "Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable", II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, Junio de 1999.
- HERNÁNDEZ, Antonio M., "Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable", ponencia presentada en el II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, Junio de 1999.
- Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994, ed. Depalma, Buenos Aires, 1997.
- FRÍAS Pedro J. y otros; Derecho Público Provincial, ed. Depalma, Buenos Aires, 1976.
- LOZA, Néstor, Derecho municipal público provincial y contravencional, ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1999.
- ROSATTI, Horacio, Tratado de Derecho Municipal, Rubinzal-Culzoni editores, 1987.
- SABSAY, Daniel A., "Determinación de las atribuciones de las provincias y de los municipios argentinos en materia ambiental", en El Medio Ambiente y los Procesos de Reforma Constitucional, FARN, Estudio Analítico N° 2, 1994.
- SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M., La Constitución de los Argentinos, ed. Errepar, Buenos Aires, 1994.
- La Constitución de los Porteños. Análisis y Comentarios, ed. Errepar, Buenos Aires, 1997.

## **CAPÍTULO IV**

---

### **EL MARCO CONSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

# 1 INTRODUCCIÓN

En el presente Capítulo se analiza el alcance de la temática ambiental contenida en los textos constitucionales de los tres actores institucionales de un posible convenio e integración de la región metropolitana, con el objeto de identificar la interrelación en dicha materia en esos cuerpos normativos.

En primer lugar se aborda el tratamiento de los postulados nacionales, fundamentalmente en lo relativo a las dos cuestiones que resultan relevantes para el objeto del presente trabajo; el derecho al ambiente y el particular régimen de distribución de competencias en la materia, profundizando el mismo respecto de los establecimientos de utilidad nacional.

Para finalizar se trata el tema en las normas fundamentales de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires, particularizando el análisis en lo relativo a las disposiciones previstas para los recursos naturales, la política ambiental y los regímenes de participación pública.

## 2 LA MATERIA AMBIENTAL EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

El desarrollo de la legislación y la política ambiental en Argentina demuestran que uno de los principales obstáculos para el avance en esta materia, es la ausencia de un claro marco institucional de distribución de competencias para la formulación y aplicación de la legislación ambiental.

En general, las reparticiones gubernamentales a cargo de cuestiones ambientales son institucionalmente débiles, sus competencias atomizadas y fragmentadas. El marco institucional para la formulación y aplicación de la normativa ambiental comprende una serie de reparticiones federales, provinciales y locales, cuyas competencias en muchos casos se superponen. Esto genera un alto nivel de incertidumbre al momento de formular y aplicar la política y la legislación ambiental.

Este escenario facilita el incumplimiento de las normas ambientales, a la vez que afecta la radicación de nuevas inversiones dada la incertidumbre en cuanto a qué requerimientos ambientales deben cumplirse y cuál es la autoridad competente.<sup>1</sup>

Como ya hemos señalado, la gobernabilidad de un modelo de desarrollo que pretenda integrar los requerimientos del crecimiento económico con la satisfacción de las necesidades sociales y ambientales depende, en parte, de la fortaleza de sus marcos institucionales. La reforma constitucional de 1994 establece las bases para superar esta situación de fragmentación e incertidumbre institucional. La Constitución Nacional dictada en 1853, lógicamente al tratarse de una Constitución del siglo pasado, no reconocía el derecho a un ambiente sano, ni hacía mención alguna a la protección del ambiente (aún cuando buena parte de la doctrina y la jurisprudencia consideraba que tales derechos surgían implícitamente del artículo 33). La reforma de 1994 incorpora la dimensión ambiental a la Constitución Nacional y establece las bases para el desarrollo de la política ambiental nacional.

A partir de estas consideraciones, abordaremos sólo algunos ejes temáticos del marco constitucional que entendemos son especialmente significativos en la construcción de una región metropolitana sustentable. En primer término, el reconocimiento constitucional de un derecho al ambiente; en segunda instancia, la distribución constitucional de competencias ambientales entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales. Finalmente, dada la particular importancia de los establecimientos de utilidad nacional en la región metropolitana de Buenos Aires, se abordará la distribución de competencias que establece la Constitución Nacional al respecto.

<sup>1</sup> WORLD BANK DOCUMENT, Argentina, Managing Environmental Pollution: Issues and Options, Volume II, Report Número 14070-AR, p. 5, octubre 1995.

## 2.1. El Derecho a un Ambiente Sano

De conformidad con los principios consagrados por la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972 y siguiendo la línea adoptada en todas las constituciones sancionadas a partir de esa fecha, la reforma constitucional introdujo la cuestión ambiental en el artículo 41 de la Constitución Federal.<sup>2</sup> Así, este artículo consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado en aras a la obtención de un desarrollo sustentable, conjuntamente con el deber correlativo de preservarlo. La recepción del principio del desarrollo sustentable o derecho intergeneracional implica -en la interpretación constitucional- la obligación de garantizar que aquellos que heredarán el ambiente deben vivir en condiciones como mínimo tan buenas o mejores que las presentes a fin de facilitar su desarrollo efectivo.<sup>3</sup> Asimismo, la Constitución establece claros mandatos, dirigidos a las autoridades, a los fines del cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo y se fijan criterios para la distribución de las competencias en el interior del Estado Federal. La concreción de este programa constitucional en materia ambiental y de sustentabilidad debe surgir del dictado de normas, de la fijación de políticas, del ejercicio del poder de policía, etc.

El art. 41 citado, en su primer párrafo, consagra el derecho humano al medio ambiente al que califica de "sano, equilibrado,...". A través de estos calificativos se determinan las características que necesariamente debe tener el ambiente para posibilitar una calidad de vida apropiada. Al mismo tiempo se fija un objetivo en el tiempo -la satisfacción de "las necesidades (...) de las generaciones futuras"- que pone de manifiesto la incorporación de la noción de desarrollo sustentable que hoy en día ubica a la variable ambiental como necesaria en la toma de toda decisión que haga al desenvolvimiento de una comunidad organizada. Asimismo, la Constitución se refiere a las actividades productivas; en realidad se apunta a un tipo de modelo de desarrollo que haga viable la vida en el planeta en el presente y en el futuro. Éste es el sentido que tanto la citada declaración de las Naciones Unidas como la estrategia de la Unión Mundial para la Naturaleza le dan a la expresión.<sup>4</sup>

## 2.2. Distribución de Competencias en Materia Ambiental

El deslinde de competencias entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales surge de la Constitución Nacional independientemente de la materia de que se trate. Como ya se expresara en el capítulo dedicado a Potestades de la Nación y de las Provincias, el art. 121 establece el principio general para la distribución de competencias, por el cual las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado Nacional. Es decir que el Estado Nacional posee una competencia de excepción, ya que ella debe resultar de una delegación expresa. Las provincias, por su parte, tienen una competencia general, conformada por todas aquellas facultades que no han delegado expresamente en el Estado Nacional.

- <sup>2</sup> Texto completo del artículo 41 de la Constitución Nacional:  
"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarias, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos".
- <sup>3</sup> Guido S. TAWIL, "La Cláusula Ambiental en la Constitución Nacional", Estudios para la Reforma Constitucional, Buenos Aires, 1995, p. 50.
- <sup>4</sup> Daniel A. SABSAY, "Gobernabilidad, medio ambiente y el desarrollo sustentable", en Revista Relaciones Internacionales, año 8, N° 14, diciembre-mayo, 1998, p. 90.

En lo que respecta específicamente a la materia ambiental, el esquema de distribución de competencias entre Nación y provincias está dado por el párrafo tercero del artículo 41. Esta norma, incorporada por la Reforma de 1994, establece que el Estado Nacional tiene competencia para dictar normas que contengan los "presupuestos mínimos de protección ambiental"; esta facultad es exclusiva y excluyente del Estado Nacional. Las provincias, por su parte, tienen competencia para dictar las normas complementarias, pudiendo establecer niveles de protección ambiental más altos a los previstos por la legislación nacional de presupuestos mínimos.<sup>5</sup> En caso de omisión del Estado Nacional en el dictado de la legislación de presupuestos mínimos, las provincias tienen competencia para legislar en materia ambiental a fin de garantizar el derecho a un ambiente sano y equilibrado consagrado en la Constitución Nacional.<sup>6</sup>

Una lectura simple del artículo 41 puede dar la impresión de que la implementación de esta nueva modalidad de distribución de competencias ambientales no presenta mayores inconvenientes. Sin embargo, la experiencia nos demuestra las dificultades que se presentan al momento de definir las líneas divisorias entre las potestades nacionales y provinciales. La falta de acuerdo, entre los distintos niveles de gobierno, sobre el alcance de los "presupuestos mínimos" se ha transformado en uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la política ambiental en Argentina.

En general, la política pública argentina se ha caracterizado, entre otras cosas, por la concentración del poder en manos del gobierno nacional en detrimento de los gobiernos provinciales. Dada esta situación, la Reforma Constitucional de 1994 ha introducido una serie de modificaciones y especificaciones a los fines de fortalecer el federalismo. Con relación a la temática ambiental, la Constitución expresamente reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios (art. 124). Como principio general, al titular del dominio sobre algún bien, en este caso los recursos naturales, le corresponde el ejercicio de la jurisdicción sobre el mismo. Como ya se señaló anteriormente, las provincias han delegado al Estado Nacional la determinación de los presupuestos mínimos de protección ambiental, los que deberán aplicarse necesariamente en relación con los usos de los recursos naturales. De la interpretación conjunta de estos artículos 41 y 124, se desprende que la determinación de los presupuestos mínimos no debe importar un vaciamiento del dominio que las provincias tienen sobre dichos recursos, y que, por ende, la determinación del alcance de las potestades nacionales derivadas de la expresión "presupuestos mínimos" debe hacerse con alcance restrictivo.<sup>7</sup>

La Corte Suprema de la Nación ya ha tenido oportunidad de manifestarse al respecto (caso Roca, Magdalena c/Provincia de Buenos Aires, s/inconstitucionalidad. Fallo R.13. XXVIII). La demandante planteó la inconstitucionalidad de una norma provincial que homologa un acuerdo entre el Estado de la Provincia de Buenos Aires y una empresa privada para realizar una obra.

<sup>5</sup> Las provincias tienen la competencia para mejorar y perfeccionar las normas nacionales de presupuestos mínimos. Al respecto, Rodríguez Salas plantea que la legislación provincial complementaria de los presupuestos mínimos nacionales podría, según corresponda: ". 1) establecer estándares más exigentes, 2) establecer procedimientos, incorporar etapas en ellos y agregar nuevos requisitos a los actos que lo conforman con el objeto de asegurar en su territorio el cumplimiento de los objetivos de la legislación nacional, 3) establecer nuevas sustancias o actividades sometidas a la regulación y en su caso, 4) integrar la norma nacional cuando no fuera operativa. . "El Sistema Ambiental Federal y los Presupuestos Mínimos", documento presentado en el 1er. Encuentro Regional "Hacia una Ley General del Ambiente, Mendoza, p. 10.

<sup>6</sup> A. RODRÍGUEZ SALAS, o.c., pp. 9-10. En la misma dirección de reconocer la competencia provincial ante la inacción del Estado federal, Alberto NATALE, "Legislación, Administración y Jurisdicción en materia ambiental", revista La Ley 26/12/96. En sentido contrario, cierta doctrina sostiene que la Constitución establece que le corresponde a la Nación el dictado de dichos presupuestos mínimos, y que por lo tanto dicho poder ya ha sido delegado por las provincias al Estado federal y los gobiernos locales no pueden ejercerlo, Ariel KAUFMAN, "La ley de residuos peligrosos frente a la reforma de la Constitución Nacional", revista La Ley del 10/2/95, citado por RODRÍGUEZ SALAS, o.c., pp. 9-10.

<sup>7</sup> Daniel A. SABSAY, "El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias nación-provincias", en Doctrina Judicial, 1997-2, p. 785.

La Corte resolvió que las autoridades administrativas y judiciales del Estado Provincial, y no las nacionales, son las encargadas de valorar si la obra proyectada afecta aspectos propios del derecho provincial, como lo es todo lo concerniente a la protección del ambiente. La Corte fundamentó su resolución, señalando que si bien la Constitución Nacional establece que le corresponde al Estado Nacional dictar los presupuestos mínimos de protección, la Constitución también reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas.

De todo lo expuesto se desprende la necesidad de determinar el alcance del término presupuestos mínimos, a los fines de avanzar en el proceso de implementación del artículo 41. La mayoría de la doctrina plantea que, por presupuestos mínimos, la Constitución se refiere a los principios y directrices esenciales para satisfacer los objetivos establecidos en la misma Constitución. La finalidad no es establecer una tutela ambiental uniforme, sino un mínimo de calidad ambiental igual para toda el país.

En este marco, entendemos que la cláusula ambiental de la Constitución requiere una tarea en distintos tiempos. En primer lugar, se debería dictar una suerte de ley general de presupuestos mínimos que estableciese los contenidos básicos de la política ambiental argentina. En este sentido, parece relevante citar las recomendaciones que surgieron del Segundo Coloquio FARN respecto de este tema. Los participantes al Coloquio recomendaron que "... se dicte una ley de presupuestos mínimos que contenga, entre otros, los siguientes principios básicos e instrumentos de desarrollo sustentable: monitoreo ambiental, evaluación de impacto ambiental, educación ambiental, acceso a la información pública, mecanismos de participación ciudadana. Dicha ley debería también contener un régimen de responsabilidad por daño ambiental. Por otra parte, la ley debería establecer al Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) como organismo de concertación para la formulación de políticas. Asimismo, la ley debería proveer un mecanismo de resolución de conflictos interjurisdiccionales e incluir un glosario para aclarar los términos empleados...".<sup>8</sup>

En segundo término, luego de que haya quedado elaborada la norma general a que hacemos referencia con anterioridad, se podrá comenzar a trabajar sobre cada materia especial (calidad del agua, aire, etc.). De esta manera, deberán determinarse los "presupuestos mínimos" para cada una de las temáticas en particular, tarea que ya no ofrecerá serias dificultades, pues dichos eventuales escollos deberían quedar zanjados con la aplicación de los criterios contenidos en la norma general, los que deben ser objeto de una concertación intrafederal que le aportará el consenso necesario para legitimar y hacer aplicables las reglas que se dicten en consecuencia.

Un último punto con respecto al artículo 41, significativo para el objeto de este trabajo, es el tema de la aplicación de la normativa ambiental. De acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional la ejecución de la legislación ambiental, en principio, es competencia de las autoridades provinciales. La referencia efectuada en el artículo 41, al igual que en los supuestos del artículo 75, en el sentido de que las normas dictadas por la Nación no "alteran las jurisdicciones locales", importa reconocer que las autoridades de aplicación de la normativa a dictarse son las autoridades provinciales. Esto se justifica en que los gobiernos provinciales, a diferencia del gobierno nacional, tienen una relación de mayor inmediatez con los problemas ambientales, lo cual facilita la ejecución de la normativa ambiental. Sin perjuicio de esto, la autoridad administrativa nacional es competente en la aplicación de la legislación ambiental en los ámbitos de competencia del Estado Nacional (ríos navegables, en cuanto haga a la navegabilidad de los mismos, transporte interprovincial, etc.).<sup>9</sup>

Concluido el análisis de los presupuestos mínimos, es necesario señalar otras cláusulas que conforman la matriz constitucional y que son relevantes desde el punto de vista ambiental. En efecto, la distribución de competencias entre nación y provincias en materia ambiental no está sometida exclusivamente a la regla distributiva del artículo 41, sino que deben tenerse en cuenta otras reglas constitucionales que pueden incidir concretamente en la formulación de la política y la legislación ambiental.

<sup>8</sup> Recomendaciones del Taller de Distribución de Competencias y Sustentabilidad, Segundo Coloquio FARN "Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable", Villa Carlos Paz, Córdoba, 24-27 de junio, 1999.

<sup>9</sup> Alberto NATALE, o.c.

La Constitución le reconoce al Estado Nacional una serie de competencias, además del dictado de los presupuestos mínimos del art. 41, que tienen o pueden tener incidencia en materia ambiental. En este sentido, se puede mencionar la legislación dictada por el Congreso Nacional en ejercicio de sus facultades previstas en el artículo 75, tales como la reglamentación de la navegación en los ríos interiores (art. 75, inc. 10), la regulación del comercio interprovincial (art. 75, inc. 13), el dictado de los códigos de fondo (art. 75, inc. 12). Asimismo, el Estado Federal tiene amplias facultades, algunas de ellas en concurrencia con las provincias, para "...proveer lo conducente a la prosperidad del país" y "...al desarrollo humano". (art. 75, inc. 18 y 19); cláusulas que pueden brindar el sustento constitucional necesario para la elaboración de políticas ambientales nacionales. En lo que respecta a facultades concurrentes entre la Nación y las provincias, es interesante recordar lo dispuesto por el art. 75, inc. 17, respecto de asegurar la participación de los pueblos indígenas argentinos en la gestión de sus recursos naturales.<sup>10</sup> Finalmente hay que tener presente que las normas contenidas en los tratados internacionales pueden limitar o condicionar la capacidad de las provincias de legislar en materia ambiental en cuanto forman parte del bloque de legislación federal que tiene supremacía con respecto al derecho público provincial.

Para concluir, quisiéramos hacer una observación general respecto a la centralidad de la cuestión institucional en este tema. Como quedó expresado, la gobernabilidad de un modelo de desarrollo que pretende armonizar lo económico, lo ambiental y lo social, depende en parte de la fortaleza del marco institucional. Por tanto la consagración constitucional del derecho a un ambiente sano es un paso positivo para la gobernabilidad del desarrollo sustentable en Argentina. Sin embargo la dificultad para abordar la problemática de la distribución y coordinación de competencias en materia ambiental entre el Estado Nacional y las provincias, sigue constituyendo uno de los principales obstáculos para la formulación y aplicación de la legislación ambiental. Las posibles alternativas para superar esta situación y avanzar en el dictado de la legislación nacional que establezca los presupuestos mínimos de protección ambiental, deben enmarcarse en un equilibrado federalismo de concertación, que se base en el consenso, la cooperación y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Sólo un modelo de esta naturaleza asegura una mayor eficacia en la aplicación y la observancia de las normas ambientales.<sup>11</sup>

## 2.3. Los Establecimientos de Utilidad Nacional

El tema de la distribución de competencias en el caso de los establecimientos de utilidad nacional es de particular interés para la región metropolitana de Buenos Aires. En este espacio territorial se encuentran numerosos establecimientos en los cuales se realizan actividades que tienen o pueden tener, un significativo impacto en la calidad del ambiente regional. De allí la importancia de determinar claramente la matriz institucional que permita identificar la legislación aplicable y las autoridades competentes en cada caso.

Los establecimientos de utilidad nacional son aquellos lugares adquiridos por el Estado Nacional a los fines del cumplimiento de determinados objetivos que hacen al interés general. En virtud de este objetivo, la Constitución Nacional reconoce la jurisdicción del Estado Nacional sobre los espacios físicos en los cuales se han establecido puertos, parques, destacamentos militares, usinas hidroeléctricas, entre otros organismos e instituciones. El deslinde de competencia entre el Estado

<sup>10</sup> Es necesario diferenciar las competencias concurrentes entre nación y provincias, de la facultad complementaria de las provincias respecto de los presupuestos mínimos. El dictado de éstos es una competencia exclusiva del gobierno federal, el complementarlos es una competencia exclusiva de las provincias.

<sup>11</sup> Daniel A. SABSAY, "Gobernabilidad, medio ambiente y el desarrollo sustentable", o.c.

Nacional y los gobiernos locales en estos establecimientos ha sido, hasta la reforma de 1994, una de las problemáticas más controvertidas de la historia constitucional de la Argentina. Dada la redacción poco clara del ex artículo 67, inciso 27 de la Constitución Nacional (hoy art. 75, inc. 30), surgían diversas interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales respecto de este tema. Las posiciones giraban en torno a la determinación de si la jurisdicción del Estado Nacional era exclusiva o si era compartida con las potestades que las provincias o municipios, en cuyos territorios estaba ubicado el establecimiento, retenían en tanto y en cuanto el ejercicio de estas últimas no contraviniera la finalidad que había llevado a la creación del establecimiento.<sup>12</sup>

La reforma del 94 puso fin a la polémica respecto a este tema. La nueva cláusula constitucional (artículo 75, inc. 30) establece que le corresponde al Congreso de la Nación "... *dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán todo los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines*". El nuevo texto establece claramente los límites de las competencias nacionales en los establecimientos de utilidad nacional, adhiriendo a la interpretación que planteaba la existencia de facultades concurrentes entre los distintos niveles de gobierno. El anterior texto constitucional no contemplaba el requisito de la "*necesidad*", ni tampoco el del "*fin específico*". Estos términos están marcando dos criterios de razonabilidad al accionar del Estado Nacional. Éste podrá legislar en tanto y en cuanto esa legislación sea necesaria y lo justifiquen los fines específicos de la utilidad común del establecimiento.

La reforma incluye a provincias y municipios, estableciendo que ambos conservan los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de los fines específicos de los mismos.

Para concluir, es necesario señalar que la definición sobre si determinada legislación ambiental es necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de estos establecimientos (por tanto de competencia del Estado Federal) y si el ejercicio de los poderes de policía ambiental local está afectando al cumplimiento de aquellos fines, son cuestiones que deben ser analizadas caso por caso. La reforma constitucional ha provisto un marco normativo y conceptual para tal determinación, subrayando el respeto por las autonomías provinciales y municipales y la necesidad de un federalismo de concertación, en lugar de un federalismo de confrontación que implica generalmente, la imposición de los intereses del Estado Nacional sobre los otros niveles involucrados.

<sup>12</sup> La teoría de la jurisdicción exclusiva consideraba que "... sobre los lugares en los que se han creado estos establecimientos, la potestad de la Nación... es excluyente de toda otra atribución de tipo provincial. De hecho este temperamento conlleva la federalización de importantes porciones del territorio provincial, como así también de la explotación de un variado número de recursos que quedarían totalmente afuera de la autoridad de los poderes locales.". Los partidarios de la teoría de la jurisdicción concurrente consideraban que "la competencia normativa de la Nación sobre este tipo de establecimientos se encuentra directamente relacionada con los fines que le han dado lugar a su creación. Por lo tanto, ella deberá limitarse al cumplimiento de los mismos, quedando a cargo de las Provincias el ejercicio de aquellas potestades que, al no interferir con dichas finalidades, son retenidas por ellas"; D.A. SABSAY y J.M. ONAINDIA, La Constitución de los Argentinos, Errepar, Buenos Aires, 1994, pp. 239-240.

### 3 EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Siguiendo el criterio adoptado por el constitucionalismo provincial y el de la propia Reforma Constitucional de 1994, la Ley Fundamental de la Ciudad de Buenos Aires ha incorporado en su texto una serie de cláusulas específicas referidas a la temática ambiental.

Esto indica no sólo el grado de importancia que la cuestión reviste para la Ciudad, sino también el claro mandato otorgado por el estatuyente para que la variable ambiental penetre en el ámbito de las políticas públicas. Acorde a ello, se dedica un Capítulo del Título "Políticas Especiales" al ambiente.

Para ajustarnos específicamente al objeto del presente Trabajo, sólo analizaremos aquellas cláusulas que se encuentran relacionadas con las políticas públicas en materia ambiental. Por lo que únicamente nos detendremos en la cuestión de los recursos naturales y sólo parcialmente en las contenidas en el Capítulo Cuarto del Título Segundo, dedicado a las políticas especiales relativas al ambiente.

#### 3.1. Los recursos naturales

El artículo 8° dispone expresamente que *"la Ciudad posee el dominio inalienable e imprescriptible sobre sus recursos naturales"*.

En primer lugar debemos señalar que la norma es concordante con los lineamientos adoptados por el art. 124, 2° párrafo de la Constitución Nacional, el que dispone: *"Corresponde a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales"* y con la parte pertinente del art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en cuanto expresa: *"...La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada..."*.

Por otra parte, debemos señalar que el constituyente porteño, al haber dispuesto el tratamiento de los recursos naturales junto con la delimitación territorial de la Ciudad, ha querido despejar toda duda respecto de las facultades jurisdiccionales que la Ciudad tiene en la materia.

Para comprender claramente la cláusula resulta necesario aclarar que los conceptos de dominio y jurisdicción no siempre se encuentran ligados. La doctrina ha señalado que existen casos, limitados por cierto, en que aunque el dominio sea local la jurisdicción será federal, cuando afecte al comercio o a la navegación interprovincial o internacional.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Pedro J. FRÍAS, Introducción al Derecho Público Provincial, ed. Depalma, Buenos Aires, 1980, p. 172 y ss.

De allí que el estatuyente haya querido vincular estrechamente a los recursos naturales con el dominio, lo cual implica que la Ciudad de Buenos Aires posee plena capacidad para definir y reglar los usos de sus propios recursos naturales.

Pero de la misma forma en que delimita el alcance de sus facultades jurisdiccionales, reconoce también las limitaciones que posee sobre los mismos, ya que en muchos casos comparte importantes recursos con otras jurisdicciones con las que deberá establecer todos los acuerdos que sean necesarios para el aprovechamiento racional y compartido de los mismos.

*Asimismo se establece que la Ciudad posee:*

- Derecho a una utilización equitativa y razonable de sus aguas y de los demás recursos naturales del río, su lecho y el subsuelo.
- Jurisdicción sobre las formaciones aledañas a sus costas.
- Dominio público sobre el Puerto de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dominio público del Río de la Plata y del Riachuelo en el área de su jurisdicción.
- Principio de libre acceso y circulación a los espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad, que son públicos.

Debemos destacar que esta norma se encuentra imbuida de los principios que sustenta el derecho ambiental y es armónica con las disposiciones que consagran la preservación del medio ambiente.

## 3.2. La temática ambiental

En primer término la propia Constitución sitúa a las cláusulas ambientales dentro del Capítulo referido a políticas especiales de la Ciudad. Así reconoce el derecho a un medio ambiente sano, recogiendo lo ya consagrado en una importante cantidad de textos de constituciones de países europeos y latinoamericanos, y de la propia Constitución reformada en 1994.<sup>14</sup>

El derecho reconocido a todos los habitantes de la Ciudad, constituye al mismo tiempo una obligación de preservación, ambos conforman el anverso y el reverso de una misma moneda, característica propia de la protección constitucional del ambiente. Este derecho-deber en cabeza de los habitantes hace que en materia de protección ambiental, el poder de policía no sólo quede en manos del Estado, sino que pueda verse diseminado con carácter solidario en la cabeza de sus habitantes. Esta extensión del deber de protección implica el reconocimiento de las herramientas necesarias para cumplir con este deber de preservación. Este reconocimiento se relaciona directamente con la institucionalización de herramientas de participación pública en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental.

El Estado tiene un deber insustituible en la tarea de preservación del medio ambiente y en la garantía de su goce por parte de los habitantes de la Ciudad, ya que la propia norma constitucional lo consagra como garante de este derecho y del de la sustentabilidad del desarrollo. Por ello se ocupa expresamente de señalar el carácter obligatorio de la evaluación de impacto ambiental que deberán poseer los emprendimientos públicos o privados susceptibles de producir relevante impacto ambiental.

<sup>14</sup> Entre los antecedentes extranjeros, se pueden mencionar las Constituciones de Suiza, año 1975 (art. 24), Grecia, año 1975 (art. 24), Portugal, año 1976 (art. 66), España, año 1978 (art. 45), Albania, año 1976 (art. 20), Holanda, año 1983 (art. 21), Hungría, año 1989 (art. 18 y 70 inc. d), Brasil, año 1988 (art. 255), Colombia, año 1991 (art. 79), Paraguay, año 1992 (art. 116), Cuba, año 1992 (art. 27).

Pero además, el estatuyente ha establecido un planeamiento de gestión ambiental que necesariamente se verá reflejado y mutuamente influenciado con todos los restantes campos de las funciones públicas y que debe contemplar necesariamente la inserción de la Ciudad dentro del área metropolitana de Buenos Aires, a la cual pertenece. Esta visión claramente holística e integradora, refleja el accionar global que requiere toda política dirigida a garantizar las premisas del desarrollo sustentable, orientado a garantizar la sustentabilidad económica, ecológica, social y cultural del desarrollo.

*Pero además la Ley Fundamental de los porteños ha incluido una serie de conceptos con relación al ambiente que orientan el sentido de su política, entre los cuales se destacan:*

- La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales, del patrimonio urbanístico y arquitectónico y de la calidad visual y sonora.
- La protección de los espacios públicos de acceso libre y gratuito en particular la recuperación de áreas costeras.
- La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la Cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos.
- La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público o privado.
- Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución de residuos industriales.
- La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios, según criterios de equidad social.
- La prohibición de ingreso de residuos peligrosos a la Ciudad, propiciando mecanismos de coordinación con otras jurisdicciones para el tratamiento y la disposición de este tipo de residuos y de los patológicos y radiactivos.

### 3.3. El Poder de Policía

Todo lo expresado respecto a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, consagrada en el art. 129 de la Constitución Nacional y desarrollada en su propia Constitución, hace innecesario el tratamiento de este tema con relación a la Ciudad. Tema que en cambio se analiza extensamente con respecto a los municipios de la Provincia de Buenos Aires, por cuanto se hace necesario determinar su competencia para celebrar convenios que impliquen el ejercicio de dicho poder de policía.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, de la amplitud de funciones asignada en la Constitución de la Ciudad tanto en el Título dedicado a Políticas Especiales como en las funciones propias del Ejecutivo y del Legislativo en los Capítulos pertinentes, deviene evidentemente el poder de policía en sentido amplio, para regular las amplias funciones a que nos estamos refiriendo. Funciones que se derivan de su grado de autonomía que, en este aspecto, puede asimilarse a la de las provincias. Por mencionar sólo un ejemplo, entre las funciones de la Legislatura se mencionan en el art. 80, inc.2, la competencia para legislar en materia de: "*b) De educación, cultura, salud, medicamentos, ambiente y calidad de vida, promoción y seguridad sociales, recreación y turismo y...h) De obras y servicios públicos, cementerios, transporte y tránsito*" No requiere explicación alguna la titularidad de la Ciudad respecto del poder de policía en relación con estas amplias facultades en materia de salud, ambiente, transporte, etc.

### 3.4. Formas de participación en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en el mes de octubre de 1996 ha incorporado una amplia gama de formas de democracia semi-directa y participativa, consulta e iniciativa popular, las Audiencias Públicas y una vasta legitimación para acceder a la justicia en defensa de los llamados derechos de incidencia colectiva.

Adopta expresamente la democracia participativa entre sus principios orientadores, y ya en el Título "De los derechos políticos y participación ciudadana" incorpora la Audiencia Pública como nueva forma de participación ciudadana.

Este nuevo concepto de democracia permite la actuación conjunta de gobernados y gobernantes en el proceso de toma de decisiones para lograr decisiones más razonadas.

En la Constitución porteña la Audiencia Pública ha sido prevista para debatir asuntos de interés público, resultando su convocatoria una facultad reconocida a la Legislatura, al Ejecutivo o a las Comunas en su caso. En ciertos casos el constituyente ha establecido la obligatoriedad de la convocatoria a Audiencia Pública por la autoridad del gobierno de la Ciudad que corresponda. El primer caso a iniciativa de la ciudadanía, el segundo para el tratamiento de proyectos de normas de edificación, de planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos (art. 63). También resulta obligatoria la Audiencia Pública en el tratamiento de proyectos que requieren del trámite de doble lectura. (art.90). Este instituto ha sido conceptualizado y reglamentado por ley de la Legislatura de la Ciudad Autónoma en forma detallada previendo los distintos ámbitos posibles de convocatoria, el procedimiento tendiente a lograr una amplia convocatoria de todos los interesados en la temática a tratar en la Audiencia y las normas de procedimiento que reglamenta el desenvolvimiento de esta herramienta de participación.

Las Audiencias Públicas se llevan a cabo dentro del proceso de toma de decisiones y no tienen efecto vinculante para el decisor. Sin embargo la ley expresamente establece la obligación de considerar las opiniones e informes vertidos en la Audiencia ya que estos integran el acto. Expresamente se establece la obligación de fundamentar el apartamiento a las opiniones vertidas en la Audiencia lo que suele calificarse como semi-vinculatoriedad de la misma. Asimismo en aquellas decisiones que requieran de la convocatoria y celebración previa de una Audiencia Pública como parte del proceso, su omisión produce la nulidad absoluta e insalvable de las decisiones por falta de causa suficiente que las justifique.

El Amparo Colectivo encuentra en la Constitución de la Ciudad una definición precisa y una ampliación de las personas legitimadas para interponerlo que permite asimilarlo a la acción popular de otras legislaciones. Así podrá interponerlo cualquier persona y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos. Puede ejercerse contra cualquier forma de discriminación o en los casos en que fueren afectados derechos o intereses colectivos como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario y del consumidor.

Por el tipo de derechos que protege y la amplitud de la legitimación reconocida, lo consideramos también una forma de participación ciudadana.

Por último queda elevado a nivel constitucional el derecho a recibir libremente información sobre el impacto que puedan causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas, reconocimiento que debe interpretarse como amplio en materia ambiental. Actualmente ha sido sancionada la ley sobre libre acceso a la información ambiental que aún se encuentra en el ámbito del Ejecutivo para su promulgación. En el ámbito de la Ciudad se encuentra vigente la ley No. 107, de libre acceso a la

información administrada por el Estado. Este derecho ha sido reconocido a todos los ciudadanos y comprende el derecho de requerir y recibir información completa, veraz y oportuna de todos los actos administrativos de los tres poderes del gobierno de la Ciudad o de entidades societarias en que el Gobierno de la Ciudad sea parte. Este reconocimiento se basa en el carácter público de los actos de gobierno y en la obligación que tiene el Jefe de Gobierno de ordenar y sistematizar toda la información y documentación atinente a un número elevadísimo de actos, la que debe ser puesta a disposición de la ciudadanía. Si bien su ámbito de aplicación es amplio, no referido especialmente a la materia ambiental, la inclusión de la temática que nos ocupa es indiscutible y resultará una herramienta útil para permitir una eficaz participación que tienda al logro de decisiones razonadas y que asegure también un efectivo control de gestión

El incumplimiento del funcionario responsable de brindar la información acarrea sanciones y legitima al afectado para iniciar la acción de amparo.

Por la fundamental importancia que se asigna a este derecho en orden a permitir una auténtica y eficaz participación, lo incluimos en el análisis de las nuevas formas de participación reconocidas a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Con especial referencia a la participación en materia ambiental en el Título Políticas Especiales, Capítulo dedicado al "Ambiente", se reafirman y desarrollan los principios antes expuestos. Así el art. 27 luego de establecer que la Ciudad desarrolla una política de planeamiento y gestión ambiental que contemple su inserción en el área metropolitana refiere el carácter participativo y permanente del proceso de ordenamiento territorial y ambiental.

En los artículos 29 y 30 del mismo Capítulo también aparece la preocupación por asegurar la participación en la formulación de políticas y decisiones. También resulta interesante observar que, entre los proyectos de ley para cuyo tratamiento se establece con carácter obligatorio el procedimiento de doble lectura, aparecen el Código de Planeamiento Ambiental y el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al respecto la ley 71 de la Ciudad de Buenos Aires, acentúa el carácter participativo del procedimiento de elaboración del Plan Urbano, desde la conformación del Consejo, a través de sus funciones y en los objetivos y criterios orientadores, donde también aparece el desarrollo sostenible como fundamento del Plan al que nos estamos refiriendo.

## 4 EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En armonía con la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (reformada en 1994) consagra la materia ambiental en su art. 28. En primer lugar se reconoce a todos los habitantes de la Provincia el derecho a gozar de un ambiente sano con el correlativo deber de preservarlo incluyéndose en dicha conceptualización el desarrollo sustentable.

Aparece por tanto el derecho-deber a un medio ambiente y la consagración de los principios del desarrollo sustentable a sus políticas públicas.

### 4.1. Los recursos naturales

La Constitución de la Provincia, le reconoce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio sentando un principio básico concordante con el art.124 última parte, de la Constitución Nacional (ya comentado). Así el art. 28 en su parte pertinente expresa: *"La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada"*.

Merece un breve comentario la jerarquización de este principio básico para nuestro federalismo, en ambas normas constitucionales por cuanto mientras algunas constituciones provinciales modernas y contemporáneas ya afirmaban el dominio provincial sobre los recursos naturales, la legislación nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema, habían consolidado una fuerte tendencia centralista a reconocer el dominio federal de los recursos naturales.

Para hacer realidad esta norma serán necesarias modificaciones en la legislación vigente y en la que se dicte en materias como hidrocarburos, pesca, minerales, bosques, flora y fauna.

La necesidad de nuevas formas de concertación es claramente sintetizada por el Dr. Hernández en los siguientes términos: *"Asimismo consideramos que para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable se abre un campo amplísimo para el federalismo de concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales. Esta modernización institucional, fundamental para los gobiernos federal, provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y municipales, e incluso con el nivel regional, será el requisito indispensable para afrontar el gran desafío que supone transformarnos en un país desarrollado, integrado y equilibrado"*.<sup>15</sup>

Este dominio se extiende al subsuelo y al espacio aéreo, al mar territorial y su lecho, a la plataforma continental y a los recursos naturales de la zona económica exclusiva; todo ello con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.

<sup>15</sup> A. HERNÁNDEZ, o.c., p. 119.

## 4.2. Políticas en materia ambiental

La norma que analizamos enuncia una serie de acciones a cargo de la Provincia con la finalidad de dar cumplimiento al objetivo enunciado, ellas son:

- Planificación racional de los recursos;
- Control del impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen el ecosistema;
- Promoción de acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo;
- Prohibición del ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radioactivos;
- Garantizar el derecho a solicitar y recibir adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales;
- Asegurar políticas de conservación y recuperación de la calidad de agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva;
- Resguardar las áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna.

En consonancia con el aspecto "deber" del derecho a un ambiente sano se impone a todos los habitantes la obligación de tomar todas las precauciones para evitar degradar el ambiente.

También en este mismo sentido se consagra el amparo colectivo que permite una amplia participación de todos los habitantes en la preservación y defensa del ambiente.

## 4.3. La Participación en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires

En la Sección Primera, de las "Declaraciones, Derechos y Garantías", la Ley Suprema en análisis establece el *"deber de la Provincia de promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social"*.

Resulta significativa la disposición del art. 14 que reconoce a todos los habitantes el derecho de reunión para tratar asuntos públicos o privados y el de petición individual o colectiva ante las autoridades.

También la posibilidad de accionar ante la Justicia por medio de la acción de amparo colectivo en defensa de los llamados intereses difusos, debe ser considerado una forma de participación tanto por la especial naturaleza de los derechos en cuestión como por la legitimación activa y amplia que el mismo implica.

Ya en el art. 28 consagradorio de la materia ambiental, entre las obligaciones a cargo del Estado en defensa del medio ambiente, se establece la de garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.

El derecho de la ciudadanía de participar en el proceso de toma de decisiones en materia ambiental, surge también de su obligación o deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. No resulta posible cumplir con este "deber" sin la posibilidad de participar ampliamente en el referido proceso.

Aparece en esta norma la consagración del derecho a la información en materia ambiental, de particular relevancia para la participación pública en este ámbito. Para que la participación se dé en igualdad de condiciones y con posibilidades de ser efectiva es requisito imprescindible que los ciudadanos se encuentren informados en forma completa, veraz y oportuna.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires ha incorporado formas de democracia semi-directa reconociéndose a los "electores" el derecho de iniciativa legislativa, para la presentación de proyectos de ley exceptuándose determinadas materias y en las condiciones que establecerá la ley que reglamente este instituto.

Se incorporan también la consulta popular que podrá ser vinculante y obligatoria por la Legislatura o por el Poder Ejecutivo.

Remite a la Legislatura el establecimiento de otras formas de participación lo que demuestra con claridad la adopción por el constituyente de los principios de la democracia participativa y la inteligencia de que la incorporación de otras formas de participación debe ser materia legislativa.

Una institución importante para la defensa de los derechos de los ciudadanos, e íntimamente relacionada con la participación en la gestión y en el control, es el Defensor del Pueblo.

La Constitución de la Provincia incorpora esta figura como defensora de los derechos colectivos de los habitantes con amplias facultades y con independencia funcional y política.

Los principios consagrados en la Constitución de la Provincia deberán ser reforzados y complementados con las normas de los municipios de la provincia. Así, en el ámbito municipal, podrán existir ordenanzas que establezcan el procedimiento de la Audiencia Pública para la toma de decisiones a requerimiento del Ejecutivo o del Consejo Deliberante y a iniciativa de los ciudadanos. La consagración legislativa de esta herramienta constituirá una garantía del ejercicio de los derechos de los ciudadanos permitiendo cumplir con los deberes que también la Constitución le impone.

Sin embargo para que estos derechos realmente sean efectivos y para que el municipio cumpla con sus funciones como nivel de gobierno básico y más próximo a los habitantes, es imprescindible que éstos adquieran la autonomía que la Constitución Nacional les asegura en el art. 123. En nuestro caso se requiere la adecuación de la Constitución Provincial a la Nacional y el posterior dictado de las Cartas Orgánicas Municipales, verdaderas normas consagradoras de los derechos de los vecinos, inspiradoras de las políticas, organizadoras de los poderes políticos y organismos de control.

## 5 CONCLUSIÓN FINAL

El análisis por separado de las cláusulas constitucionales de los tres actores institucionales involucrados en el posible acuerdo, Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires, nos permite concluir que ellos guardan un adecuado equilibrio, de conformidad con las correspondencias jerárquicas que deben existir en el interior de un sistema federal como es el nuestro. Así el orden nacional establece, con la incorporación luego de la Reforma Constitucional de 1994 de la materia ambiental a su texto, la necesidad de que los niveles de gobierno que le son inferiores - Provincias y Ciudad de Buenos Aires- deban también dar cabida a esta temática en sus respectivos textos constitucionales.

Ahora bien, esta exigencia no importa la obligación por parte de ellos de traducir de manera exacta el texto nacional. Por el contrario, queda en el ámbito de decisión del constituyente provincial o del de la Ciudad de Buenos Aires, la posibilidad de aumentar los contenidos contemplados en la Ley Fundamental de la Nación. Esto es así, en razón de que si bien en su artículo 5º la Constitución Federal les impone a las provincias la exigencia de elaborar un capítulo consagrado a principios, derechos y garantías del mismo tenor, se trata de una suerte de "piso" o de "umbral" mínimo. O sea que las provincias o la Ciudad de Buenos Aires no podrían en ningún caso poseer en sus Constituciones respectivas, una parte dogmática o doctrinaria que fuera "deficitaria" con relación a la de la Nación. Ello interpretado en el sentido de importar una merma respecto de ella en cuanto al número de derechos o de garantías o contradecir alguno de los principios fundamentales del sistema político organizado por la Carta Magna Federal. Pero, esto no les coarta a los constituyentes de los niveles inferiores, la posibilidad de acrecentar ese "piso" a través del reconocimiento de más derechos o de más garantías.

Como se puede observar del análisis comparado efectuado en el presente Capítulo, esta relación es precisamente la que se produce, en tanto y cuanto las disposiciones que les dedican a la materia ambiental y a la participación las constituciones bonaerense y porteña, son mucho más amplias y garantistas que las de la Constitución Nacional. Pero, repetimos, esta modalidad, lejos de ser un desatino o una descoordinación inconstitucional, constituye una consecuencia que nuestro sistema federal permite. Además, desde la óptica de la descentralización política del poder, una interpretación adversa a este criterio, traería implícita, como consecuencia, una suerte de obligación por parte del constituyente provincial de reproducir a "pies juntillas" el texto nacional; y esto resulta insostenible, ya que de ser así importaría una suerte de desmoronamiento del edificio federal en su conjunto. Recordemos que este sistema se basa en la diversidad de fuentes de creación normativa y de soluciones jurídicas, de conformidad con un orden de prelación que le es propio. Si se aceptara la obligatoriedad de una correspondencia exacta en las normas fundamentales de los dos niveles, o aunque la misma se limitara a una parte de las Constituciones, estaríamos frente a un modelo unitario, que sin duda no ha sido el elegido por nuestro constituyente nacional en el artículo 1º de nuestra Carta Magna.

En definitiva, el eje transversal que -como ha quedado establecido en la introducción- consideramos que importa la materia ambiental en torno a la cual se podrían ir articulando los distintos contenidos del futuro convenio de regionalización, presenta un tratamiento constitucional perfectamente compatible y equilibrado, apto para un buen trabajo de conjunto como el que se aspira llevar a cabo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALICE, Beatriz, "Acrecimiento de la Dogmática Constitucional", *El Derecho* (7/12/95), Buenos Aires, Argentina.
- ALSINA, Jorge Bustamante, *Derecho Ambiental. Fundamentación y Normativa*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.
- BELLORIO CLABOT, Dino, *Tratado de Derecho Ambiental*, editorial AD-HOC, Buenos Aires, 1997.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, La Reforma Constitucional de 1994, Tomo IV*, EDIAR, Buenos Aires, Argentina, 1995.
- CANO, Guillermo: "Introducción al tema del desarrollo sustentable y las ciencias políticas", en *Ciencias Políticas y Desarrollo Sustentable*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 1993.
- HERNÁNDEZ, Antonio M., *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1997.
- MOSSET ITURRASPE, J., "El Daño Ambiental", ponencia presentada en el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (1996), Buenos Aires, Argentina.
- NATALE, Alberto, "Legislación, Administración y Jurisdicción en materia ambiental", *La Ley* (26/12/96), Buenos Aires, Argentina.
- RODRÍGUEZ SALAS, A., "El Sistema Ambiental Federal y los Presupuestos Mínimos", documento presentado en el 1er. Encuentro Regional "Hacia una Ley General del Ambiente", Mendoza.
- ROVERE, Marta B., *Medio ambiente y salud pública: Compilación de Jurisprudencia comentada*, Ciedia, Buenos Aires, 1997.
- SABSAY, Daniel Alberto y ONAINDIA, José M., *La Constitución de los Argentinos*, ed. Errepar, Buenos Aires, 1994.
- SABSAY, Daniel Alberto, "El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias nación-provincias"; en *Doctrina Judicial* (1997-2).
- SABSAY, Daniel Alberto, "Gobernabilidad, medio ambiente y el desarrollo sustentable", en *Revista Relaciones Internacionales* (Año 8, N° 14, diciembre-mayo, 1998).
- TAWIL, Guido S., "La Cláusula Ambiental en la Constitución Nacional", *Estudios para la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, 1995.
- WORLD BANK DOCUMENT; "Argentina, Managing Environmental Pollution: Issues and Options" (Volume II; Report Número 14070-AR, octubre 1995).

## CAPÍTULO V

---

# RECOMENDACIONES PARA UNA REGIÓN METROPOLITANA SUSTENTABLE

# 1 INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores desafíos del fenómeno metropolitano es la gobernabilidad de este tipo de espacios territoriales. La existencia de una multiplicidad de jurisdicciones, no coordinadas o insuficientemente coordinadas, a lo que debe sumarse la atomización de la autoridad estatal en diversos niveles de gobierno, agencias, entes, organismos, empresas de servicios públicos, entes de control, etc., componen un escenario institucional complejo y fragmentado.

Como ya se ha señalado, la realidad de la región metropolitana de Buenos Aires no escapa a la caracterización antes referenciada. Las respuestas institucionales que se han generado para brindar soluciones a problemáticas claramente metropolitanas, como es el caso de los residuos patogénicos o tóxicos, el transporte, el manejo de las cuencas hídricas, el control de los efluentes gaseosos, entre otros, han carecido de una visión del conjunto regional y de la necesaria coordinación interjurisdiccional e intersectorial, que son elementos esenciales para una eficiente gestión metropolitana.

A partir de este escenario, este Documento pretende señalar una serie de medidas y acciones a los fines de la conformación de un espacio regional metropolitano, de conformidad con las características contempladas en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994. A tal efecto, en primer término se señalan Recomendaciones de Acción, que tienen por objetivo señalar ciertos pasos (y el alcance de los mismos) que el Equipo de Trabajo considera necesarios tomar para abordar de una manera eficiente pero viable la problemática regional. Posteriormente, se adjunta una Propuesta de Lineamientos para un Convenio Marco Regional (ANEXO 1). La misma no tiene la aspiración de erigirse en un proyecto preliminar del instrumento definitivo, más bien tiene la finalidad de proveer una primera base de discusión, en la que aparezcan en forma ordenada las conclusiones resultantes del trabajo de investigación y del Taller sobre "Propuestas Para la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable" realizado en el mes de agosto de 1999 en la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de este proyecto.

## 2 RECOMENDACIONES

### **2.a. Celebrar un Convenio Marco para la Creación de la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Como se señalara previamente, el espacio metropolitano de Buenos Aires exhibe una serie de instituciones que actúan a ese nivel y que tienen por objetivo atender cuestiones concretas y específicas, aún cuando con diferente alcance territorial y niveles de competencia. Esta estrategia de tipo funcional o sectorial, si bien, permite satisfacer necesidades o problemas concretos, se plantea insuficiente para estructurar las políticas que tiendan al desarrollo sustentable de la región; en este sentido, es manifiesta la carencia de instancias o marcos institucionales que fijen o posibiliten acordar, lineamientos políticos e institucionales compartidos.

En este escenario, la celebración de un convenio para la conformación de una región, de acuerdo al artículo 124 y 125 de la Constitución Nacional, se plantea como el primer paso para generar cierto ámbito institucional de negociación, cooperación y coordinación metropolitana.

### **2.b. Formular el Convenio Marco a través de un proceso participativo abierto y amplio, que comprenda a los cuatro niveles de gobierno que ejercen competencias, de modo exclusivo y/o concurrente, sobre diversas materias y parcelas del espacio territorial metropolitano. Dicho proceso debe prever, además, espacios e instancias que posibiliten la participación efectiva de los diversos sectores de la sociedad**

Dada la multiplicidad de jurisdicciones y los distintos niveles de gobierno involucrados, se plantea la necesidad de articular un proceso amplio y participativo, tendiente a la búsqueda de soluciones concertadas para las numerosas problemáticas del espacio metropolitano.

En este sentido, y teniendo en cuenta que la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, tienen competencias sobre el territorio de la Ciudad, mientras que la Provincia de Buenos Aires, las ejerce sobre el territorio de los municipios del área metropolitana -donde también éstos tienen a su cargo la administración de los intereses y servicios locales-, se plantea como imperioso la participación de los cuatro actores mencionados en el proceso de elaboración y concertación de un Acuerdo Marco Regional para la Región Metropolitana, como así también de los acuerdos específicos subsiguientes a que cada temática o función dé lugar, de acuerdo al ámbito de sus competencias.

En lo que respecta a la participación de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, estimamos que el proceso de regionalización será un factor que estimulará la necesaria adecuación del municipio bonaerense a los lineamientos institucionales establecidos en el art. 123 de la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994.

No obstante ello y sin desconocer las limitaciones de los municipios de la Provincia de Buenos Aires para actuar en carácter de signatarios del convenio a celebrarse, la importancia de la participación debe serles reconocida a partir de su intervención con "voz" en el proceso de negociación que lleve a la concreción del acuerdo.

Dentro del mismo orden de ideas merece destacarse la situación de inseguridad institucional que plantea la competencia funcional de la Ciudad de Buenos Aires. Cabe recordar las dificultades que surgen de la contradicción entre los lineamientos reconocidos en la Ley de Garantías de los Intereses de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires (Ley 24.588) y el texto del art. 121 de la Constitución porteña.

Por lo tanto estimamos que la puesta en marcha de un proceso de integración regional como el propuesto contribuirá, al igual que la propuesta anterior referida a los municipios de la Provincia de Buenos Aires, a ordenar y solucionar la problemática institucional de la Ciudad.

Paralelamente, la participación de los distintos sectores sociales en el proceso de concertación es fundamental a fin de asegurar la eficacia de los acuerdos a celebrarse. Por tal razón, se recomienda la necesidad de generar espacios para la participación pública que canalicen opiniones e información provenientes de todos los sectores interesados y contribuyan a sustentar las decisiones públicas que se adopten.

**2.c. Conformar la Región Metropolitana a través de un proceso gradual y flexible que, a partir del Convenio Marco, posibilite la sucesiva celebración de acuerdos entre todas o algunas de las jurisdicciones involucradas, a los fines de abordar cuestiones sectoriales, problemas específicos o situaciones puntuales que requieran de un accionar a nivel interjurisdiccional**

Teniendo en cuenta que en la actualidad las jurisdicciones en juego ejercen en forma exclusiva sus competencias territoriales y funcionales, se propone abordar la construcción de la región a través de un proceso gradual, que a partir de la celebración de un Convenio Marco permita la concertación escalonada de diversos acuerdos entre los múltiples actores involucrados, con la finalidad de lograr una eficiente gestión de las distintas materias o funciones de trascendencia metropolitana.

Este esquema combina un cierto marco institucional básico, que permite articular y acordar las grandes líneas de acción para el desarrollo sustentable en el ámbito regional, con una multiplicidad de acuerdos y convenios particulares, que posibiliten abordar, de forma conjunta y concertada, necesidades y problemas concretos y específicos.

**2.d. Concebir a la Región Metropolitana de Buenos Aires, como un ámbito fundamentalmente de coordinación y concertación de políticas y acciones que promuevan el desarrollo sustentable en todo el territorio de la región**

Como se señalara en el Documento de Diagnóstico, la propia razón de ser de las instituciones de carácter metropolitano, hacen que la mayoría de sus competencias revistan un carácter esencialmente coordinador. En el caso argentino, esto es particularmente cierto, ya que de acuerdo a la Constitución Nacional, la región no configura un nuevo nivel de gobierno político sobre el territorio, sino una instancia formalizada de cooperación y coordinación entre varias jurisdicciones.

Acorde a ello, coordinación y concertación deben constituir los pilares básicos de la acción metropolitana.

En lo que respecta a los niveles y formas que debe asumir esta coordinación, es dificultoso realizar planteamientos abstractos o generales. Cada ámbito de la política pública, cuenta con sistemas de distribución de competencias con características particulares; en cada uno de ellos, la coordinación puede adquirir dimensiones diferentes. Por ende, un trazado definitivo de las funciones coordinadoras de la región debe hacerse respecto de cada materia en particular, y a partir del marco que ofrece la normativa vigente en cada tema.

En particular, resulta prioritaria la implementación de mecanismos de coordinación en materia de servicios públicos, como así también en la gestión de los recursos naturales compartidos.

**2.e. Configurar una organización institucional de la Región Metropolitana que garantice la participación de los cuatro niveles de gobierno señalados anteriormente, y que prevea mecanismos e instancias de consulta con la sociedad civil, el sector empresarial y la academia**

A los fines de la justificación de esta recomendación, son aplicables los argumentos ya señalados en la recomendación 2.b.

**2.f. Generar ámbitos de producción, procesamiento, organización y suministro, en forma sistemática y actualizada, de información y soporte técnico a la organización institucional de la región metropolitana de forma tal que facilite la consecución de los objetivos y de los fines de la región**

La formulación de políticas para la Región Metropolitana requiere de la generación y sistematización de información y estudios técnicos para tal fin. En general, la información sobre el espacio metropolitano está ordenada de acuerdo a criterios jurídico-institucionales, lo que dificulta los análisis desde la perspectiva del conjunto regional. De allí la necesidad de generar insumos técnicos que alimenten el proceso político regional.

**2.g. Generar instancias de consulta y negociación para la resolución de conflictos entre dos o más jurisdicciones comprendidas por la Región**

La conformación de un sistema interjurisdiccional concertado en el espacio metropolitano requiere tanto de espacios y ámbitos para la articulación de competencias para la formulación de políticas, como de la institucionalización de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos entre las distintas jurisdicciones de la región.

## ANEXO

---

# LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UN CONVENIO DESTINADO A LA CONSTRUCCIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

*El Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el Sr. Ministro del Interior, en representación del Poder Ejecutivo Nacional, en pleno ejercicio de las facultades que les acuerda la Constitución Nacional y las de sus respectivas jurisdicciones, acuerdan celebrar el presente Convenio, el que estará sujeto a las siguientes cláusulas:*

## **OBJETO**

El Convenio tiene por objeto la creación de la Región Metropolitana de Buenos Aires, la que se constituye como un ámbito de coordinación y concertación de políticas y acciones que promuevan el desarrollo sustentable en todo el ámbito regional.

La pertenencia de los diferentes Estados a la región no afecta su autonomía, ni importa delegación de competencias, y surge de conformidad con los principios establecidos por los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

## **ALCANCE TERRITORIAL**

La Región Metropolitana de Buenos Aires comprende el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los siguientes Municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

El territorio señalado no es excluyente de otras jurisdicciones colindantes, quienes podrán solicitar su integración como parte de la Región en la medida en que sus intereses y necesidades resulten congruentes con los de la misma.

## **FINALIDAD**

*La Región Metropolitana de Buenos Aires tendrá como finalidad:*

- a) Promover la generación, coordinación y concertación de políticas que tiendan al desarrollo sustentable.
- b) Facilitar la gestión y puesta en marcha de programas, planes, proyectos, actividades y emprendimientos públicos y privados hacia el logro del desarrollo sustentable.
- c) Implementar mecanismos de coordinación de los distintos organismos y/o empresas prestadoras de servicios públicos que cuenten con competencia en su ámbito territorial.

- d) Impulsar la compatibilización normativa y la armonización de estándares ambientales en el ámbito regional.
- e) Alentar la coordinación interjurisdiccional en la gestión de los recursos naturales compartidos y en la promoción y protección del ambiente.
- f) Promover la integración, el intercambio y la asociación con otras regiones del país, con fines de desarrollo humano, económico y social.
- g) Consolidar el fortalecimiento institucional de los organismos responsables de la formulación, aplicación y control de políticas de desarrollo sustentable, procurando la integración interinstitucional de los mismos.
- h) Propiciar la participación pública en todas las instancias de formulación, concertación y coordinación de políticas regionales.
- i) Llevar a cabo tareas que promuevan la concientización de la problemática del desarrollo sustentable en el ámbito de la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- j) Promover la negociación y la concreción de acuerdos, entre las diferentes jurisdicciones comprendidas por la Región, referidos a temas objeto del presente Convenio.

## AUTORIDADES

Se establece como Órgano de Gobierno de la Región Metropolitana de Buenos Aires al Consejo Directivo. El mismo estará compuesto por el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Ministro del Interior del Gobierno Nacional, un Intendente municipal, elegido en forma rotativa, por los municipios que integran la región, el Presidente de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Presidente de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

## DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que se encuentran comprendidos en el ámbito territorial del Convenio nominarán a un intendente que los represente ante la Consejo Directivo. El mismo será elegido de la manera en que los mismos convengan y su mandato no podrá tener una vigencia mayor a un año, sin posibilidad de ser vuelto a nominar para ocupar dicha representación hasta que cada uno de los intendentes de los distintos municipios haya cubierto el cargo al menos en una oportunidad.

Los Municipios podrán solicitar su integración al presente Convenio mediante adhesión expresa, la que se llevará a cabo a través de los mecanismos legales previstos en cada una de las jurisdicciones. No obstante ello, y a falta de tal adhesión, de igual forma podrán integrarse al mismo en carácter de observadores, con voz en la Comisión Regional.

## FUNCIONES

El Consejo Directivo será la instancia de decisión política y fijará las acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos y de las finalidades que se promueven en el presente acuerdo regional.

## REUNIONES y FUNCIONAMIENTO

El Consejo Directivo se reunirá las veces que considere necesario, debiendo como mínimo mantener una reunión cada seis meses.

A los fines de su funcionamiento dictará su propio Reglamento Interno, el de la Comisión Regional y fijará los alcances de las funciones de la Secretaría Administrativa del Convenio.

## LA COMISIÓN REGIONAL

Se establece como órgano ejecutor de las decisiones del Consejo Directivo a la Comisión Regional. Ésta estará integrada por un representante del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, del Ministro del Interior del Gobierno Nacional, de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, y de los intendentes de cada uno de los municipios que se integren a la Región.

Para la nominación propuesta no se requerirá, rango o jerarquía institucional alguna, por lo que la misma podrá recaer en cualquier persona que el representado considere idónea para el desempeño de la función, debiendo únicamente cumplimentarse los requisitos administrativos previstos jurisdiccionalmente para tales casos.

A los fines del cumplimiento de sus funciones, la Comisión Regional podrá organizar Grupos de Trabajo para los distintos temas o áreas de política pública que hacen al objeto de este Convenio.

## FUNCIONES

La Comisión Regional tendrá como principal función la coordinación y concertación de todas aquellas decisiones y políticas que deban ser propuestas o recomendadas al Consejo Directivo, y la ejecución de las decisiones acordadas por éste.

*Asimismo, dentro de sus finalidades se incluye:*

- a) Recopilar y sistematizar información, antecedentes, documentación y estudios que se vinculen con el desarrollo sustentable en la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- b) Elaborar, y/o solicitar la elaboración a los organismos pertinentes, de diagnósticos, lineamientos y dictámenes técnicos sobre las temáticas que se encuentren vinculadas con la finalidad del presente Convenio, o las que hayan sido solicitadas por el Consejo Directivo.
- c) Proponer políticas, planes y programas de coordinación al Consejo Directivo.
- d) Asesorar, opinar y dictaminar sobre los temas y con el alcance que requiera el Consejo Directivo como así también proponer recomendaciones y cursos de acción.
- e) Recibir denuncias vinculadas con la finalidad del presente Convenio y efectuar investigaciones con el objeto de recomendar cursos de acción.
- f) A requerimiento de las respectivas jurisdicciones podrá efectuar recomendaciones de políticas, programas, planes y cursos de acción, los que deberán ser puestos en conocimiento del Consejo Directivo.
- g) Requerir informes, datos, opiniones, dictámenes y cuanto más considere necesario para el cumplimiento de su cometido, a las distintas jurisdicciones integrantes de la Región.
- h) Poner a disposición de las diferentes jurisdicciones que conforman la Región los datos, elementos técnicos, estudios y todo otro material que sea producido por el mismo.
- i) Realizar eventos, jornadas, coloquios, seminarios, conferencias y cuanto estime necesario para conocer, investigar y recomendar decisiones respecto de las finalidades comprometidas en el presente Convenio.

## SECRETARÍA ADMINISTRATIVA

El Convenio contará con una Secretaría Administrativa de carácter permanente, que estará dirigida por un Secretario General y estará compuesta por personal técnico y administrativo.

## FUNCIONES

La Secretaría cumplirá tareas de apoyo técnico y administrativo de los órganos creados por el presente, como así también todas aquellas que por vía reglamentaria o resolutive se le asignen.

## FINANCIAMIENTO

Los fondos para el funcionamiento de la Comisión Regional y de la Secretaría Administrativa, como así también todo otro gasto que requiera una asignación específica, serán aportados por las jurisdicciones intervinientes en la conformación de la Región, de la manera en que oportunamente lo convengan.

## EL CONSEJO CONSULTIVO

La Comisión Regional deberá convocar a un grupo multidisciplinario de expertos y representantes de instituciones públicas y privadas con trayectoria reconocida en la investigación, gestión y participación en las materias que hacen al presente Convenio, los que formarán parte de un Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo ejercerá funciones de asesoramiento de la Comisión Regional en las materias de su específica incumbencia. Asimismo estará facultado para proponer al mismo, el tratamiento de todos aquellos temas vinculados con la finalidad del presente Convenio y que fundadamente considere de interés.

A los fines de su funcionamiento dictará su propio Reglamento Interno, el que deberá ser aprobado por la Comisión Regional

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En caso de conflictos entre algunas de las jurisdicciones comprendidas por este Convenio respecto a alguna materia objeto del presente, las partes involucradas se comprometen a iniciar un proceso de consultas y negociación a los fines de solucionar el conflicto.

Las partes en una controversia podrán solicitar al Consejo Directivo que constituya una Comisión de Conciliación. La Comisión formulará recomendaciones a las partes a los fines de la solución de las controversias. El Consejo Directivo dictará el Reglamento de la citada Comisión.

## CLÁUSULA DE REVISIÓN

El presente Convenio dispone su propia facultad de revisión y/o actualización. A tal efecto el Convenio tendrá una vigencia de dos años a partir de su celebración, plazo en el cual las partes podrán solicitar su revisión y/o actualización. Una vez acordadas las modificaciones por el Consejo Directivo, se incorporarán al presente texto, sin necesidad de la suscripción de un nuevo Convenio.

Transcurrido el plazo de dos años referido precedentemente, sin que ninguna de las partes hiciera uso de la facultad instituida en esta cláusula, el Convenio quedará prorrogado automáticamente por plazos iguales y consecutivos.

# PROPUESTA DE UN CONVENIO MARCO PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

El Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Sr. Ministro del Interior en representación del Poder Ejecutivo Nacional, y los Intendentes de los municipios enumerados en la Cláusula II, en pleno ejercicio de sus competencias y las de sus respectivas jurisdicciones,

*Reconociendo* que la cooperación y la coordinación interjurisdiccional constituyen un mecanismo fundamental para el desarrollo sustentable de la región.

*Entendiendo* que la sustentabilidad de los procesos de desarrollo depende de la articulación de los objetivos de equidad social, en particular la superación de la pobreza, desarrollo económico y protección del ambiente y uso racional de los recursos naturales.

*Expresando* que para tal fin es necesario generar un ámbito de negociación y concertación política para abordar los temas de interés común de las distintas jurisdicciones que conforman la región.

*Considerando* que la conformación institucional de la región debe realizarse a través de un proceso gradual y flexible, que responda a una estrategia asociativa entre las distintas jurisdicciones involucradas.

*Convencidos* que la gobernabilidad y transparencia del proceso de construcción de la región metropolitana se fundamenta en una amplia participación ciudadana.

*Concientes* que la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades de la región metropolitana debe darse en el marco del desarrollo armónico y equilibrado de todo el territorio nacional.

*Acuerdan, celebrar el presente Convenio Marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires:*<sup>2</sup>

## **Cláusula I - OBJETO**

La Región Metropolitana de Buenos Aires tiene por objeto la cooperación y la coordinación en la formulación y ejecución de políticas, obras y servicios públicos entre las jurisdicciones que la conforman, a fin de promover el desarrollo sustentable en el ámbito regional.

La conformación de la Región no afecta la autonomía de las Partes, ni importa delegación de sus competencias, y se celebra de conformidad con lo que establecen los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.<sup>3</sup>

## **Cláusula II - ALCANCE TERRITORIAL**<sup>4</sup>

La Región comprende el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los siguientes Municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Estos no son excluyentes de otras jurisdicciones colindantes que podrán integrarse a la Región, a medida que vayan surgiendo intereses y necesidades comunes, mediante adhesión expresa al presente Convenio. Tal adhesión se llevará a cabo a través de los mecanismos legales previstos en cada una de las jurisdicciones.<sup>5</sup>

## **Cláusula III - COMPROMISOS**

*Las Partes que conforman la Región deberán:*

- (a) Impulsar la compatibilización normativa entre las distintas jurisdicciones que la integran.
- (b) Implementar sistemas de información compartidos e integración de bases de datos entre las distintas jurisdicciones que conforman la Región.
- (c) Coordinar las distintas instancias y herramientas de planificación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región.
- (d) Implementar mecanismos de coordinación interjurisdiccional para el aprovechamiento y la preservación del patrimonio natural y cultural compartido.
- (e) Coordinar el ejercicio del poder de policía entre los organismos de las distintas jurisdicciones.
- (f) Instrumentar mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información pública en las diversas instancias de cooperación y coordinación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región.
- (g) Facilitar la gestión y puesta en marcha de programas, planes, proyectos, actividades y emprendimientos públicos y privados que tiendan al desarrollo sustentable de la Región.
- (h) Promover la concientización y la educación de la población respecto de la problemática del desarrollo sustentable en el ámbito de la Región.
- (i) Promover la integración, el intercambio y la asociación con otras regiones del país, con fines de desarrollo humano, económico y social.

## **Cláusula IV - CONSEJO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

Se establece como órgano de dirección al Consejo de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El mismo estará compuesto por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministro del Interior del gobierno nacional, y los Intendentes de los municipios que forman parte de la Región.

## **Cláusula V - FACULTADES**

El Consejo es la instancia de dirección política y de toma de decisiones tendientes al cumplimiento de los objetivos que se promueven en el presente acuerdo regional.

## **Cláusula VI - PLAN DE TRABAJO METROPOLITANO**

El Consejo elaborará, anualmente, un Plan de Trabajo Metropolitano para el desarrollo de la Región, el cual deberá prever metas, acciones y plazos, a los fines de lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en el Convenio.

## **Cláusula VII - FUNCIONAMIENTO**

El Consejo dictará su reglamento de funcionamiento y se reunirá las veces que considere necesario, debiendo como mínimo mantener una reunión cada seis meses.

## **Cláusula VIII - COMISIONES DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

El Consejo constituirá Comisiones para cada área de política pública que hacen al objeto de este Convenio.

Cada Comisión estará integrada por la máxima autoridad del área correspondiente de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del Gobierno nacional y de los municipios integrantes de la Región.

## **Cláusula IX - FACULTADES**

Las Comisiones tendrán la facultad de proponer al Consejo políticas, programas, planes, proyectos y todo tipo de medidas, en el área de su incumbencia, a fin de cumplir con los objetivos de la Región. Asimismo, deberán tomar las medidas y acciones necesarias para la ejecución del Plan de Trabajo Metropolitano acordado por el Consejo. Las Comisiones tendrán toda otra facultad o atribución que se les asignen.

## **Cláusula X - SECRETARÍA**

El Convenio contará con una Secretaría de carácter permanente, que estará dirigida por un Secretario General designado por el Consejo.

## **Cláusula XI - FUNCIONES**

*La Secretaría cumplirá las tareas que se detallan a continuación:*

- (a) Recopilar y sistematizar información, antecedentes, documentación y estudios sobre la Región.
- (b) A solicitud de algún órgano creado por el presente Convenio, elaborar y/o solicitar a los organismos pertinentes, la elaboración de diagnósticos y dictámenes técnicos sobre temáticas vinculadas con la finalidad del presente Convenio.
- (c) Requerir informes, datos, opiniones y/o dictámenes necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Convenio, a las distintas jurisdicciones comprendidas por la Región.
- (d) A solicitud de algún órgano creado por el presente Convenio, podrá efectuar recomendaciones de políticas, programas, planes, proyectos y cursos de acción.
- (e) Poner a disposición de las diferentes jurisdicciones que conforman la Región, datos, elementos técnicos, estudios y todo otro material que sea producido por la misma.
- (f) Recibir la información prevista en la Cláusula XIII, y ponerla a disposición de las Partes.
- (g) Realizar eventos, jornadas, coloquios, seminarios, conferencias y cuanto estime necesario para conocer, investigar y recomendar decisiones respecto de las finalidades comprometidas en el presente Convenio.
- (h) Toda otra tarea de carácter técnico y/o administrativo que le asigne el Consejo.

## **Cláusula XII - EL CONSEJO CONSULTIVO**

El Consejo de la Región Metropolitana de Buenos Aires deberá convocar a un grupo multidisciplinario de expertos y representantes de instituciones públicas y privadas con reconocida trayectoria en la investigación, gestión y participación en las materias que hacen al presente Convenio, los que formarán parte de un Consejo Consultivo "ad honorem".

El Consejo Consultivo ejercerá funciones de asesoramiento y consulta del Consejo y de las Comisiones. Asimismo estará facultado para proponer a los mismos, el tratamiento de todos aquellos temas vinculados con la finalidad del presente Convenio.

## **Cláusula XIII - OBLIGACIÓN DE INFORMAR**

Las Partes deberán informar a través de la Secretaría, y en forma previa a su aprobación, sobre toda medida, programa, plan, proyecto, actividad y/o emprendimientos públicos y/o privados que puedan afectar el espacio público, la calidad del ambiente y/o la prestación de servicios públicos de cualquiera de las otras Partes, debiendo celebrar consultas con esas jurisdicciones en forma previa.

Asimismo, las Partes deberán comunicar, a través de la Secretaría, toda medida que hayan adoptado para llevar adelante las decisiones acordadas en el marco de los órganos del presente Convenio.

## **Cláusula XIV - ACUERDOS SECTORIALES**

Las Partes podrán celebrar acuerdos referidos a cuestiones específicas o sectoriales, a fin de avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos y finalidades del presente Convenio. Estos acuerdos podrán comprender a todas o algunas de las Partes del Convenio.

## **Cláusula XV - RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

En caso de conflicto entre algunas de las Partes respecto a alguna materia objeto del presente Convenio, las Partes involucradas se comprometen, como medida previa a cualquier acción judicial, a iniciar un proceso de consultas y negociación a los fines de solucionar el mismo.

## **Cláusula XVI - FINANCIAMIENTO**

Los fondos para el funcionamiento de la Secretaría, como así también todo otro gasto que requiera una asignación específica, serán aportados por las Partes, de la manera en que se convenga oportunamente.

## **Cláusula XVII - ENTRADA EN VIGENCIA**

El presente convenio será ratificado por las Partes signatarias de conformidad a las disposiciones legales vigentes en cada una de las jurisdicciones, entrando en vigencia a partir de la ratificación por parte de las legislaturas de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>1</sup> En los distintos talleres y consultas que se han llevado a cabo dentro del marco del presente programa, se ha manifestado un claro consenso en el sentido que la conformación de la Región se realice a través de un proceso gradual y flexible, que responda claramente a una estrategia asociativa y de concertación entre los distintos actores. El esquema propuesto responde a esta concepción a partir de un Convenio Marco que establece un escenario para la negociación y el tratamiento conjunto de los problemas metropolitanos. De esta manera, se posibilita la sucesiva celebración de acuerdos entre todas o algunas de las jurisdicciones comprendidas por la Región, para abordar cuestiones sectoriales, problemas específicos o situaciones puntuales que requieran de un accionar a nivel interjurisdiccional.

<sup>2</sup> El rol del Estado nacional en la conformación de la Región Metropolitana ha sido un tema que mereció un tratamiento recurrente en los distintos talleres y consultas realizadas. Si bien, el alcance de la participación del Estado nacional en la Región fue un punto que generó diferentes líneas de opinión entre los participantes, quedó clara la importancia que presenta la participación del Estado nacional en el tratamiento de ciertos temas centrales para la región metropolitana, tales como el transporte, entre otros en los que se manifiesta la problemática de la interjurisdiccionalidad.

Reafirmando la importancia del papel que tiene el Estado nacional en la región metropolitana, hay que tener presente que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es, además, el asiento de la Capital Federal, y en cumplimiento de lo establecido en la Constitución Nacional, el Congreso de la Nación ha sancionado la Ley 24.588 de garantía de los intereses del Estado nacional en el territorio de la ciudad de Buenos Aires (para un análisis más detallado de dicha normativa, ver el capítulo 3 del Documento de diagnóstico). Asimismo, cabe mencionar el papel trascendente que cumplen en el territorio metropolitano una serie de establecimientos de utilidad nacional.

Atento a estas consideraciones, y tomando en cuenta lo manifestado en los distintos talleres y consultas realizadas, se recomienda que la Nación sea una de las partes firmantes del Convenio.

<sup>3</sup> Como ya ha quedado señalado, con mayor detalle en el Documento de diagnóstico, la Región no configura, de conformidad con lo previsto en el artículo 124 de la Constitución Nacional, un nuevo nivel de gobierno político sobre el territorio sino una instancia de cooperación y coordinación entre varias jurisdicciones para fines de desarrollo económico y social. La celebración del Convenio regional importa la formalización de un sistema de relaciones interjurisdiccionales, con la posibilidad de crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, sin menoscabo de las competencias de las diversas jurisdicciones que la integran.

<sup>4</sup> No hay uniformidad en cuanto a la extensión territorial que debería tener la Región metropolitana. Si bien hay un núcleo que podríamos llamar "tradicional" representado, fundamentalmente, por el territorio que abarcaba el Anteproyecto de Ley para el AMBA (1989), las distintas experiencias de instituciones metropolitanas (CEAMSE, ECOTAM, etc.) han planteado diversos alcances territoriales. Es claro, entonces, que la definición de lo "metropolitano" varía en función de cada temática en particular (ver capítulo 1 del Documento de diagnóstico).

Atento a ello, se ha optado por un modelo abierto que, partiendo de una delimitación de la extensión territorial de la Región, posibilite su ampliación en la medida que las necesidades e intereses en común así lo requieran.

<sup>5</sup> Una de las conclusiones más categóricas que emanaron del trabajo de los talleres destaca el rol protagónico que deberán desempeñar los gobiernos municipales en una estrategia de gestión metropolitana.

Desde el punto de vista institucional, sin embargo, es necesario recordar la situación de "precariedad" que sufren los municipios de la Provincia de Buenos Aires, ya que su constitución no les reconoce expresamente su autonomía en el orden político, administrativo, económico y financiero como exige la Constitución Nacional en su art. 123. Esta situación de debilidad institucional afecta la capacidad asociativa de los municipios en la conformación de la Región metropolitana.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal (Decreto Ley 6769/58 y sus modificatorias) reconoce a los municipios la facultad de formar consorcios, cooperativas, realizar convenios y acogerse a leyes provinciales y nacionales, siendo necesario en el caso de las vinculaciones con la Nación, la autorización previa del Gobierno de la Provincia (artículos 41 y 42).

Es de esperar que en el corto plazo, el orden jurídico de la Provincia de Buenos Aires se adecue al mandato de la Constitución Nacional, asegurando la autonomía municipal y reconociendo expresamente la facultad asociativa de los municipios.

Sin perjuicio de ello y atento a la importancia de la participación de los gobiernos locales en la conformación de la Región, expresadas en los diversos talleres y consultas realizadas, entendemos necesario integrar a los municipios ya en esta instancia.

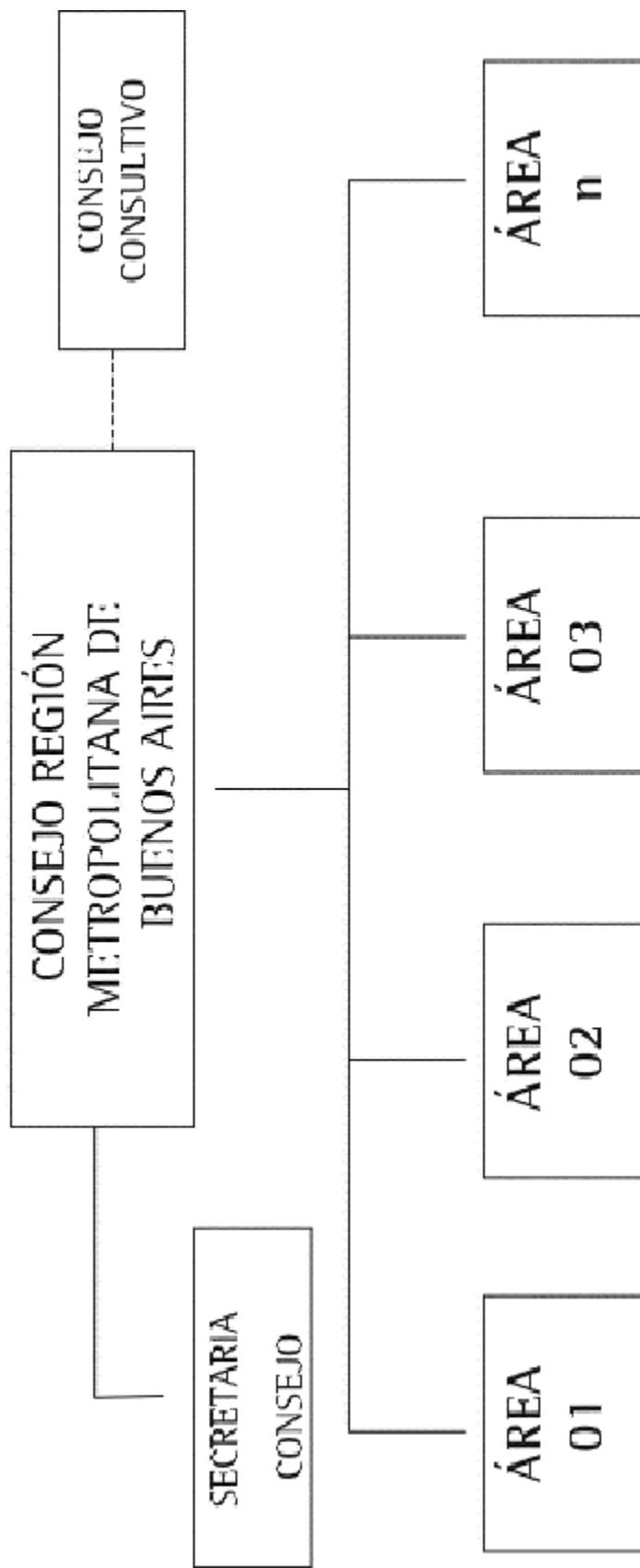
En este sentido, y de lege ferenda, se plantea que los municipios suscriban el presente Convenio de creación de la Región metropolitana, asumiendo la condición de Partes del mismo.

Tal propuesta puede justificarse, desde el punto de vista jurídico, en una serie de consideraciones: En primer lugar, la naturaleza autonómica del gobierno municipal reconocida en la Constitución Nacional en el ya mencionado artículo 123. La facultad de los municipios para desarrollar relaciones interjurisdiccionales se deriva claramente de esta naturaleza autonómica de los gobiernos municipales, y ha sido ampliamente reconocida por el derecho público provincial. Vale mencionar que, en numerosas constituciones provinciales se reconoce, de manera expresa, la facultad asociativa de los municipios con otros niveles de gobierno. Como ejemplos se pueden citar las Constituciones de Catamarca (art. 245), Córdoba (art. 190), Chubut (art. 235), Neuquén (art. 204), Salta (art. 170), San Juan (art. 251), Santiago del Estero (art. 220), Tierra del Fuego (art. 173).

Asimismo, y con relación a los municipios bonaerenses, pueden tenerse en cuenta algunos antecedentes que importan el reconocimiento de cierta capacidad asociativa de los municipios con otros niveles de gobierno en el territorio metropolitano, tal es el caso de ECOTAM, en el cual la ley nacional de creación del Ente convoca a los municipios, conjuntamente con la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, a adherir a dicha norma. De la misma manera, cabe destacar el proyecto de ley de creación del AMBA de 1989 (si bien este proyecto no llegó a ser tratado por los órganos legislativos pertinentes, se erige como uno de los escasos antecedentes institucionales del área, y de allí la mención); en este caso, también se trataba de una norma que requería de la adhesión de la entonces Municipalidad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios del conurbano.

Sin perjuicio de otras alternativas institucionales que se puedan diseñar, es clara la necesidad de una participación activa de los municipios en el proceso de construcción de la Región, como ha sido claramente expresado por los participantes en los dos talleres que tuvieron lugar en el marco del presente trabajo.

# REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES ORGANIGRAMA



## NORMAS SOBRE CALIDAD DE AGUA

<b>Norma</b>	<b>Ámbito de Aplicación</b>	<b>Autoridad de Aplicación</b>	<b>Objeto</b>
Constitución de la Ciudad	Ciudad de Buenos Aires		Determina los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como el reconocimiento de los derechos y garantías a favor de sus habitantes
Ley 71 Plan Urbano Ambiental	Ciudad de Buenos Aires	Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires	Instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial de la Ciudad
Ordenanza 39.025/83, modificada por la 46.956/93	Ciudad de Buenos Aires	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional	Código de Prevención de la Contaminación Ambiental
Decreto 993/93	Ciudad de Buenos Aires	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Sistema de Desagües Pluviales. Delegación de competencias de OSN a la Municipalidad de Buenos Aires
Decreto 674/89	Ciudad de Buenos Aires y los Partidos de Alte. Brown, Avellaneda, E. Echeverría, La Matanza Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, y Vicente López	Actualmente Subsecretaría de Recursos Hídricos (RRHH), Ministerio de Infraestructura	Reglamentación de la Ley de Obras Sanitarias N° 13.577
Decreto 776/92	Ciudad de Buenos Aires y los Partidos de Alte. Brown, Avellaneda, E. Echeverría, La Matanza Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, y Vicente López	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRN y AH). Actualmente	Modifica el Decreto 674/89, transfiriendo las facultades de control de OSN a la SRN y AH. Actualmente RRHH.
Ley 24.051 de Residuos Peligrosos y Decreto reglamentario 831/93	Normativa local aplicable en la Ciudad de Buenos Aires y en las Provincias por adhesión. Jurisdicción Federal en los casos previstos en el art. 1° de la Ley	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDS Y PA)	Determina los Niveles-Guía de Calidad de Aguas con relación a sus diversos usos
Decreto 1403/96	Nacional	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDS Y PA) SRN y DS. Actualmente Subsecretaría de Recursos Hídricos (RRHH) del Ministerio de Infraestructura	Crea el Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (INA) como Ente operativo del control de contaminación, a partir de la transformación del Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas

## NORMAS SOBRE CALIDAD DE AGUA

<b>Norma</b>	<b>Ámbito de Aplicación</b>	<b>Autoridad de Aplicación</b>	<b>Objeto</b>
Decreto 1381/96	Nacional	SRN y DS	Modificación de la estructura orgánica de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRN y AH) creada por el Decreto 2149/91, la cual pasa a llamarse Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRN y DS), bajo la órbita del P.E.N
Decreto 146/98	Nacional	SRN y DS	Modificación de los objetivos, responsabilidad primaria y acciones de la SRN y DS
Ley 25.233	Nacional	Poder Ejecutivo Nacional	Reforma de la Ley de Ministerios
Decreto 20/99	Nacional	Poder Ejecutivo Nacional	Organigrama de la Administración Pública Nacional
Decreto 200/00	Nacional	Poder Ejecutivo Nacional	Modificación de las funciones de la Subsecretaría de Recursos Hídricos
Decreto 877/00	Nacional	Poder Ejecutivo Nacional	Absorción del Ministerio de Infraestructura y Vivienda por el Ministerio de Economía
Ley 23.696	Nacional	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	De Reforma del Estado
Decreto 999/92	Ciudad de Buenos Aires y los Partidos de Alte. Brown, Avellaneda, E. Echeverría, La Matanza Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, y Vicente López	La Secretaría de Obras Públicas. Sin embargo la gestión del Ente Regulador y del Concesionario en orden al cumplimiento de las obligaciones emergentes de las normas de contaminación hídrica estará sujeta a la regulación de la SRN y AH en los términos del Decreto 776/92. El Decreto 200/99 establece que la Subsecretaría de Recursos Hídricos ejercerá las funciones de Autoridad de Aplicación del Contrato de Concesión de Servicio Público celebrado con Aguas Argentinas	Marco regulatorio del Servicio de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales
Decreto 787/93	Ciudad de Buenos Aires y los Partidos de Alte. Brown, Avellaneda, E. Echeverría, La Matanza Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, y Vicente López	Secretaría de Obras Públicas, SRN y AH, hoy SDS y PA ésta última en el ámbito de su competencia. El Decreto 200/99 establece que RRHH ejercerá las funciones de Autoridad de Aplicación	Aprueba la Adjudicación de la Concesión de los Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales a favor del consorcio Aguas Argentinas S.A.

## NORMAS SOBRE CALIDAD DE AGUA

<b>Norma</b>	<b>Ámbito de Aplicación</b>	<b>Autoridad de Aplicación</b>	<b>Objeto</b>
Decreto 149/97	Ciudad de Buenos Aires y los Partidos de Alte. Brown, Avellaneda, E. Echeverría, La Matanza Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, y Vicente López	Secretaría de Obras Públicas, y Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, cada una en su ámbito de aplicación. Actualmente RRHH, según el Decreto 200/99	Faculta la renegociación del Contrato con Aguas Argentinas
Decreto 1167/97	Ciudad de Buenos Aires y los Partidos de Alte. Brown, Avellaneda, E. Echeverría, La Matanza Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, y Vicente López	SOP y SRN y DS, cada una en su ámbito de aplicación. Actualmente RR HH, según el Decreto 200/99. La Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política ambiental mantiene su injerencia como Autoridad de Aplicación del Decreto 831/93.	Renegociación del Contrato con Aguas Argentinas, resultante del Acta-Acuerdo entre la Empresa, por un lado y la SOP y SRN y DS, por el otro
Decreto 1093/93	Cuenca Matanza-Riachuelo que comprende la Ciudad de Buenos Aires y 19 partidos del Cono Urbano en la Provincia de Buenos Aires	Presidencia de la Nación. Ver Decreto 482/95 que se detalla a continuación	Crea el Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo
Decreto 482/95	Cuenca Matanza-Riachuelo	La SRN y DS era la encargada de coordinar el Comité. El Decreto 20/99 asigna a RRHH dependiente del Ministerio de Infraestructura la función de coordinar el Comité (además de coordinar y proponer la adopción de medidas para la defensa de zonas inundables y insalubres).	Crea el Comité Ejecutor del Plan de Gestión y Manejo de la Cuenca
Decreto 1094/96	Cuenca Matanza-Riachuelo	SRN y DS	Define las atribuciones del Comité Ejecutor; liquida al Comité Ejecutivo, creado por el Decreto 1093/93 y aprueba el Acta del 12/10/95 de éste organismo, o sea el Plan de Gestión y Manejo de la Cuenca
Decreto 180/99	Cuenca Matanza-Riachuelo	RRHH	Remoción de buques y artefactos navales en desuso

## NORMAS SOBRE CALIDAD DE AGUA

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Constitución Provincial	Provincia de Buenos Aires		Establece los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento de la Provincia de Buenos Aires, así como el reconocimiento de derechos y garantías en favor de sus habitantes
Ley 11.723	Provincia de Buenos Aires	Serán organismos de aplicación de la presente ley el Instituto Provincial del Medio Ambiente, cada una de las reparticiones provinciales con incumbencia ambiental conforme el deslinde de competencias que aquél efectúe en virtud del artículo 2º de la Ley 11.469 y los Municipios. En los arts. 73-77 se definen las competencias de las autoridades municipales.	De Medio Ambiente
Ley 12.257	Provincia de Buenos Aires	Se crea un ente autárquico de derecho público y naturaleza multidisciplinaria, denominado Autoridad del Agua, que tendrá a su cargo la planificación, el registro, la constitución y la protección de los derechos y la policía en materia de aguas	Código de Aguas. Establece el Régimen de Protección, Conservación y Manejo del Recurso Hídrico de la Provincia de Buenos Aires
Ley 11.720 de Residuos Peligrosos	Provincia de Buenos Aires	Será Autoridad de Aplicación de la presente Ley el Instituto Provincial del Medio Ambiente creado por Ley 11.469, quién podrá delegar, en todo o en parte sus facultades, a los distintos Organismos Provinciales que tengan incumbencia en materia ambiental	Reglamentar la generación, manipulación almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en el territorio de la Provincia

## NORMAS SOBRE CALIDAD DE AIRE

<b>Norma</b>	<b>Ámbito de Aplicación</b>	<b>Autoridad de Aplicación</b>	<b>Objeto</b>
Constitución de la Nación Argentina	Nacional		Establecer los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento de la Nación Argentina. Así, como el reconocimiento de derechos y garantías en favor de sus habitantes
Constitución de la Ciudad de Buenos Aires	Ciudad Autónoma de Buenos Aires		Establecer los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, como el reconocimiento de derechos y garantías en favor de sus habitantes
Ley 20.284 Normas para la Preservación de los Recursos del Aire (1973) <sup>1</sup>	Ciudad de Buenos Aires y Jurisdicción federal <sup>2</sup>	Autoridad Sanitaria Nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Secretaria 39.025	Regular, controlar y sancionar la contaminación atmosférica generada por fuentes móviles y fijas
Ordenanza N° 39.025 "Código de Prevención de la Contaminación Ambiental" (1983)	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional (Ciudad de Buenos Aires)	Control y prevención de emisión al ambiente de afluentes líquidos, sólidos, gaseosos, radiaciones ionizantes y ruidos molestos provenientes de fuentes fijas y móviles
Ordenanza N° 44.811 (1990) <sup>3</sup>	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Poder Ejecutivo de la Ciudad	Regula la inspección anual técnica obligatoria para todos los vehículos radicados en la Ciudad de Buenos Aires

<sup>1</sup> Es necesario señalar que la Ley 20.284 no ha sido reglamentada.

<sup>2</sup> La Ley 24.588 establece que la legislación nacional y local preexistente al cambio del status jurídico de la ciudad de Buenos Aires continua vigente hasta tanto no sea derogada. Así, la ley 20.284 de aplicación en la entonces municipalidad de Buenos Aires, esta vigente en la ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Por su parte, la provincia de Buenos Aires no ha adherido a esta ley nacional.

<sup>3</sup> El sistema de estaciones de verificación prevista por la ordenanza no ha sido implementado, lo cual afecta la operatividad de esta norma en lo referido a la revisión técnica obligatoria.

## NORMAS SOBRE CALIDAD DE AIRE

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051 (1992)	Ciudad de Buenos Aires y Jurisdicción federal en los casos previstos en el artículo 1 de la ley <sup>4</sup>	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (Nación)	Regular la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, cuando estos hubiesen sido (a) generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional, (b) cuando se ubicasen dentro de una provincia, pero estuviesen destinados al transporte fuera de ella, (c) cuando pudieran afectar a las personas o al ambiente más allá de las fronteras de la prov. en que se hubiese generado, (d) o cuando las medidas higiénicas o de seguridad tuviesen una repercusión económica tal, que tornase necesario uniformarlas en el ámbito nacional para garantizar la competitividad entre las empresas ubicadas en diferentes jurisdicciones.
Decreto N° 779/95"Tránsito y seguridad Vial".Reglamentación de la Ley N° 24.449	En jurisdicción federal (aplicable a vehículos de transporte público interjurisdiccional). En provincias y municipios por adhesión <sup>5</sup>	La Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (Nación) es la autoridad de aplicación para todos los aspectos relativos a emisión de gases contaminantes, ruidos, radiaciones provenientes de los automotores.La Secretaria de Transporte de la Nación es la autoridad de aplicación en lo referido a la revisión técnica obligatoria	Reglamentar el uso de la vía pública, en conformidad con lo dispuesto por la Ley Nacional de Tránsito.
Ley 71BO 4/11/98	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Consejo del Plan Urbano Ambiental	Servir como instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires
Resolución 241/99	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Regular la verificación y control de las emisiones de humos y ruidos generados por fuentes móviles en la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>4</sup> Las normas sobre responsabilidad civil y penal (cap. VII u IX) de la ley son normas de derecho común, de acuerdo a lo que establece el art. 75, inc.,12 de la Constitución Nacional, y por ende aplicables en todo el territorio de la Nación.

<sup>5</sup> La Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires no han adherido a esta ley.

## NORMAS SOBRE CALIDAD DE AIRE

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Constitución de la Provincia de Buenos Aires	Provincial		Establecer los principios y normas rectoras que hacen a la organización y funcionamiento de la Provincia de Buenos Aires. Así como, el reconocimiento de derechos y garantías personales
Ley N° 5.965 "Ley de Protección a las Fuentes de Provisión y a los Cursos y Cuerpos Receptores de Agua y a la Atmósfera" (1958)	Provincia de Buenos Aires	En materia de efluentes gaseosos, la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires <sup>6</sup>	Conservar y regular el uso de los recursos aire y agua, respecto de las emisiones y efluentes contaminantes evacuados por fuentes fijas en la Provincia de Buenos Aires
Ley N° 5.965 "Ley de Protección a las Fuentes de Provisión y a los Cursos y Cuerpos Receptores de Agua y a la Atmósfera" (1958)	Provincia de Buenos Aires	En materia de efluentes gaseosos, la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires <sup>7</sup>	Conservar y regular el uso de los recursos aire y agua, respecto de las emisiones y efluentes contaminantes evacuados por fuentes fijas en la Provincia de Buenos Aires
Decreto N° 3.395/96 de "Protección a las Fuentes de Provisión y a los cursos Receptores de Agua y a la Atmósfera" (1996) <sup>8</sup>	Provincia de Buenos Aires	Secretaría de Política Ambiental (Provincia de Buenos Aires)	Regular la generación de emisiones gaseosas o efluentes, vertidos a la atmósfera o a cuerpos de agua, en la Provincia de Buenos Aires. No comprende las fuentes móviles
Ley N° 11.720 Ley de Residuos Especiales (1995)	Provincia de Buenos Aires	Secretaría de Política Ambiental (Provincia de Buenos Aires) <sup>9</sup>	Regular la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en el territorio de la Prov. de Buenos Aires, con la finalidad de reducir la cantidad de residuos especiales generados, minimizar los potenciales riesgos del tratamiento, transporte y disposición final de los mismos y promover la utilización de las tecnologías más adecuadas

<sup>6</sup> El Decreto 3395 establece a la Secretaría de Política Ambiental como la autoridad de aplicación en materia de efluentes gaseosos.

<sup>7</sup> El Decreto 3395 establece a la Secretaría de Política Ambiental como la autoridad de aplicación en materia de efluentes gaseosos.

<sup>8</sup> Reglamentación de la ley 5965 en materia de efluentes gaseosos

<sup>9</sup> El Decreto 4732/96 establece a la Secretaría de Política Ambiental como la autoridad de aplicación de la Ley 11.720.

## NORMAS SOBRE CALIDAD DE AIRE

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Decreto N° 806/97 Reglamentación de la Ley de Residuos Especiales	Provincia de Buenos Aires	Secretaría de Política Ambiental (Provincia de Buenos Aires)	Reglamentar la Ley No. 11.720 sobre la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en la Provincia de Buenos Aires.
Código de Tránsito Ley N° 11.430 (1993)	Provincia de Buenos Aires	Autoridad Provincial, Municipal o Policial, que en razón de su jurisdicción interviene en el cumplimiento de las disposiciones del presente código	Regular el tránsito y el uso de la vía pública en función del interés del orden público, la seguridad y el ordenamiento para, entre otras finalidades, lograr la disminución y control de la contaminación ambiental proveniente de los automotores
Decreto N° 2.719/94. Reglamentación del Código de Tránsito	Provincia de Buenos Aires	Autoridad Provincial, Municipal o Policial, que en razón de su jurisdicción interviene en el cumplimiento de las disposiciones del presente código	Reglamentar el Código de Tránsito. Regular el tránsito y el uso de la vía pública en función del interés del orden público, la seguridad y el ordenamiento para, entre otras finalidades, lograr la disminución y control de la contaminación ambiental proveniente de los automotores
Ordenanza N° 9.644 de 10/09/1992	Municipio de La Matanza	Departamento de Sanidad Ambiental	Regular la emisión de olores de acuerdo a la intensidad o irritación que generan
Ordenanza N° 9.847 de 13/01/1993 <sup>10</sup>	Municipio de La Matanza	Departamento Ejecutivo	Regular la emisión de ruidos innecesarios o excesivos que afecten o puedan afectar al público. Determinar niveles máximos de emisión de ruidos aplicables a vehículos automotores y actividades en general
Convenio de Delegación de Facultades entre la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de La Matanza (1998)	Municipio de La Matanza	Departamento Ejecutivo del Municipio de La Matanza	Delegar facultades específicas de gestión ambiental en favor del municipio de La Matanza

<sup>10</sup> Si bien esta norma se refiere a supuestos de contaminación sonora y no de contaminación atmosférica, ha sido relevada por entender que se trata de un antecedente interesante desde la perspectiva del ejercicio del poder de policía local en temas de contaminación.

## NORMAS SOBRE CALIDAD DE AIRE

<b>Norma</b>	<b>Ámbito de Aplicación</b>	<b>Autoridad de Aplicación</b>	<b>Objeto</b>
Ordenanza Nº 5.711/94	Municipio de General San Martín	Departamento Ejecutivo	Prohibir la instalación de la Planta de Tratamiento de Residuos Industriales Tóxico-Contaminantes en la jurisdicción del municipio
Ordenanza Nº 2.711/95	Municipio de General San Martín	Departamento Ejecutivo	Reglamentar la radicación, transformación, relocalización y ampliación de establecimientos industriales en el ámbito del Partido General San Martín
Resolución del Concejo Deliberante de Lanús Expte. B. 113/99 (16/04/99)	Municipio de Lanús	Departamento Ejecutivo	Encomendar al Departamento Ejecutivo la realización de un relevamiento industrial ambiental, en el área comprendida por el Parque Industrial de Lanús Este
Decreto Nº 1.14711/05/98	Municipio de Avellaneda	Departamento Ejecutivo	Reglamentar la clasificación de las actividades industriales como inocuas, transitoria o permanentemente incómodas y peligrosas, conforme a lo determinado por la Ordenanza Nº 8020
Ordenanza Nº 5.463 16/07/1987	Municipio de Lomas de Zamora	Departamento Ejecutivo	Regular el régimen de habilitación industrial de establecimientos industriales en el municipio de Lomas de Zamora.
Ordenanza Nº 5.625 26/11/1987	Municipio de Lomas de Zamora	Departamento Ejecutivo	Regular el régimen de penalidades imponibles por la comisión de infracciones contra leyes, ordenanzas y otras normas de competencia del municipio
Ordenanza Nº 6.374 20/12/1990	Municipio de Lomas de Zamora	Autoridad Ambiental del Departamento Ejecutivo	Establecer normas generales para la preservación mantenimiento, mejoramiento y control de los recursos naturales y el ambiente

## NORMAS SOBRE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

<b>Norma</b>	<b>Ámbito de Aplicación</b>	<b>Autoridad de Aplicación</b>	<b>Objeto</b>
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires		Establece los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como el reconocimiento de los derechos y garantías a favor de sus habitantes
Ley 123.Modificada por la Ley 452	Ciudad de Buenos Aires	Función conjunta de las Secretarías de Medio Ambiente y Desarrollo Regional/ Planeamiento Urbano / Industria, Comercio y Trabajo.(Dto. 1252)	Establece el Procedimiento Administrativo -Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental
Constitución Provincial	Provincia de Buenos Aires		Establece los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento de la Provincia de Buenos Aires, así como el reconocimiento de derechos y garantías en favor de sus habitantes
Ley 11.723	Provincia de Buenos Aires	De Medio Ambiente	Ley de Protección, Conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general
Ley 11.459 de Radicación Industrial y Decreto reglamentario 1601/95	Provincia de Buenos Aires	El Decreto 1601/95 designa como Autoridad de Aplicación al Instituto del Medio Ambiente, creado por ley 11.469	Regula el procedimiento de habilitación de las industrias en la Provincia
Ley 11.720 de Residuos Peligrosos	Provincia de Buenos Aires	Será Autoridad de Aplicación de la presente Ley el Instituto Provincial del Medio Ambiente creado por Ley 11.469, quién podrá delegar, en todo o en parte sus facultades, a los distintos Organismos Provinciales que tengan incumbencia en materia ambiental	Reglamentar la generación, manipulación almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en el territorio de la Provincia

## NORMAS SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 1996	Ciudad de Buenos Aires		Regular derechos de los ciudadanos y vecinos y organizar el funcionamiento de los tres poderes de gobierno local
Ley 71/98	Ciudad de Buenos Aires		Formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental para la Ciudad de Buenos Aires
Ley 11.459 de 10/1993 antecedentes 7.229 y decreto 7.488/72 y decreto 1.741/96	Provincia de Buenos Aires	Ejecutivo Provincial. Organo Municipal para los de 1ª y 2ª categoría. Autoridad Provincial para los de 3ª categoría	Reglamentar el proceso de radicación industrial mediante el cual se autoriza o habilita establecimientos industriales
Ley 8.912 del 24/10/77 modificada leyes 10.653 art. 44 y 10.724 art. 24.T.O. Dec. 3.389/83; Regl. Dec. 1.549/83	Provincia de Buenos Aires Art. 4; Art. 98; Art. 99	Nivel Municipal Secretaría de Planeamiento. Nivel Provincial Ministerio de Obras Públicas; Secretaría de Planeamiento y Secretaría de Asuntos municipales	Ordenamiento territorial y uso de suelo en los Artículos 1; 2; 3. Zonas y espacios en los art. 7 y 13. Proceso de ocupación del territorio art. 14 a 24. Uso del suelo artículos 25 a 31. Intensidad del art. 32 al 49. Subdivisión del art. 50 al 61. Infraestructura art. 62 y 63. Clubes de campo art. 64 al 69
Decreto Reglamentario 1.741/96	Provincia de Buenos Aires	Aplican según la categoría Municipios y Autoridad Provincial	Reglamenta ley 11.459 Radicación Industrial. Requisitos para radicar establecimientos industriales en territorio provincial. Armonizar el desarrollo industrial con la calidad ambiental y la preservación de los recursos
Ordenanza 2.352/93	Partido de Tres de Febrero vigente desde el 01/01/93	Ejecutivo Municipal	Conservación, protección y ampliación de los espacios verdes y arbolado público, reglamentación de la conservación, protección y ampliación de los espacios verdes y arbolado público
Ordenanza N° 8.020 de fecha 27/11/1987 (es modificada por la Ordenanza 11.878 del 26/05/1998 en su artículo 1.0) Decreto N° 1.147 de 11/05/1988 modifica el Decreto N° 2.931/87	Partido de Avellaneda	Ejecutivo Municipal	Habilitación de industrias, talleres, depósitos, barracas y otros servicios

## NORMAS SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Ordenanza 11.954/98, ampliada por 12.148 y modificada por 12.881 Junio de 1998	Partido de Avellaneda	Ejecutivo Municipal	Creación del Consorcio para la Gestión Ambiental de Avellaneda C.G.A., cuya misión es la gestión del proyecto de instalación del Parque Industrial del Partido, para permitir la relocalización de industrias actualmente establecidas en diversos espacios de la Ciudad, altamente contaminantes o molestas
Ordenanza 9.430 del 7 de diciembre de 1990 Decreto del 16 de enero de 1991 Deroga la Ordenanza 7.420, 7.488 y 7.554, en la parte que se oponga	Partido de La Matanza, Ciudad Evita	Ejecutivo Municipal	Conservación y mejoramiento de los recursos naturales, preservando determinando el área de Ciudad Evita
Ordenanza 10.340 10 de julio de 1996 Decreto 13 de Agosto de 1996	Partido de la Matanza; interés municipal cláusulas de los Art. 28 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, y 41 de la Constitución Nacional	Ejecutivo Municipal	Aumentar el patrimonio forestal, mediante el visado de planos con la demarcación de árboles en la vía pública
Ordenanza 10.424 del 13 de noviembre de 1996. Decreto del 27 de noviembre de 1996	Partido de La Matanza	Ejecutivo Municipal	Reglamentar actividades extractivas de arena, tosca, suelo seleccionado y demás minerales de tercera categoría
Ordenanza 10.432 del 13 de noviembre de 1996. Decreto del 13 de diciembre de 1996	Partido de La Matanza	Ejecutivo Municipal	Conservación y mejoramiento de los recursos naturales, preservando el área delimitada por las calles Humboldt, Cerrito, Av. Palacios, y Bolívar
Ordenanza 3.230/87	Partido de General San Martín	Ejecutivo Municipal	Regularización de habilitaciones de establecimientos comerciales y de servicios en funcionamiento y sin autorización, que estén funcionando antes del 30/06/84
Ordenanza 2.711/85	Gral. San Martín	Ejecutivo Municipal	Radicación, transformación, relocalización y ampliación de establecimientos industriales en el Partido de Gral. San Martín. (art. 1)
Ordenanza 11.955 del 26/06/1998	Partido de Avellaneda	Ejecutivo Municipal	Creación de la zona de reserva ecológica, protección de la flora, fomento de actividades culturales, educativas y recreativas y mejorar el paisaje

## NORMAS SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

<b>Norma</b>	<b>Ámbito de Aplicación</b>	<b>Autoridad de Aplicación</b>	<b>Objeto</b>
Ordenanza 12.851 del 28/05/99	Partido de Avellaneda	Ejecutivo Municipal	Modificación de los artículos 2° y 3° de la Ordenanza 11.954
Ordenanza 6.374 del 20/12/1990	Partido de Lomas de Zamora	Ejecutivo Municipal	Crear en el ámbito del departamento ejecutivo municipal el Area de Preservación del Medio Ambiente, y en el seno del Concejo Deliberante la Comisión de Ecología y Protección del Medio Ambiente
Ordenanza 6.562 del 16/01/1992	Partido de Lomas de Zamora	Ejecutivo Municipal	Instituir la figura de padrino forestal
Ordenanza 9.588 del 30/11/1999	Partido de Lomas de Zamora	Ejecutivo Municipal	Proteger, preservar y fomentar los espacios verdes y el arbolado público, establecer limitaciones y restricciones al ejercicio de los derechos sobre los espacios verdes y arbolado público
Ordenanza 5.625 del 26/11/1987	Partido de Lomas de Zamora	Justicia Municipal de Faltas	Régimen de Penalidades por ejercer actividades prohibidas, sin habilitación o por el incumplimiento de formalidades según sus art. 74; 75 y 76
Ordenanza 8.415 del 11/11/1997	Partido de Lomas de Zamora	Ejecutivo Municipal	Autoriza al Ejecutivo a celebrar convenios de Mantenimiento, conservación y limpieza de espacios verdes

## NORMAS SOBRE RESIDUOS DOMICILIARIOS

<b>Norma</b>	<b>Ámbito de Aplicación</b>	<b>Autoridad de Aplicación</b>	<b>Objeto</b>
Ordenanza Gral. 220 22/06/78	Municipios de la Provincia de Buenos Aires	Ejecutivo Municipal	Prohibición de instalación y funcionamiento de incineradores
Ordenanza 8.579 del 16/01/92	Partido de Avellaneda	Ejecutivo Municipal	Acondicionamiento de transporte de residuos domiciliarios e industriales
Ordenanza 9.819 del 7/08/95	Partido de Avellaneda	Ejecutivo Municipal	Implantación de experiencia piloto de tratamiento de residuos orgánicos
Ordenanza 3.073 del 11/08/1978	Partido de Lomas de Zamora	Ejecutivo Municipal	Modalidad de disposición y recolección de residuos domiciliarios
Ordenanza 4.896 del 8/07/1986	Partido de Lomas de Zamora	Ejecutivo Municipal	Modalidad de disposición y recolección de residuos vegetales
Ordenanza 6.200 del 5/12/1989 Dec. 3.975-g	Partido de Lomas de Zamora	Ejecutivo Municipal	Condiciones para el uso de contenedores en todo el ámbito del Partido Habilitación y registro de empresas de contenedores para residuos
Ordenanza 6.279 del 14/08/1990	Partido de Lomas de Zamora	Ejecutivo Municipal	Eliminación de basurales
Ley 8.782 del 5/05/77	Área Metropolitana de Buenos Aires	CEAMSE	Aprobar el Convenio del 7/01/77 entre la Municipalidad de Buenos Aires y La Provincia de Buenos Aires. Autorizar la constitución de la Sociedad del Estado
Ley 9.111 del 17/07/78	Ciudad de Buenos Aires (Ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) Art. 2: Partidos del Area Metropolitana de Buenos Aires: de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Gral. Sarmiento, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata		Regir la disposición final de residuos de cualquier clase y origen que se realice en la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos o por las Municipalidades de los partidos comprendidos o por terceros concesionarios
Ordenanza MCBA 33.691 del 8/08/77	Ciudad de Buenos Aires y Área Metropolitana de Buenos Aires		Aprobar el Convenio del 7/01/77 entre la Municipalidad de Buenos Aires y La Provincia de Buenos Aires. Autorizar la constitución de la Sociedad del Estado

## NORMAS SOBRE RESIDUOS PATOGENICOS

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Constitución de la Nación Argentina	Nacional		Establecer los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento de la nación argentina. Así, como el reconocimiento de derechos y garantías en favor de sus habitantes
Constitución de la Ciudad de Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires		Establecer los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, como el reconocimiento de derechos y garantías en favor de sus habitantes
Ordenanza Nº 39.025 Código de Prevención de la Contaminación Ambiental B.M. 13/06/83	Ciudad de Buenos Aires	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional (ciudad de Buenos Aires)	Controlar y prevenir la emisión al ambiente de efluentes líquidos, sólidos, gaseosos, radiaciones ionizantes y ruidos molestos provenientes de fuentes fijas y móviles
Ley de Residuos Peligrosos Nº 24.051 (1992)	Ciudad de Buenos Aires y Jurisdicción federal en los casos previstos en el artículo 1 de la ley <sup>1</sup>	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política ambiental (Nación)	Regular la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, cuando estos hubiesen sido (a) generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional, (b) cuando se ubicasen dentro de una provincia, pero estuviesen destinados al transporte fuera de ella, (c) cuando pudieran afectar a las personas o al ambiente más allá de las fronteras de la prov. en que se hubiese generado, (d) o cuando las medidas higiénicas o de seguridad tuviesen una repercusión económica tal, que tornase necesario uniformarlas a nivel nacional para garantizar la competitividad entre las empresas ubicadas en diferentes jurisdicciones

<sup>1</sup> Las normas sobre responsabilidad civil y penal (cap. VII u IX) de la ley son normas de derecho común, de acuerdo a lo que establece el art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional, y por ende aplicables en todo el territorio de la Nación.

## NORMAS SOBRE RESIDUOS PATOGENICOS

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Decreto 831/93. Reglamentación de la Ley de Residuos Peligrosos	Ciudad de Buenos Aires y Jurisdicción federal en los casos previstos en el artículo 1 de la ley	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política ambiental (Nación)	Reglamentar la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Residuos Peligrosos
Decreto Nº 1.706 (1998) <sup>2</sup>	Ciudad de Buenos Aires		Establecer normas mínimas de regulación para la gestión de residuos patogénicos, sobre la base de lo prescrito por la Ley 24.051 y el Decreto 831/93
Ley 154 "Residuos Patógenos" B. O. 15/09/98 <sup>3</sup>	Ciudad de Buenos Aires	Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Regional (Ciudad de Buenos Aires)	Regular la generación, manipulación, almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos patogénicos provenientes de actividades de atención de la salud humana y animal o de la producción comercial de elementos biológicos en la ciudad de Buenos Aires
Ley 449 Código de Planeamiento Urbano. B. O. 9/10/2000	Ciudad de Buenos Aires	Secretaria de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires	La regulación de todos aquellos asuntos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la ciudad, incluyendo todos aquellos aspectos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, de los edificios, estructuras e instalaciones, el tejido urbano, etc.
Constitución de la Provincia de Buenos Aires	Provincial		Establecer los principios y normas rectoras que hacen a la organización y funcionamiento del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Así como, el reconocimiento de derechos y garantías personales

<sup>2</sup> La presente norma no aporta ningún contenido o elemento regulatorio, que no haya sido contemplado por la Ley No. 24.051 y su reglamentación. Su finalidad ha sido la de clarificar la legislación aplicable en la Ciudad, reconociendo la vigencia de la Ley 24.051 y el Decreto 831/93, hasta tanto la ciudad no promulgue una normativa integral que los sustituya.

<sup>3</sup> Esta Ley todavía no ha sido reglamentada, lo cual afecta en forma sustancial su operatividad.

## NORMAS SOBRE RESIDUOS PATOGENICOS

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Ley Nº 11.347 (1997)	Provincia de Buenos Aires	<p>Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, en todo lo referente al manipuleo, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos patógenicos. (Decreto 450) Dirección Provincial de</p> <p>Coordinación y Fiscalización Sanitaria en todo lo concerniente a los establecimientos generadores de residuos patógenicos (Dec. 450)</p>	Regular el tratamiento, manipulación, transporte y disposición final de residuos patógenicos
Decreto Nº 450/94, reglamentario Ley Nº 11.347, y su modificatoria Decreto 403/97	Provincia de Buenos Aires	<p>Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, en todo lo referente al manipuleo, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos patógenicos. Dirección Provincial de Coordinación y Fiscalización Sanitaria en todo lo concerniente a los establecimientos generadores de residuos patógenicos</p>	Asegurar la generación, manipuleo, transporte, tratamiento y disposición final ambientalmente sustentable de los residuos patógenicos, a fin de evitar perjuicios a la salud de los habitantes de la provincia y promover la preservación del ambiente
Resolución 601 B.O. 3/12/98	Provincia de Buenos Aires	Secretaría de Política Ambiental	Establecer el listado de los residuos tóxicos cuya prohibición de ingreso a la provincia de Buenos Aires se prescribe en el art. 28 de la Constitución Provincial
Ordenanza Nº 5.722/9410/1994	Municipio General San Martín	Departamento Ejecutivo	Autorizar al Departamento Ejecutivo a realizar el llamado a licitación pública para otorgar la concesión de los servicios de manipuleo, recolección, transporte y disposición final de residuos patógenicos

## NORMAS SOBRE RESIDUOS PELIGROSOS Y ESPECIALES

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Constitución de la Nación Argentina	Nacional		Establecer los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento de la nación argentina. Así, como el reconocimiento de derechos y garantías en favor de sus habitantes
Constitución de la Ciudad de Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires		Establecer los principios y normas fundamentales que hacen a la organización y funcionamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, como el reconocimiento de derechos y garantías en favor de sus habitantes
Ley 23.922 que ratifica el Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, suscrito en Basilea, Suiza, el 22/03/1989. (1991) <sup>1</sup>	Nacional	Secretaría de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable	Regular y controlar los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación
Ordenanza N° 39.025 Código de Prevención de la Contaminación Ambiental (1983)	Ciudad de Buenos Aires	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional (ciudad de Buenos Aires)	Controlar y prevenir la emisión al ambiente de efluentes líquidos, sólidos, gaseosos, radiaciones ionizantes y ruidos molestos provenientes de fuentes fijas y móviles

<sup>1</sup> Si bien la presente norma posee un objeto y un ámbito de aplicación claramente definidos, restringidos a la regulación de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, sería de gran utilidad rescatar ciertos principios y normas de la misma para aluzbrar la problemática relación interjurisdiccional Prov. de Buenos Aires - Ciudad de Buenos Aires en la gestión de los residuos especiales o peligrosos. En definitiva, cabría rescatar el espíritu de flexibilidad, realidad y coherencia de esta norma, en referencia al transporte y comercio interjurisdiccional de desechos peligrosos.

## NORMAS SOBRE RESIDUOS PELIGROSOS Y ESPECIALES

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Ley 24.051 "Ley de Residuos Peligrosos" (1992)	Ciudad de Buenos Aires y Jurisdicción federal en los casos previstos en el artículo 1 de la ley <sup>2</sup>	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política ambiental (Nación)	Regular la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, cuando estos hubiesen sido (a) generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional, (b) cuando se ubicasen dentro de una provincia, pero estuviesen destinados al transporte fuera de ella, (c) cuando pudieran afectar a las personas o al ambiente más allá de las fronteras de la prov. en que se hubiese generado, (d) o cuando las medidas higiénicas o de seguridad tuviesen una repercusión económica tal, que tornase necesario uniformarlas a nivel nacional para garantizar la competitividad entre las empresas ubicadas en diferentes jurisdicciones
Decreto 831/93 Reglamentación de la Ley de Residuos Peligrosos B.O. 3/05/1993	Ciudad de Buenos Aires y Jurisdicción federal en los casos previstos en el artículo 1 de la ley	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política ambiental (Nación)	Reglamentar la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Residuos Peligrosos
Resolución 345 B.O. <sup>3</sup> 19/10/1994	Nacional	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (Nación)	Crear la comisión interministerial de residuos peligrosos y el consejo consultivo honorario de la A.A.
Ley 449 Código de Planeamiento Urbano B.O. 9/10/2000	Ciudad de Buenos Aires	Secretaria de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires	La regulación de todos aquellos asuntos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la ciudad, incluyendo todos aquellos aspectos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, de los edificios, estructuras e instalaciones, el tejido urbano, etc.

<sup>2</sup> Las normas sobre responsabilidad civil y penal (cap. VII u IX) de la ley son normas de derecho común, de acuerdo a lo que establece el art. 75, inc.,12 de la Constitución Nacional, y por ende aplicables en todo el territorio de la Nación.

<sup>3</sup> Modificada parcialmente por la resolución 463/99, en lo atinente al ámbito en que debe funcionar la comisión interministerial.

## NORMAS SOBRE RESIDUOS PELIGROSOS Y ESPECIALES

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Constitución de la Provincia de Buenos Aires	Provincial		Establecer los principios y normas rectoras que hacen a la organización y funcionamiento del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Así como, el reconocimiento de derechos y garantías personales
Ley 11.720 Ley de Residuos Especiales B.O. 13/12/1995	Provincia de Buenos Aires	Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires <sup>4</sup>	Regular la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en el territorio de la Prov. de Buenos Aires, con la finalidad de reducir la cantidad de residuos especiales generados, minimizar los potenciales riesgos del tratamiento, transporte y disposición final de los mismos y promover la utilización de las tecnologías más adecuadas
Decreto 806/97 Reglamentación de la Ley de Residuos Especiales B.O. 22/04/1997	Provincia de Buenos Aires	Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires	Reglamentar la Ley N° 11.720 sobre la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en la Provincia de Buenos Aires
Resolución 418 B.O. 3/08/1998	Provincia de Buenos Aires	Secretaría de Política Ambiental	Denunciar el convenio celebrado entre la Secretaría de Política Ambiental de la provincia de Buenos Aires y la Secretaría de RR.NN y Desarrollo Sustentable de la Nación, con el objeto de coordinar la aplicación de la normativa de ambas jurisdicciones sobre residuos especiales o peligrosos, y que fuera suscrito el 10 de septiembre de 1997 <sup>5</sup>

4 El Decreto 4732/96 establece a la Secretaría de Política Ambiental como la autoridad de aplicación de la Ley 11.720. Este Convenio deslindaba las competencias de las respectivas jurisdicciones, estableciendo que la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos o especiales en territorio de la provincia de Buenos Aires quedaría sujeto a la jurisdicción provincial.

5 Por otro lado, el Convenio establecía pautas a seguir por ambos organismos de competencia ambiental a los fines de optimizar los recursos humanos y administrativos relacionados con el registro y la tasa para formalizar un registro "único" y evitar la doble imposición tributaria.

## NORMAS SOBRE RESIDUOS PELIGROSOS Y ESPECIALES

Norma	Ámbito de Aplicación	Autoridad de Aplicación	Objeto
Resolución 601 B.O. 3/12/98	Provincia de Buenos Aires	Secretaría de Política Ambiental	Establecer el listado de los residuos tóxicos cuya prohibición de ingreso a la provincia de Buenos Aires se prescribe en el art. 28 de la Constitución Provincial
Decreto Nº 1.14711/05/98	Municipio de Avellaneda	Departamento Ejecutivo	Reglamentar la clasificación de las actividades industriales como inocuas, transitoria o permanentemente incómodas y peligrosas. Establecer normas generales sobre generación y operación con residuos tóxicos (incluye biotóxicos o patológicos)