

PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTROL  
GUBERNAMENTAL

Buenos Aires, Argentina, Facultad de Derecho UBA

2, 3 y 4 de Noviembre de 2010.

“LAS ESTRATEGIAS DE CONTROL DE UN TRIBUNAL DE CUENTAS EN LA  
APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL. SU ANALISIS  
DESDE EL MODELO DE CONTROL POSTERIOR”.

Área temática 3. Herramientas de Control Gubernamental.

Tema “Otras herramientas de control gubernamental para la gestión pública”.

Autora: Dra. Silvia Elisabeth Montrul<sup>1</sup>

Domicilio: Avda. Freyre 2244 – ciudad de Santa Fe – Provincia de Santa Fe  
(CP 3000)

Teléfonos particulares: 0342-4523135 - 0342-156130160

Teléfono laboral: 0342-4574129 –Tribunal de Cuentas Municipalidad de la  
ciudad de Santa Fe

e-mail: silviaemontrul@gigared.com

---

<sup>1</sup> Abogada, Directora de Fiscalía Jurídica del Tribunal de Cuentas Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, Master en Derecho Ambiental y Urbanístico (Universidad de Limoges-Francia), Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNL)

## INDICE

<b>Introducción</b>	3
<b>1 - <u>La actividad de control</u></b>	6
1.1. Nociones básicas	6
1.2. Evolución del Control en Argentina	7
1.3. Sector Público Nacional	8
1.4. Caracteres comunes del Control de la Auditoría General de la Nación y Tribunales de Cuentas	12
<b>2 - <u>Tutela preventiva de los Tribunales de Cuentas para el Medio Ambiente</u></b>	13
2.1: Tutela preventiva de los Tribunales de Cuentas y el Medio Ambiente	14
2.2: Fundamentos que justifican la actuación de los Tribunal de Cuentas aplicando el principio de prevención ambiental	16
<b>3 - <u>Cumplimiento de normas ambientales. El rol de los Tribunales de Cuentas</u></b>	18
3.1 Normas Ambientales. Su observancia por los Tribunales de Cuentas	18
3.1.1.La Evaluación de Impacto Ambiental como herramienta eficaz de control	19
3.1.1.1 La Evaluación de Impacto Ambiental como Presupuesto Mínimo de Protección Nacional (Ley General del Ambiente)	20
3.1.1.2. Provincia de Santa Fe: Ley Nº11.717 (sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable)	22
3.1.1.3. Municipalidad de la ciudad de Santa Fe: Ordenanza Nº11.017 (Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental)	23
3.1.2. Normas contenidas en los Pliegos de Bases y Condiciones para los contratos de Obras Públicas.	24
3.2. Otras herramientas para un efectivo control sobre el Medio Ambiente	26
3.2.1 Capacitación del personal	26
3.2.2. La Auditoría Ambiental como técnica de control – Normas de calidad	28
3.2.3 Participación ciudadana, acceso a la Información Pública Ambiental y Educación Ambiental	33
CONCLUSIONES	36
CITAS BIBLIOGRÁFICAS	37

## **INTRODUCCIÓN**

Al auditar actos provenientes de otros organismos del Estado en los que se encuentre comprometido el bien colectivo ambiente<sup>(1)</sup> (licitaciones, concursos de precios relativo a obras y servicios públicos, permisos de uso, concesiones, etc.), consideramos que los Organismos de Control Externos del Estado, deben aplicar transdisciplinariamente, entre otros, el principio ambiental de prevención, por ser ésta una manda Constitucional y estar así dispuesto en la Ley General del Ambiente N° 25.675.

En efecto, el artículo 41 de la Constitución Nacional, luego de proclamar el derecho de todos los habitantes a gozar de “un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...”,<sup>(2)</sup> agrega el deber que tienen las autoridades en proveer a la

---

<sup>(1)</sup> La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972), proclama: “El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.” En cuanto a la definición de ambiente, María Eugenia Di Paola y Juan Rodrigo Walsh señalan la existencia de dos posturas: una restringida que incluye a los recursos naturales y la interacción entre ellos, y otra amplia abarcativa además del paisaje y los denominados valores ambientales producidos por el propio medio ambiente, citando como ejemplo los suelos aptos para la práctica de agricultura que provee alimentos a la población, y los valores intangibles que involucran aspectos estéticos del paisaje, a los que pueden agregarse también los bienes culturales; afirmando además el autor Mario F. Valls que al ambiente debe concebirse como un sistema integrado y no como una suma de elementos, formando el hombre parte de aquel. Enuncia, entre sus elementos más característicos, los siguientes: a) el espacio, b) la tierra, c) los vegetales, d) los animales, e) el agua, f) la atmósfera, g) los demás seres humanos, h) las cosas que elaboran los seres humanos, el hombre y sus desechos. Reconoce asimismo que, tanto desde la política como desde la doctrina, hay una tendencia “a limitar o por lo menos a concentrar su enfoque en los elementos naturales del ambiente; otra parte lo extiende a los creados o modificados por el ser humano; otro agrega los inmateriales”.

<sup>(2)</sup> La ley 24.309 que oportunamente declaró la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, estableció en el artículo 3° inciso k del núcleo de coincidencias básicas, que la preservación del medio ambiente debía ser incluido en una sola disposición a incorporarse en el capítulo segundo de la primera parte. De allí que en el citado capítulo y bajo el título “Nuevos derechos y garantías” se constitucionaliza en el artículo 41 el Derecho al ambiente, imponiendo además el compromiso intergeneracional en su preservación, refiriendo al daño ambiental, la obligación por parte de las autoridades en proveer a su protección, la preservación del

protección del mentado derecho. Asimismo la Ley General del Ambiente N° 25.675<sup>(3)</sup>, entre los “Principios de la Política Ambiental” establecidos en su artículo 4º, en el párrafo tercero dispone: “... Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir”, requiriendo ello un marco legal uniforme entre los distintos niveles de Gobierno Nación-Provincia-Municipio como expresamente determina el principio de congruencia en el párrafo segundo del citado artículo en cuanto prescribe que “La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.”

Concordante a ello, toda gestión municipal ó comunal debe estar también encaminada a preservar la calidad ambiental. En ese orden las provincias, como depositarias originales del poder no delegado a la Nación, correspondiéndoles además el dominio de los recursos naturales existentes en su territorio de conformidad a lo dispuesto por los artículos 121 y 124 respectivamente de la Constitución Nacional, le han asignado a las autoridades de dichas divisiones territoriales competencias específicas en la materia (vrg. habilitación de antenas de telefonía celular<sup>(4)</sup>, servicio público de recolección y

---

patrimonio natural, cultural, de la diversidad biológica, a la información y educación ambientales, efectuando una distribución de competencias en el párrafo segundo en lo que se ha dado en denominar como un verdadero federalismo de concertación respecto del dictado de normas de presupuestos mínimos entre Nación-Provincias, prohibiendo por último el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos.

<sup>(3)</sup> En virtud a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución Nacional, en cuanto dispone que la Nación debe dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección y las provincias las necesarias para complementarlas, se sanciona el 6 de Noviembre de 2002 la Ley General del Ambiente, plexo legal que establece los principios rectores y umbrales mínimos de protección que deben observarse en todo el territorio de la Nación, pudiendo las provincias hacer lo propio mediante el dictado de leyes que la complementen. En cuanto al término “presupuesto mínimo” es definido en el artículo 6º como “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

<sup>(4)</sup> En la Provincia de Santa Fe, por Ley N° 12.362 “Los Municipios y Comunas de la Provincia, en ejercicio del poder de policía, tienen a su cargo la habilitación y fiscalización de todo tipo de antenas para telefonía móvil con sus diferentes tipos de soportes y estructuras, como así también los sistemas de trunking; los elementos técnicos necesarios para transmisión de comunicaciones y las instalaciones complementarias...” (artículo 11).

disposición final de residuos domiciliarios y patológicos, concesión del servicio público de transporte de personas y mercaderías<sup>(5)</sup>, entre otras).

El objeto del trabajo, el cual es una síntesis y adaptación de la tesis presentada por la autora, bajo la Dirección de la Dra. Adriana Tripelli, en el marco del Master en Derecho Ambiental – Urbanístico y carrera de Especialización en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural que se dicta en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L. en forma conjunta con la Universidad de Limoges (Francia), consiste en determinar las estrategias de control que deben adoptar los Organismos de Control Externo en la aplicación del principio de prevención ambiental, en base al modelo de control posterior que reemplazó el de control previo a la ejecución de los actos.

Fundamenta esta investigación el hecho de que uno de los instrumentos de la política y gestión ambiental previsto en la Ley General del Ambiente para prevenir posibles daños al ambiente y a través del ambiente, es el de controlar el desarrollo de las actividades antrópicas<sup>(6)</sup>, aspecto éste que debe ponderarse en toda auditoría que lleven a cabo los Organismo de Control Externo cuando el bien colectivo ambiente se encuentre comprometido.

Bajo el citado contexto, nos preguntamos lo siguiente: ¿cómo articular el principio de prevención que conlleva la adopción de medidas tendientes a evitar que se produzca el daño ambiental, atendiendo por ende a las causas y fuentes de los problemas, frente a la adopción del modelo de control posterior el cual opera sobre las consecuencias de los actos, es decir frente al daño ambiental ya consumado?

En la primera parte del presente trabajo, esbozaremos nociones generales sobre la actividad de control, particularmente su evolución en el

---

<sup>(5)</sup> La Legislatura de la Provincia de Santa Fe sancionó la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756 que fija, entre las atribuciones de los Concejos Municipales, regular lo referente al servicio público de transporte de personas y mercaderías (inciso 35); la higiene del municipio (inciso 52); la desinfección del aire, de las aguas y de las habitaciones (inciso 53). En cuanto a las facultades del Sr. Intendente Municipal el artículo 41 inciso 24 le impone: "...velar por la higiene del municipio y la adopción de todas las medidas para asegurar la salud y el bienestar de la población".

<sup>(6)</sup> La Ley 25.675, entre los instrumentos de la política y gestión ambiental que enuncia en el artículo 8°, establece en su inciso 3° "El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas".

Sector Público Nacional, y luego analizaremos los caracteres comunes del control de la Auditoría General de la Nación y Tribunales de Cuentas.

En la segunda parte abordaremos el rol de los Tribunales de Cuentas en la tutela preventiva para el medio ambiente, en el que resulta central el principio de prevención establecido en la Ley General del Ambiente.

En la tercera parte se tratarán diversas normas y herramientas ambientales que deben ser ponderadas para una efectiva tutela del medio ambiente, en particular las siguientes: evaluación de impacto ambiental, capacitación de los recursos humanos, conformación de equipos interdisciplinarios, Auditoría Ambiental, normas de calidad, participación ciudadana, acceso a la información y educación ambiental.

El trabajo, culmina con las respectivas conclusiones acordes al desarrollo efectuado, poniendo especial énfasis en determinar la efectividad del control en materia ambiental a partir del cambio de sistema operado de control “ex ante” por el “ex post” y la incidencia de tal modelo respecto del principio de prevención ambiental.

## **1 - LA ACTIVIDAD DE CONTROL**

### **1.1. Nociones básicas**

Según el Diccionario de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, la palabra control es definida como “Comprobación, inspección, fiscalización, intervención”; “Oficina, despacho, dependencia, etc., donde se controla”.

En el ámbito de las Ciencias Sociales, el vocablo control aparece necesariamente asociado al sistema político con la consiguiente orientación ideológica que ello conlleva, teniendo también diversos alcances. De esta forma, si se toma la aplicación original del concepto en inglés (control), éste aparece asociado a una acción positiva simbolizando la idea de dominación<sup>(7)</sup>. Por su parte, tanto en el sistema francés como en el español, denota una postura pasiva propia de su representación que es concebida con un sentido de vigilancia.

---

<sup>(7)</sup> En el Diccionario Espasa se utiliza el término Control: como verbo transitivo (a personas) como equivalente a controlar, gobernar, mandar.

Ahora bien, el Control Público ejercido desde los órganos estatales, tiene necesariamente un fundamento democrático. En ese orden, como lo afirma la autora Miriam Mabel Ivanega “si el para que controlar no responde a los intereses de la sociedad, caemos en un control meramente formal ... La función controladora –administrativa en este caso- encuentra sustento en el Estado de Derecho, siendo el medio más eficaz y directo para lograr que la administración en su conjunto cumpla, debidamente, el fin de satisfacer los intereses de la comunidad.”

Asimismo, su finalidad comprende promover el bienestar general, postulado éste que es mencionado en el preámbulo de la Constitución Nacional Argentina, y del cual se encuentra imbuido todo su texto adicionándose el concepto de interés público que es el resultante, según Escola, de la suma de intereses individuales coincidentes propios de la vida en sociedad, donde un gran número de individuos tienen a la vez un interés propio y directo.

En el Derecho comparado, señala la Dra. Ivanega, pueden mencionarse los siguientes modelos básicos de control: “el modelo francés de la Cour de Comptes creado por Napoleón en 1807 que integra la Administración Pública; el sistema italiano de la Corte di Conti con funciones jurisdiccionales independiente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y el modelo anglonorteamericano, Auditorías o Contralorías Generales que dependen de las Cámaras Legislativas”.

Se menciona asimismo al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea creado en el año 1975 con la suscripción del Tratado de Bruselas, recibiendo el tratamiento de Institución Europea a partir de 1992 con el Tratado de Maastricht, asignándosele funciones de fiscalización y control de la legalidad y regularidad de los ingresos, gastos y gestión de los fondos de la Unión Europea. Su sede se encuentra en la ciudad de Luxemburgo.

## **1.2. Evolución del Control en Argentina:**

Con el triunfo de los axiomas neoliberales, comenzó a mediados de los años 1970 la crisis del Estado Benefactor. La actuación Pública estaba orientada hasta entonces al cumplimiento de las normas y procedimientos previamente establecidos, el proceso decisorio era burocrático y se expresaba

en el expediente que debía pasar de un área a otra en una limitada verificación del ajuste del procedimiento seguido en el caso en particular, respecto de lo establecido por las disposiciones legales.

Tal como sostiene García Delgado la racionalidad moderna en el modelo weberiano representada por la sujeción de la actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, comenzó a experimentar fallas e imperfecciones ante el nuevo contexto en el cual se presentaban situaciones inusuales e imprevistas. Por ende, el modelo burocrático frente a las nuevas realidades exigía una reformulación y cambio que llevara a la implementación y adopción de un sistema gerencial tendiente a la búsqueda y logro de resultados sustentados en la eficiencia y eficacia en que deben desarrollarse las actividades de las organizaciones, dejando de lado el método de control basado exclusivamente en la verificación de procesos y normas, para sustituirlo por otro dinámico, innovador, asumiendo nuevos roles, con una estructura de interdependencia jerárquica y autonomía funcional en el cual se impulse el trabajo coordinado en equipos y que deje a un lado la rigidez de tomar solamente a las normas como límites y herramientas de gestión.

### **1.3. Sector Público Nacional:**

A partir de la sanción, en fecha 30 de setiembre de 1992, de la Ley N°24.156 denominada Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional<sup>(8)</sup>, los dos Órganos a cargo de la función de control gubernamental quedaron conformados de la siguiente manera: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación

---

<sup>(8)</sup> Según lo preceptuado por el artículo 8, el Sector Público Nacional está integrado por: "a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social; b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones; d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional. Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades".



(AGN), encargadas del control interno y externo respectivamente, denominación ésta que se le asigna según que aquél opere en la propia estructura de la Administración Pública o fuera de ella.

De esta forma se deroga, con excepción de las disposiciones del Régimen de Contrataciones y el de la gestión de bienes del Estado, las normas de la Ley de Contabilidad de la Nación (Decreto Ley N° 23.354/56, ratificado por Ley N° 14.467), que atribuía a la Contaduría General las funciones de control interno de la hacienda pública, y las de control externo a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación. Asimismo se disuelve la Sindicatura General de Empresas Públicas creada en el año 1978 que hacía lo propio en relación a las empresas total o mayoritariamente estatales.

En el marco del control interno, se le asigna a la Sindicatura funciones normativas, de supervisión, coordinación, asesoramiento y de información.<sup>(9)</sup> El esquema se completa con las Unidades de Auditoría Interna (UAI) que se creen en cada Jurisdicción y entidades dependientes del Poder Ejecutivo

---

<sup>(9)</sup> Según lo dispuesto por el art. 104 de la Ley N° 24.156, las funciones de la Sindicatura General de la Nación, son: "a) Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación; b) Emitir y supervisar la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna; c) Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones; d) Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación; e) Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación; f) Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna; g) Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado; h) Comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables; i) Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría; j) Formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia; k) Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público; l) Mantener un registro central de auditores y consultores a efectos de la utilización de sus servicios; m) ejercer las funciones del art. 20 de la ley 23.696 en materia de privatizaciones, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo." Relacionado con el deber de informar, el artículo 107 determina lo siguiente: "la Sindicatura General deberá informar: a) Al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia; b) A la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la Sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control; c) A la opinión pública, en forma periódica".

Nacional, quedando estas últimas bajo la dependencia de la autoridad superior de cada organismo, sin perjuicio de actuar técnicamente en forma coordinada con la Sindicatura General.

En materia de control externo se experimenta una reforma sustancial respecto del modelo vigente hasta el año 1992.

Hasta entonces, el Tribunal de Cuentas de la Nación, debía intervenir en forma previa a la ejecución de los actos administrativos de contenido hacendal dictados por los órganos del Estado. Es decir que su actuación permitía que aquellos cobren fuerza ejecutoria, contando con la facultad de observarlos cuando lesionaren normas legales y reglamentarias, supuesto en el cual se suspendía su cumplimiento en todo o en la parte observada, salvo insistencia de la autoridad que haya emitido el acto y bajo su exclusiva responsabilidad.

En cuanto al alcance del control previo, abarcaban aspectos de legitimidad, excluyéndose el análisis referido a la conveniencia, oportunidad o mérito. Conforme a ello, se verificaba que el acto reuniera los requisitos esenciales de validez, es decir que éste se ajustara al ordenamiento jurídico.

Mediante la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se sustituye la aprobación previa por el control posterior de la Auditoría General de la Nación, no requiriéndose en consecuencia la intervención ex ante de aquella para la ejecución de los actos.

El cambio se enmarca en el esquema de reforma del Estado que se inicia a partir de la sanción en el año 1989 de las leyes de emergencia N°23.696 y N° 23.697<sup>(10)</sup>.

El alcance de actuación de la AGN, según Francisco Javier Fernández, no se limita a los aspectos de legitimidad, sino que además involucra contenidos que hacen al mérito o de gestión, acorde al sistema de actuación integral que expresamente impone el mencionado plexo legal, analizando

---

<sup>(10)</sup> Por Ley 23.696 se declara en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, empresas y sociedades del Estado con participación estatal mayoritaria y los servicios de cuentas especiales, entre otras; en tanto que la Ley 23.697, en su artículo 1º, "pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece", suspendiendo los subsidios y subvenciones.

programas, proyectos, planes y operaciones de una entidad pública, evaluando procesos administrativos, determinando los indicadores de rentabilidad, entre otras medidas, con la finalidad de detectar desviaciones en los objetivos de la política estableciendo, conforme a ello, estrategias de acciones tendientes a corregir tales desviaciones y al logro de las tres “E”, a saber: “Eficiencia”, “Eficacia” y “Economía” de los actos de gobierno, informando paralelamente acerca de la labor desarrollada no sólo a las autoridades, sino también a la ciudadanía en general.

La AGN, si bien no juzga ni posee facultades para aplicar medidas de carácter sancionatorio, provee de información al Congreso, recinto al que pueden ser citados los funcionarios de gobierno para dar explicaciones. La información puede asimismo ser utilizada por la Justicia. Se pone énfasis en la difusión de los dictámenes para que lleguen a la opinión pública lo cual sirve de suficiente presión para los funcionarios controlados y empresas involucradas a los efectos de revertir las situaciones que se denuncian. El alcance de las funciones<sup>(11)</sup> y naturaleza que reviste la entidad, se consolida y reafirma con la incorporación del citado Órgano al texto de la Constitución Nacional Argentina

---

<sup>(11)</sup> El artículo 118 de la Ley 24.156 enuncia como funciones de la Auditoría General de la Nación: “a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes; b) Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría; c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos; d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio; e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo; f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla; g) Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas; h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado; i) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos; j) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos...”.

reformada en 1994 con la nueva redacción del artículo 85<sup>(12)</sup>, lo cual conlleva al reconocimiento de la importancia de las actividades de control que le incumben, garantizándose también estabilidad en su permanencia independientemente de los cambios y vaivenes que puedan presentarse en el gobierno de turno, habida cuenta que sólo puede ser disuelta mediante una reforma de la Ley Suprema.

#### **I.4. Caracteres comunes del Control de la AGN y Tribunales de Cuentas:**

El control del sector público, tal como lo afirma Bidegain, resulta amplio, abarcativo no sólo de aspectos contables, sino que se extiende también a la verificación del cumplimiento del ordenamiento legal por parte de los organismos controlados, abarcando la eficiencia en el desempeño de las autoridades que tengan a su cargo la responsabilidad en el manejo de fondos estatales. Se sustrae de la esfera de control el de carácter preventivo con la consiguiente facultad de observación que producía como efectos la suspensión del acto. Tal facultad le había otorgado un gran impulso y fuerza al Tribunal de Cuentas.

El criterio de control en el nuevo modelo de modernización del Estado es el de “economía” en la adquisición de los insumos para su producción institucional al menor costo posible, la “eficiencia” tendiente a obtener la máxima productividad de los recursos asignados y la “eficacia” que refiere al alcance de los objetivos perseguidos.

En este nuevo esquema, a las tres “E” mencionadas anteriormente, suelen añadirse otras dos “E”: la “equidad”, planteada como incidencia de los

---

<sup>(12)</sup> El artículo 85 de la Constitución Nacional dice: “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.”

resultados finales de la acción pública sobre la justicia y el equilibrio en la situación de los ciudadanos y, siguiendo con la secuencia de las “E” el “ecológico” denominación ésta dada por el autor Vicente Montesinos Julve si bien debe entenderse que lo hace en referencia al Medio Ambiente, control este último que se centra “en el análisis del impacto de la actuación de las entidades públicas sobre el medio ambiente.”

Se amplía la esfera del control respecto de lo que constituía el antiguo esquema circunscripto a los aspectos contables y de legalidad, siendo su campo de acción más vasto y profundo.

También responde a los criterios de integral e integrado construido básicamente sobre el ejemplo anglosajón. Integral, en cuanto abarca aspectos vinculados a la legalidad, presupuestarios, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión e integrado, por cuanto debe formar parte de los procedimientos en la toma de decisiones, concibiéndoselo como una fase integrativa del proceso de administración, de análisis contable, de legalidad, de examen y evaluación de los resultados obtenidos por la actividad administrativa, determinando su eficacia, eficiencia y economía.

Se advierte también la necesaria interrelación que debe existir entre el Organismo de Control Interno y el Externo que lleva a una acción coordinada entre ambos.

Se destaca que el ejercicio del control previo vigente con anterioridad a la implantación del actual modelo, permitía detectar a tiempo y evitar la consumación de actos con consecuencias que pudieran afectar el interés público a través de la suspensión de sus efectos jurídicos, posibilitando la corrección de desvíos e irregularidades.

Por el contrario, con la modalidad de control posterior vigente, que ha sido receptada en general por los Tribunales de Cuentas Provinciales y/o Municipales, existe mayor margen de probabilidad que se produzcan perjuicios que en muchos casos resulten irreparables, quedando limitada la actuación de los Organismos de Control Externo a la formulación de simples recomendaciones.

## **2 - TUTELA PREVENTIVA DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS PARA EL MEDIO AMBIENTE**

## **2.1. Tutela preventiva de los Tribunales de Cuentas y el Medio Ambiente:**

Como lo hemos señalado en el capítulo anterior, uno de los nuevos criterios de control es el “ecológico”, mediante el cual se evalúa el impacto que la Administración provoca en el medio ambiente. Dentro de este contexto, el principio de prevención debe estar presente en el cumplimiento de las funciones a cargo de los Organismos de Control Externo.

En efecto, la supervivencia de la humanidad depende de la reproducción sostenible del medio ambiente. Según el informe Brundtland de Naciones Unidas de 1987, el desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Parafraseando al Prof. Juste Ruiz “a partir de las conclusiones, a veces alarmantes de este importante informe, se inició un movimiento en pos del llamado ecodesarrollo inspirado en la idea de conciliar el desarrollo económico de los pueblos con la salvaguardia de los valores ambientales.”

En consonancia con lo expuesto, existe una importante dimensión en el conocimiento de la realidad que no puede ser parcelada en la actividad de control si se tiene en consideración que lo ambiental abarca problemáticas relacionadas con los restantes contenidos de las políticas públicas ejecutadas por el Estado, las que deben necesariamente integrarse (vrg. problemáticas económicas, industriales, de servicios, sociales, etc.) que hacen a una gestión vinculada con el principio de buen gobierno, el cual enarbola, según la Dra. Adriana Tripelli, “la primacía del Estado de derecho, la lucha contra la corrupción, la participación y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos y en los sistemas de rendición de cuentas, y que en la práctica se traduce generalmente en la imposición de estándares internacionales que los Estados deben cumplir”.

La actividad de aquellos Órganos debe orientarse, mediante un enfoque estratégico, a acciones que contribuyan a un desarrollo sostenido del ambiente.

El paradigma ambiental y su protección es una preocupación que los gobiernos vienen reconociendo y afrontando. Ello ha llevado a un proceso, primero de concientización, y luego de reconocimiento institucional en las Constituciones Nacionales.

Se pondera asimismo que el Derecho a un medio ambiente sano se erige en un Derecho Humano de los denominados de tercera generación, requiriendo por parte del Estado de una tutela preventiva.

En cuanto a la evolución de los Derechos Humanos, el autor Bidart Campos y en general la doctrina mayoritaria, refieren a la existencia de tres generaciones según el orden cronológico en que fueron apareciendo. De esta manera se mencionan los de primera generación, que son los clásicos derechos civiles y políticos, los de segunda generación que surgen como derechos sociales, económicos y culturales, y los derechos de la tercera generación que comprenden el derecho a la paz, a la cultura, a un medio ambiente sano, a la comunicación e información, etc y que se caracterizan como derechos colectivos.

En la Constitución Nacional, el derecho al medio ambiente es reconocido expresamente a partir de la reforma operada en el año 1994, al consagrar su nuevo artículo 41 lo siguiente: “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...”.

La Carta Magna Nacional recepta de esta forma el derecho al medio ambiente.

Entiende el Dr. Néstor Cafferatta, que este derecho tiene la particularidad de ser personalísimo, esencial, humano y a la vez predominantemente social, sustentado en la idea de cooperación y solidaridad. Además y atento a su carácter intergeneracional, puede concebirse como un derecho de cuarta generación, derivando en la consiguiente obligación por parte de las autoridades, en adoptar medidas de prevención tendientes a hacer efectiva la garantía del derecho involucrado, aspecto que fue puesto de manifiesto y abordado en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo de 1972.<sup>(13)</sup>

---

<sup>(13)</sup> El Principio 13 de la Cumbre Ambiental de Estocolmo proclama: “A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población”.

Como bien señala Hutchinson, la responsabilidad administrativa ambiental puede surgir a partir de dos circunstancias:

1) Que la Administración sea contaminadora directa, supuesto de daño ambiental colectivo, originado en la realización de obras, actividades o instalaciones a su cargo (vrg. instalación y funcionamiento de centrales nucleares, daños en la ejecución de obras públicas, servicios públicos, etc);

2) Que la Administración no lo sea en forma directa, sino por su facultad ordenadora de policía ambiental (potestades y deberes reglamentarios, de control y autodecisión, entre otros) para la preservación del ambiente, en cuyo caso es responsable patrimonialmente, a través del régimen de funcionamiento anormal de los servicios públicos por permitir, con su acción u omisión, la afectación del ambiente.

En consecuencia, el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano exige la adopción de medidas de prevención y preservación por parte de las autoridades, ya sean públicas o a las cuales que el Estado les ha concedido prerrogativas de poder público.

## **2.2. Fundamentos que justifican la actuación de los Tribunales de Cuentas aplicando el principio de prevención ambiental:**

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina, que dice: "... 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...", y tomando la definición del término autoridad de Couture como "potestad atribuida a los agentes del Poder Público en razón de su propia investidura. Denominación genérica dada a los órganos y agentes del Poder Público", se interpreta que entre las autoridades que menciona el artículo 41, deben considerarse comprendidos los Organismos de Control Externo.

Por lo expuesto, las funciones propias de control por parte de aquellos no pueden mantenerse al margen de adoptar acciones de prevención concretas, siempre dentro de la esfera de sus competencias.



La Ley General del Ambiente N°25.675 sancionada en el año 2002, contiene criterios orientadores estableciendo una serie de principios rectores, entre los que pueden citarse el de prevención.<sup>(14)</sup> Este principio conlleva a adoptar, mediante acciones de anticipación, estrategias de control con la finalidad de evitar la consumación de un daño ambiental científicamente cierto y mensurable, con consecuencias que en muchos supuestos pueden resultar irreversibles para el medio ambiente.

De esta forma existe un amplio reconocimiento acerca de la conveniencia en establecer medidas preventivas frente a aquellas de carácter correctivo.

En cuanto a la norma Constitucional contenida en el artículo 41 determina que, en primer lugar frente a un daño ambiental corresponde la obligación de recomponer, reflejando la clara intención del convencional constituyente en priorizar la recomposición del ambiente por sobre la indemnización sustitutiva. Es que el daño ambiental, en general no posee un valor en el mercado sino, como lo afirma Lorenzetti, tiene un carácter “no monetizable” habida cuenta que provoca alteraciones que llevan a la extinción de especies, afección de la salud humana, cambios en el uso del suelo, transformación de paisajes, etc., que no pueden ser cuantificados como acontece con los bienes de capital, de ahí que la Constitución Nacional determina el siguiente orden de acción frente al daño ambiental: primero la prevención, luego la recomposición y finalmente la reparación.

En tal sentido, el legislador establece la procedencia de la tutela preventiva en el orden citado, determinando en último término y si no quedan opciones la reparación del daño causado. La secuencia enunciada es imperativa y difiere del tratamiento que se acuerda cuando el bien afectado es de naturaleza individual, en cuyo caso el titular puede optar entre el resarcimiento y la restitución “in natura”.

---

<sup>(14)</sup> Dicho plexo legal sancionado a instancias de lo dispuesto en el artículo 41 –tercer párrafo de la Constitución Nacional, establece los “presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable” (artículo 1º), contemplando, entre otros, el principio de prevención al que define en los siguientes términos: “las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir” (artículo 4º).

La Jurisprudencia ha receptado e incorporado el principio en innumerables fallos. Así en el caso “MENDOZA, Beatriz Silvia y Otros c/Estado Nacional y Otros s/daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, el cual constituye un verdadero “leading case” en materia ambiental, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en fallo del 20 de Junio del 2006 se declaró competente originariamente para intervenir en los aspectos relacionados con la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo, intimando a los demandados a la presentación de un Plan de Saneamiento Ambiental de la Cuenca (PISA) y requiriendo a las empresas informe acerca de las medidas adoptadas para detener y revertir la contaminación en la zona.

Conforme a lo expresado, y en el ejercicio de las funciones que le son propias, los Tribunales de Cuentas deben asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales a través de controles que ponderen las demandas de la sociedad, de carácter garantista.

Compartiendo la postura del Dr. Jenefes, “Está en juego el futuro de la humanidad: agua potable, forestación. Limpieza de cursos de agua, instalación de industrias limpias, educación, salud, inclusión social, integrarán la agenda pública de ahora y para siempre. El sistema de Control, debe contener un subsistema de control ambiental, relacionado con aspectos legales de fondo (ley de bosques por ejemplo, desarrollo urbano y otros), con procedimientos ejecutados por la administración activa e instituciones. Planificación, presupuestos, programas, completan el escenario al que nos lleva el control de gestión general, de lo que tanto hemos discutido y hoy podemos simbolizar en una espada que pende sobre la cabeza de los funcionarios...incluidos los Tribunales de Cuentas.”

### **3 - CUMPLIMIENTO DE NORMAS AMBIENTALES. EL ROL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS**

#### **3.1. Normas Ambientales. Su observancia por los Tribunales de Cuentas:**

Previamente, debe señalarse que la Constitución Nacional Argentina<sup>(15)</sup> asigna al Congreso Nacional la facultad de dictar las normas de presupuestos mínimos de protección, correspondiendo a las provincias la sanción de aquellas que la complementen. Como lo indica el Dr. Esain, ello refleja, dentro de la estructura federal, una novedosa concurrencia legislativa entre los distintos niveles de gobierno y paralelamente, en cuanto a la gestión administrativa del ambiente, una descentralización de trascendentes proporciones. Es decir, que constitucionalmente existe una concurrencia de competencia ambiental entre los tres órdenes de gobierno (Nación, Provincia y Municipios), los que deben armonizarse bajo el sistema de presupuestos mínimos de protección ambiental que establece el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Por lo expuesto, y, citando como ejemplo el caso del Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, al momento de ejercer sus funciones de control, debe regirse en la materia por el Derecho Ambiental nacional (principalmente la Ley de Presupuestos Mínimos N° 25.675) y provincial (básicamente la Ley N° 11.717 sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable), así como también tener en cuenta las propias normas ambientales aplicables en su jurisdicción (vrg. Ordenanza N° 10.937 sobre contaminación por humo, Ordenanza N° 10.381 sobre Arbolado Público, Ordenanza N° 10.115 y sus modificatorias sobre Patrimonio Cultural Histórico Artístico, Ordenanza N° 9.714 que regula la generación, almacenamiento, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de Residuos Patológicos, Ordenanza N° 9.662 referente a contaminación atmosférica y control del medio ambiente, la Ordenanza N° 9.047 que declara al Municipio de Santa Fe como ciudad no nuclear, Ordenanza N° 11.017 sobre Evaluación de Impacto Ambiental, entre otras).

### **3.1.1. La Evaluación de Impacto Ambiental como herramienta eficaz de control:**

Previamente, corresponde aclarar que todo impacto ambiental presupone el análisis y ponderación acerca de la variación que puede

---

<sup>(15)</sup> El artículo 41 -párrafo tercero- dice: "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales."

experimentar el medio ambiente o cualquiera de sus componentes como consecuencia de la implementación de un proyecto o actividad.

### **3.1.1.1. La Evaluación de Impacto Ambiental como Presupuesto Mínimo de Protección Nacional (Ley General del Ambiente):**

La Ley General del Ambiente contempla la Evaluación de Impacto Ambiental como una herramienta de la política ambiental que permite eliminar las causas antrópicas de la degradación ambiental o bien la adopción de medidas de mitigación, restauración ó compensación cuando no sea posible suprimir dichas causas (artículo 8 inc. 2), documento que debe ser especialmente tenido en cuenta como un instrumento idóneo y estratégico sujeto por ende a análisis y ponderación, mediante un procedimiento de valoración integral y totalizador de los impactos referidos por parte de los Organismos en las actividades propias de control.

La ley mencionada regula en su artículo 12<sup>(16)</sup>, además, el Estudio de Impacto Ambiental, que consiste en un análisis técnico realizado por los proponentes o interesados en una obra o proyecto a realizar respaldado con documental donde consten los impactos ambientales que pueda presentar el proyecto, incluyendo medidas correctivas y un programa de vigilancia ambiental.

Completa la norma previendo la Declaración de Impacto Ambiental consistente en el informe que emite la autoridad de aplicación con el cual se concluye el proceso de la evaluación otorgando o no autorización para la realización de la actividad, o bien la condiciona a la introducción de modificaciones.

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental a cargo del Estado, como enseña el Ing. Hammerly, pueden ser totales o parciales constituyéndose en un

---

<sup>(16)</sup> El artículo 12 de la Ley N° 25.675 dice: "Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular, y en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y, emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados".

instrumento que tiene por finalidad prevenir los efectos negativos sobre el medio ambiente en sus componentes natural (atmósfera, hidrósfera, litósfera, biósfera) y social en relación con las infraestructuras que progresivamente viene creando el hombre para satisfacer sus necesidades y tendientes a dar solución a problemas que resultan del crecimiento demográfico de las ciudades, de nuevas tecnologías industriales, de medios de comunicación, etc.

Las acciones de los Organismos de control externo, deben estar encaminadas no sólo a verificar el cumplimiento de la presentación en debida forma de los Estudios de Impacto Ambiental en tanto requisito exigido como condición previa a la realización de toda obra, actividad o proyecto que pueda degradar el ambiente (artículo 12 Ley General del Ambiente), sino también extenderse a la etapa de ejecución propia del proyecto, por cuanto un Estudio de Impacto Ambiental normalmente puede no contemplar todos los actos positivos o negativos de la propuesta, sin perjuicio además de las modificaciones que se produzcan en razón a los cambios propios de las circunstancias de tiempo y lugar. De allí la necesidad de un monitoreo desde los Organismos mencionados a fin del seguimiento de la calidad ambiental en la etapa de construcción y funcionamiento de las obras ó servicios proyectados.

El artículo 11 ss. y cc. de la Ley 25.675 impone como presupuesto mínimo el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental para “Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población ...”. Cabe recordar que por el artículo 3º de la Ley General del Ambiente, dicha ley rige “... en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.”<sup>(17)</sup>

---

<sup>(17)</sup> Mediante Decreto N°2.413 dictado el 27 de noviembre de 2002, el Poder Ejecutivo Nacional, vetó la palabra "operativa" con sustento en razones de prudencia por considerar que la ley, en varios artículos, requiere reglamentación. No obstante debe señalarse que, atento al carácter de presupuesto mínimo que previamente declara y de orden público, aún de no mediar reglamentación, las normas resultan “per se” aplicables desde el momento en que han entrado en vigencia.

En relación a las leyes de presupuestos mínimos, carácter que reviste la Ley N° 25.675 citada, ha dicho el Dr. Salas, entre otros autores, que persigue como objetivo el establecimiento de una tutela mínima uniforme en todo el territorio nacional, lo cual conlleva a la consagración de principios, instituciones y herramientas básicas de la política y gestión ambiental.

### **3.1.1.2. Provincia de Santa Fe: Ley N°11.717 (sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable):**

Dicho plexo legal, sancionado el 11 de noviembre de 1999, define en el artículo 1° sus objetivos, los que tienen por finalidad la protección del medio ambiente, los recursos naturales y calidad de vida humana, imponiendo en el Capítulo VIII bajo el título “Impacto Ambiental”, un estudio e informe de evaluación de impacto ambiental en relación a aquellos proyectos, obras o acciones que puedan llegar a alterarlos o tengan la virtualidad de perturbarlos, en tanto el artículo 19 establece la obligación por parte de los funcionarios y agentes públicos que tengan bajo su responsabilidad la aprobación de tales obras, de requerir previamente el informe de evaluación de impacto ambiental aprobado por la autoridad de aplicación, es decir la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, hoy Secretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. La mentada ley en materia de impacto ambiental ha sido reglamentada mediante Decreto N° 0101 dictado el 27 de febrero del 2003.

Específicamente y en relación a las Obras Públicas, el artículo 33 del citado Decreto manda que el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda de la Provincia de Santa Fe, remita anualmente a la autoridad de aplicación el plan de obras previsto para el año a fin de analizar la necesidad de establecer cuáles estarán sometidas a Estudio de Impacto Ambiental.

Asimismo, el Capítulo VIII del mencionado decreto y bajo el título “De las Auditorías Ambientales”, en su artículo 39 establece que las actividades que se encuentren en marcha y estén que estén incluidas en las siguientes categorías, a saber: a) Categoría 2: las que comprenden emprendimientos o actividades de “mediano impacto ambiental”, que pueden afectar en parte el ambiente, no obstante lo cual sus efectos pueden eliminarse o minimizarse, incluyendo también las que constituyen un riesgo potencial, pudiendo en algunos

supuestos que denomina de “emergencias descontroladas” ocasionar daños moderados- y b) Categoría 3: relacionadas con emprendimientos o actividades de Alto Impacto Ambiental con independencia que se prevean medidas de prevención o mitigación que puedan atenuarlos, conteniendo un alto riesgo potencial pudiendo provocar daños graves en el caso de “emergencias descontroladas”. En ambos supuestos se deberá, en un plazo máximo de seis meses contados desde la notificación de la categorización, presentar un Informe Ambiental de Cumplimiento, correspondiendo a la autoridad de aplicación emitir el Certificado de Aptitud Ambiental, luego de auditar por sí ó terceros las actividades que hayan presentado el Informe Ambiental de Cumplimiento.

### **3.1.1.3. Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe: Ordenanza N°11.017 (Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental)**

La Ordenanza N° 11.017 sancionada el 4 de diciembre de 2003 regula el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental.

Lo llamativo de este plexo legal está dado por una gran contradicción que se verifica en el artículo 3°. En efecto, la norma comienza por establecer, con carácter obligatorio, el procedimiento de Evaluación de Impacto ambiental aclarando inclusive el legislador que será de aplicación aún ante falta de normativa municipal, poniendo énfasis en tal exigencia al enunciar los supuestos comprendidos, a saber: proyectos que puedan producir efectos relevantes para las personas, el medio ambiente o en los componentes abióticos: aire, suelo, agua, incluyendo también el patrimonio natural, cultural, urbanístico o arquitectónico. Ahora bien, en la parte final del artículo condiciona la operatividad de la norma a la reglamentación que dicte el Departamento Ejecutivo Municipal que será la que determine los casos en que deba seguirse el mencionado procedimiento.

Es decir que, por un lado, se impone la observancia del Estudio y de la Evaluación de Impacto Ambiental indicando expresamente frente a que situaciones procede. Sin embargo, y por el otro, su implementación al dictado por parte del Departamento Ejecutivo Municipal de un decreto de carácter reglamentario.

Transcurrido más de 7 años desde la sanción de la Ordenanza N° 11.017 no se ha dictado aún decreto alguno con los alcances del artículo 3° “in fine”.

Asimismo, se advierte que dicho plexo legal violaría el principio de congruencia consagrado en la Ley General del Ambiente N°25675, consistente en que “La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga” (artículo 4° segundo párrafo).

Sobre el particular, las actividades, obras ó proyectos con directa incidencia en el medio ambiente deben ser precedidas por los Estudios de Impacto Ambiental, que aunque no reglamentados según lo dispone la Ordenanza N° 11.017 en su artículo 3°, son obligatorios atento su carácter de presupuesto mínimo de protección ambiental según la Ley General del Ambiente, y estar expresamente regulados y reglamentado su procedimiento en la Ley Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable N°11.717 y decreto reglamentario N°101/03 respectivamente. Es decir que la “laguna” Municipal puede integrarse con la ley Nacional de presupuestos mínimos N°25.675 y la Ley Provincial N°11.717.

### **3.1.2. Normas contenidas en los Pliegos de Bases y Condiciones para la contratación de Obras Públicas:**

Los Pliegos utilizados en licitaciones o concursos públicos de precios para la ejecución de obras públicas contienen en general “Especificaciones técnicas generales para control ambiental”.<sup>(18)</sup>

Debe meritarse que tales instrumentos constituyen lo que la doctrina en forma unánime ha dado en denominar la “ley de las partes”, en cuanto regula el

---

<sup>(18)</sup> A modo de ejemplo, la página web de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe publica los pliegos de las distintas convocatorias, pudiendo verificarse las Especificaciones Técnicas Generales para Control Ambiental en: [http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/convocatorias/licitacion/11\\_2010/00%20-%20PLIEGO%20CASTELLI%20Y%20NECOCHEA.doc](http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/convocatorias/licitacion/11_2010/00%20-%20PLIEGO%20CASTELLI%20Y%20NECOCHEA.doc) pág. 109. Se aclara que por Resolución N°322 de fecha 12 de Julio de 2010 el Sr. Intendente Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz creó una Comisión Especial para el estudio y redacción de un Pliego Único de Bases y Condiciones para los llamados mediante Licitación Pública y Concursos de Precios invitando al Tribunal de Cuentas a participar en la tarea encomendada a los efectos de modificar el vigente.



contrato en su etapa de gestación, y que se extiende a la propia de ejecución de la obra de donde derivan los derechos, obligaciones y demás aspectos propios del cumplimiento del contrato y, utilizando palabras del maestro Marienhoff, “en cuanto expresa o traduce el contenido o parte del contenido del contrato celebrado es parte integrante del mismo”.

Componen dichas bases las mencionadas especificaciones técnicas generales para control ambiental conteniendo su texto diversas normas relacionadas con el control y protección del medio ambiente,<sup>(19)</sup> contemplando un plan de mitigación (artículo 2º) y monitoreo (ar t. 3º).

Las especificaciones supra aludidas no deben ser idénticas en todas las obras públicas habida cuenta que ello lleva en la práctica que, en muchos casos, las medidas de prevención plasmadas en tales instrumentos no constituyan normas efectivas en virtud a las características particulares y diversas que presenta cada obra.

Por ello, la regulación en el aspecto ambiental no puede estar contenido en un documento común aplicable a la totalidad de contratos que tengan por objeto la construcción de una obra pública. De verificarse ello, resulta procedente que los Tribunales de Cuentas recomienden la reformulación de las especificaciones aludidas, en una acción coordinada con la Sindicatura u Órganos de Control Interno.

Distinto resulta el supuesto de los Pliegos Generales de Bases y Condiciones en cuanto por éstos solamente se fijan requisitos formales de

---

<sup>(19)</sup> El artículo 1º de las “Especificaciones técnicas g enerales para control ambiental” aplicables en el procedimiento de selección para la contratación de obras públicas en el ámbito jurisdiccional de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, contiene una descripción acerca de la regulación contenida en dicho instrumento en los siguientes términos: “Comprende básicamente el Control y Protección del Medio Ambiente en un todo de acuerdo a las Leyes, Decretos, Resoluciones y Disposiciones ( Nacionales, Provinciales y Municipales ) y requerimientos de la documentación contractual, con el objeto de velar por la seguridad de las personas con derecho a estar en las zonas de obras, conservando las mismas en un estado de orden que evite cualquier peligro a aquellas; proporcionar y mantener (en tiempo y forma) todos los elementos necesarios para la seguridad de todas las personas; tomar todas las medidas necesarias para proteger el ambiente dentro y fuera de la obra; y suprimir o reducir los impactos ambientales negativos durante la ejecución de la obra (acumulación de materiales en la vía pública; interferencias en el tránsito peatonal y vehicular; ruidos; generación de polvos, gases y/o emanaciones tóxicas; desbordes de pozos absorbentes; riesgos para la población y construcciones aledañas debido a excavaciones profundas; deforestación, anegamiento; etc.), en un todo de acuerdo con los programas enunciados en el Plan de Mitigación”.

admisibilidad en la presentación de la oferta, las condiciones que deben reunir los postulantes, el contenido de la propuesta y demás documentación complementaria que deberán acompañar y que sí puede estar contenido en un documento en común, de observancia en todos los procedimientos de selección de idéntica naturaleza (vrg. obras públicas, servicios públicos, suministros, etc.).

Por ende, las Especificaciones Técnicas Generales para Control Ambiental deben ser elaboradas previo estudio por parte de la Administración Estatal de los trabajos a ejecutarse, analizando las características e impactos que pueden producirse en la etapa de ejecución y cumplimiento de la obra, alteraciones que muchas veces llegan a prolongarse, inclusive, luego de la expiración del contrato por cumplimiento de su objeto (vrg. caso desagües pluviales, etc.).

Los modelos de especificaciones de tipo estándar, generales y uniformes que contienen formulaciones genéricas, indefectiblemente llevan a que sus normas queden como simples postulados declarativos.

Por otra parte, la falta de precisión del texto en cuestión, propicia además la adopción de diversos criterios en su aplicación por parte del funcionario que se erija en su intérprete, llevando a consecuencias diversas y en muchas ocasiones no buscadas o queridas por el legislador.

### **3.2. - Otras herramientas para un efectivo control sobre el Medio Ambiente**

#### **3.2.1 Capacitación del personal:**

Los recursos humanos que integran los Organismos de Control, ya sea interno o externo, comienzan recién a tomar conciencia acerca de la importancia en capacitarse en materia ambiental.

Los agentes de la Administración constituyen un elemento estratégico para llevar adelante las funciones de la Organización.<sup>(20)</sup> El nivel de instrucción

---

<sup>(20)</sup> El Dr. Oscar Oszlak en oportunidad de una entrevista que le realizara el "Diario El Litoral" en la ciudad de Santa Fe, publicada en fecha 07/06/10, señaló lo siguiente: "La formación es otro componente fundamental en la carrera sobre todo en un mundo cada vez más complejo e incierto, donde los saberes caen rápidamente en desuso porque se requieren cada vez

de los cuadros de personal, en sus distintos niveles, resulta un aspecto de suma relevancia habida cuenta que los conocimientos que se van adquiriendo y ampliando se ven reflejados en la calidad de la labor que se desarrolla a diario (vrg. trabajos de auditorías, estudio y control de expedientes referentes a licitaciones públicas, concursos públicos o privados de precios con la consiguiente elaboración de dictámenes, constataciones, etc.), acordes también al contexto que, como sostiene el Dr. Alejandro Pérez Hualde, se presenta dinámico, cambiante, con mayores demandas de un control en diversas, complejas y variadas materias, ejerciendo gran influencia el constante progreso técnico.

Desde la propia Sindicatura General de la Nación se asevera que el personal, con sus cualidades individuales, participación colaborativa, valores éticos, su profesionalidad y el contexto en el cual despliega su labor, es el que va creando un espacio en la conformación de un Ambiente de Control.

No obstante lo señalado, podemos afirmar que estamos en los albores de un proceso que demandará tiempo, esfuerzo personal y dedicación.

En efecto, no sólo se requiere personal capacitado, sino también debe ponderarse que la actividad de control en materia ambiental necesita del aporte de más de una disciplina, por cuanto sólo el producto de los conocimientos combinados que se integran en un campo del saber puestos en contacto, pueden dar por resultado productos originales, los que seguramente no hubieran surgido con un desarrollo aislado e independiente.

Lo expuesto justifica que en los Tribunales de Cuentas y Organismos de Control externo se conformen equipos interdisciplinarios, por cuanto la dimensión ambiental no puede ser parcelada pues engloba problemáticas que van más allá de las incumbencias profesionales tradicionales, como las jurídicas y las económicas, debiendo incorporarse otros saberes relacionados (vgr. ingeniería ambiental, psicología social, ecología, antropología, etc.).

La intervención de dichos equipos permitiría contar con elementos de juicio válidos que lleven a recomendar la adopción de medidas para la

---

mayores conocimientos, adoptar nuevas tecnologías, por lo tanto, una formación de una vez y para siempre ya no existe como formación para el desarrollo de una carrera. La capacitación permanente tiene que formar parte de esa profesionalización”

protección de la salud, y a los efectos de revertir, detener o evitar la degradación del ambiente, sugiriendo la aplicación de soluciones técnicas que prevengan y/o minimicen los efectos ambientales perjudiciales.

Los cuadros de personal deben orientarse hacia el logro de una verdadera profesionalización en la Administración Pública con miras al perfeccionamiento y logro de la excelencia, meta esta última que debe estar instalada a diario en todos y cada uno de los niveles de recursos humanos que cumplen funciones en el Estado. Siguiendo al Dr. Alberto M. Sánchez, ello conlleva a ponderar la importancia de los cargos que desempeñan, en una actitud de compromiso con la comunidad en la satisfacción de las necesidades que tengan por finalidad el bien común.

En esa inteligencia, García Delgado sostiene lo siguiente: “La mejora de la calidad de gestión del Estado es impostergable para lograr una reestructuración y puesta al día del mismo en todos sus ámbitos, que revalorice sus recursos humanos y profundice la capacitación y la ética de la responsabilidad”.

### **3.2.2. La Auditoría Ambiental como técnica de control – Normas de calidad:**

La clave para un adecuado control es conocer acabadamente la materia a auditar para luego aplicar el procedimiento más idóneo. La Auditoría Ambiental, también llamada Auditoría Verde, constituye una de las técnicas que permite interactuar con distintas áreas relacionadas con la gestión ambiental.

El reglamento de la Unión Europea N°1836/93 define la Auditoría Ambiental como: “Un instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la eficiencia de la organización, el sistema de gestión y procedimientos destinados a la protección del medio ambiente, y que tiene por objeto: facilitar el control, por parte de la dirección, de las prácticas que pueden incidir sobre el medio ambiente.- Evaluar su adecuación a las políticas ambientales de la empresa”.

En similar sentido, la Environmental Protection Agency (EPA)<sup>(21)</sup> adopta la siguiente definición: “Revisión objetiva, periódica, documentada y sistemática, llevada a cabo por entidades homologadas sobre instalaciones y prácticas relacionadas con estándares medioambientales”.

Si bien en un comienzo se asociaba a las auditorías con la incumbencia profesional contable y de economistas, luego y en forma gradual su aplicación se fue extendiendo a diversas funciones, áreas y materias.

El Dr. Jorge Ariel Núñez la considera además como un elemento de la Auditoría Social que comprende el análisis y evaluación planificado de diversas variables, documentado y objetivo que llevan a cabo un cuerpo interdisciplinario de auditores debidamente capacitados en los procedimientos de auditoría financiera y de gestión.

Como lo afirma Mariana Valls, las auditorías ambientales pueden resultar un complemento de la obligación de realizar Evaluaciones de Impacto Ambiental y de esta forma utilizarse como técnica para establecer si se cumplieron los objetivos propuestos en la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental, procedimiento este último que está previsto en la legislación Nacional como presupuesto mínimo de protección, o bien ser adoptada como figura independiente o autónoma.

La auditoría ambiental permite obtener información diversa, involucrando constataciones en obras públicas en ejecución, sus obradores, indicación de los trabajos que pueden llegar a afectar el ambiente, revisión de la documentación de la empresa contratista, entrevistas con las personas responsables en la adopción de medidas preventivas o de mitigación de los impactos negativos sobre el ambiente, entrevistas con vecinos, entre otras tareas de campo, identificando asimismo el marco legal lo cual posibilita establecer el grado de cumplimiento de las normas ambientales, resultando esencial que el auditor utilice un criterio objetivo en el desarrollo de su labor.

---

<sup>(21)</sup> La EPA tiene como finalidad la protección de la salud humana y salvaguarda del medio ambiente natural - aire, agua y terreno. Surgió en EE.UU. como una Agencia de Protección Ambiental en el año 1970 debido a la preocupación del gobierno por el progresivo aumento de la contaminación, nucleando una variedad de investigaciones federales, encargada también de la supervisión, establecimiento de normas y medidas protectoras, trabaja por un entorno más saludable y limpio para el pueblo estadounidense.

Conforme lo expuesto, pueden enumerarse, en una enunciación no taxativa, los objetivos que persiguen las auditorías ambientales, a saber:

- Conocer la situación real de una empresa y diagnosticar el estado de la actividad en relación a:
  - ✓ La legislación ambiental vigente y el grado de cumplimiento de la misma;
  - ✓ Requerimientos ambientales, tanto internos como externos en lo que hace a sus relaciones para con la comunidad;
  - ✓ Riesgos que puedan resultar de su situación actual y su responsabilidad legal;
- Destacar los puntos fuertes de la política ambiental empresarial que pueden ser comunicados públicamente y mejorar los aspectos débiles de la misma;
- Identificar un conjunto de soluciones técnicas y económicamente viables que permitan alcanzar el cumplimiento de la normativa vigente;
- Mejorar el conocimiento de los procesos (materias primas, reactivos, productos, subproductos, costos de producción);
- Caracterizar los efluentes, emisiones y residuos que se generan (tipo, cantidad, composición, fuente generadora y causa de la generación);
- Establecer criterios de prioridad en el tratamiento y corrección de los defectos detectados;
- Identificación y análisis de los impactos ambientales que la actividad produce en el entorno;
- Definición de las medidas correctoras, precautorias y compensatorias y delineación del programa de vigilancia ambiental;
- Definir o mejorar el plan de higiene y seguridad industrial;
- Evaluación económico-financiera de la inversión necesaria para ejecutar las alternativas y medidas diseñadas;
- Aumentar la rentabilidad económico-financiera de la empresa;

- Aportar la información necesaria para el diseño de un Plan de Comunicación, interno y externo, que satisfaga los requerimientos institucionales y sociales.<sup>(22)</sup>

En relación al Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, la norma de funcionamiento contempla, en numerosos artículos, el sistema de Auditorías, de modo tal que puede ser utilizada en prácticamente la totalidad del universo sujeto a control.<sup>(23)</sup>

Asimismo se mencionan las normas ISO 14.000, que constituyen una herramienta útil a los efectos de evaluar el grado de cumplimiento de la tutela ambiental que prescribe el artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina, las que pueden ser tenidas en consideración en la citada técnica de control.

Las Normas ISO “supra” citadas surgieron como consecuencia de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en el año 1992, oportunidad en que asistieron representantes de la Organización Internacional para la Estandarización<sup>(24)</sup> (International Standards Organization –ISO-), a la que fueron invitados, derivando ello con posterioridad en la creación de normas ambientales conocidas como ISO 14.000,<sup>(25)</sup> conforme al compromiso que asumieran en la mencionada cumbre ambiental.

---

<sup>(22)</sup> Extraído y adaptado del material correspondiente al Seminario Auditorías Ambientales dictado por el Ing. Gaviño Novillo, Marcelo (UNLP) en el marco de la Maestría en Gestión Ambiental – UNL, año 2001.

<sup>(23)</sup> La Ordenanza N° 11.558 en el Capítulo II, bajo el título “Competencias, atribuciones y deberes”, en el artículo 17 dispone: “Es competencia del Tribunal de Cuentas ejercer el control externo posterior mediante: a) La auditoría y control posterior de carácter legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial y de gestión. b) Las auditorías y el control integral, previo y posterior, de los actos de relevante significación económica y/o institucional, que sean solicitados por el Honorable Concejo Municipal. c) La auditoría y emisión del dictamen de la cuenta de inversión y/o los estados financieros y contables del sector público de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe. Las auditorías y el control integral previo y posterior de los actos de relevante significación económica y/o institucional, que sean solicitados por el Honorable Concejo Municipal...”. Asimismo contiene el capítulo N° VII bajo el título “*De las Auditorías*” específico sobre el tema.

<sup>(24)</sup> La Organización Internacional para la Estandarización se crea terminada la segunda Guerra Mundial, siendo su función la estandarización a nivel internacional de normas de productos y seguridad para empresas u organizaciones.

<sup>(25)</sup> La norma está compuesta por los siguientes elementos: 1) Sistemas de Gestión Ambiental (14.001 Especificaciones y directivas para su uso, 14.004 Directivas generales sobre principios, sistemas y técnica de apoyo.); 2) Auditorías Ambientales (14.010 Principios generales, 14.011 Procedimientos de auditorías, Auditorías de Sistemas de Gestión Ambiental, 14.012 Criterios para certificación de auditores); 3) Evaluación del desempeño ambiental (14.031 Lineamientos, 14.032 Ejemplos de Evaluación de Desempeño Ambiental); 4) Análisis del ciclo de vida (14.040 Principios y marco general, 14.041 Definición del objetivo y ámbito y análisis del inventario,

Se aclara que tales normas son de aplicación voluntaria, excepto que el Estado lo establezca con carácter obligatorio. Como explica el autor Eduardo R. Grassetti, sirven de modelo para la gestión ambiental e incluyen “la estructura organizativa, las actividades de planificación, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y recursos para desarrollar, implementar, lograr, revisar y mantener la política ambiental de la organización,” estableciendo de esta forma herramientas orientadas a los procesos de producción y las externalidades que éstos provoquen al medio ambiente.

De esta forma las ISO 14000 son un conjunto de normas de gestión ambiental que establecen los requisitos que debe reunir el sistema de la empresa u organización para que su performance pueda ser certificada. El control se realiza mediante auditorías, a diferencia de las normas ISO de características técnicas de un producto que son controladas en laboratorios certificados.

Mediante Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1.474<sup>(26)</sup> de fecha 23 de agosto de 1994, se crea el Consejo Nacional de Normas, Calidad y Certificación coordinado por el Instituto Argentino de Normalización (IRAM)<sup>(27)</sup>, asignándosele competencia para estudiar las referidas normas y determinar su utilización en la Argentina. En cuanto al Instituto, se trata de una asociación

---

14.042 Evaluación del impacto del Ciclo de vida, 14.043 Interpretación del ciclo de vida, 14.047 Ejemplos de la aplicación de ISO 14.042, 14.048 Formato de documentación de datos del análisis); 5) Etiquetas ambientales (14.020 Principios generales, 14.021 Tipo II, 14.024 Tipo I, 14.025 Tipo III); 6) Términos y definiciones 14.050 Vocabulario).

<sup>(26)</sup> En los considerandos del Decreto se reconoce “que existen organismos internacionales encargados de emitir normas de calidad de cumplimiento voluntario, las que empleadas bajo estricto modelos de organización y aplicación facilitan la aceptación de los bienes y servicios bajo ellas certificadas en la mayoría de los mercados externos”, agregando, entre otros fundamentos, que “El Estado debe orientar su capacidad de compra a fin de asegurar la calidad de los bienes y servicios prestados a la comunidad exigiendo el cumplimiento de normas de calidad en sus contrataciones”.

<sup>(27)</sup> El Instituto Argentino de Normalización y Certificación fue fundado “por representantes de los diversos sectores de la economía, del gobierno, y de las instituciones científico- técnicas. Los impulsaba el interés de que nuestro país contara con una institución técnica, independiente y representativa, una organización idónea para desarrollar las normas que requería una nación en pleno crecimiento. A lo largo de los años y en mérito a su actividad, IRAM fue reconocido como Organismo Nacional de Normalización por sucesivas legislaciones nacionales. En el año 1994 fue ratificado en su función por el Decreto PEN N° 1474/94, en el marco del Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación”, en [www.iram.org.ar/seccion.php?ID=1](http://www.iram.org.ar/seccion.php?ID=1).



civil privada que no tiene fines de lucro, independiente, instituido desde 1935, que además se encuentra afiliado a la ISO y colabora estrechamente con el Estado. Toda certificación que sea supervisada por dicho Instituto, aclara Mario Valls, acredita que se cumple con la correspondiente norma ISO.

### **3.2.3. - Participación ciudadana, acceso a la Información Pública Ambiental y Educación Ambiental:**

Como señala Boaventura de Sousa Santos, vivimos en tiempos contradictorios en virtud que existe, por un lado, una demanda social en adoptar medidas urgentes a corto plazo tendientes a modificar la realidad ante la gran crisis ecológica que se viene experimentando, que puede inclusive llevar a que el mundo colapse como consecuencia de la intervención de la mano del hombre en el contexto de una sociedad capitalista. Por otro lado, se justifican los cambios, en cuanto resultan propios de procesos civilizacionales que involucran transformaciones a largo plazo. Ante tal situación el autor propicia lo que ha dado en denominar “refundar otro Estado sin olvidar la historia”.

En efecto, similar sentido, Carmen Navarro Gómez alude que las políticas públicas ya no son unilaterales, el Gobierno no puede por sí sólo resolver los problemas que se presentan en la agenda pública, contando con la participación de una ciudadanía más activa. En este sentido, las decisiones, antes unilaterales, han pasado a ser el producto de una interacción, intercambio entre el Estado, a través de las instituciones políticas y la sociedad.

Para Boaventura De Sousa Santos “El Estado como novísimo movimiento social en las nuevas funciones de articulación societal, debe completarse con una experimentación interna en su esquema institucional, que asegure la eficacia democrática en el interior de la nueva organización política, bajo este contexto la democratización del Estado pasa por la democratización societal y, viceversa, la democratización societal por la democratización del Estado”.

Los aspectos que involucra la participación ciudadana en materia ambiental han sido formulados en el Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en

1992.<sup>(28)</sup> Autores como Daniel A. Sabsay y María Eugenia Di Paola entienden que refiere a la participación relacionándola con los procesos de toma de decisión y el acceso a la justicia.

La Convención sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en temas Medioambientales, más conocida como “Convención Aarhus”, firmada el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa Aarhus, fue adoptada en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y marca un hito con respecto al Acceso a la Información Pública Ambiental y la participación a nivel del Derecho Internacional. Dicho instrumento parte del reconocimiento en su Preámbulo de la importancia de la participación ciudadana, acceso a la información y a la justicia.<sup>(29)</sup>

Es la primer convención internacional integrada a cada parte, que se aplica a todo Europa, siendo esencialmente un instrumento de Derecho Administrativo Internacional, por cuanto su finalidad esencial está constituida por organizar un procedimiento administrativo que permita hacer efectiva: la participación del público, el acceso a la información y el acceso a la justicia, erigiéndose éstos en sus tres pilares.

Tales postulados han sido receptados con la Reforma de la Constitución Nacional Argentina en 1994 (artículos 41 y 43) y posteriormente por la ley

---

<sup>(28)</sup> El Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de Río de 1992 dice: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

<sup>(29)</sup> La Convención proclama, en su Preámbulo que “en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta” (párrafo 7° segunda parte), agregando, entre otros aspectos, que se pretende “favorecer el respeto del principio de la obligación de rendir cuentas y la transparencia del proceso de toma de decisiones y garantizar un mayor apoyo del público a las decisiones adoptadas sobre el medio ambiente” (párrafo 8°), como asimismo “Conscientes de que las autoridades públicas tienen en su poder informaciones relativas al medio ambiente en el interés general, Deseando que el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley...”(párrafo 12).

General del Ambiente N° 25.675 de Presupuestos Mínimos de aplicación en materia de política ambiental nacional, contemplando en su texto la participación ciudadana, la educación e información ambiental y el acceso a la jurisdicción.<sup>(30)</sup>

A su vez, el 26 de noviembre del 2003 se sancionó la Ley N° 25.831 denominada “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental”. En el artículo 2° define a la información ambiental en los siguientes términos: “toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente. b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente”.

Conforme a dicho artículo, el sujeto activo con derecho al acceso es toda persona física o jurídica, con la particularidad que no debe invocar razón alguna, en tanto que el sujeto pasivo es el Estado en sus distintos niveles. Establece además el carácter libre y gratuito del acceso a la información, excepto los gastos vinculados con los recursos utilizados en su entrega (artículo 3° segunda parte), circunstancia ésta que permite hacer efectivo el ejercicio del derecho. En cuanto a la denegación de la información solicitada procede solamente frente a excepciones fundadas en seguridad nacional, secreto industrial, confidencialidad de datos personales, entre otros (artículo 7°).

Sobre el tema, Aníbal J. Falbo ha manifestado que la información permite dar otro dinamismo a la problemática ambiental, así mediante un canal

---

<sup>(30)</sup> Entre los principios de la política y gestión ambiental el artículo 8° de la ley N°25.675, incluye a la educación ambiental (apartado 4), el sistema de diagnóstico e información ambiental (apartado 5), estableciendo que aquella: “constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población” (artículo 14). En relación a la información ambiental dispone: “Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan” (artículo 16) y respecto a la participación ciudadana que “Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general...” (artículo 19), en tanto el artículo 32 en su parte pertinente dispone: “... El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie...”.

de comunicación constante y fluido con el Estado posibilita a la par que los decisivos adoptados sean producto de un consenso para el logro de la mejor solución.

Tanto el acceso a la información pública como la participación ciudadana y la educación ambiental, son presupuestos mínimos cuyo cumplimiento debe estar presente en la acción de Gobierno, y desde los Tribunales de Cuentas y Organismos de Control. De esta forma debe propiciarse la creación de espacios de intercambio y recomendar, en el ejercicio de las funciones propias, la implementación de prácticas participativas, como asimismo la difusión de normas ambientales, creación y actualización permanente de una base de datos ambientales que sean públicas utilizando las Nuevas Tecnologías de Información.

En este contexto, el Dr. Gonzalo Sozzo entiende que “El Derecho Ambiental propio de la posmodernidad, atento a los valores comprometidos debe impulsar el diálogo social. Por ello dotar de instancias democráticas de decisión al campo jurídico...De decisión democrática, deben garantizar el Derecho a la participación de las minorías y los grupos más desfavorecidos”.

Resulta de interés la Convención Interamericana contra la Corrupción, de jerarquía Constitucional, al cual Argentina se adhiriera por ley 24.759 en cuanto obliga a los Estados a la adopción de medidas para evitar la corrupción, promoviendo la participación de la sociedad civil.

Ahora bien, no tiene sentido la participación ciudadana si no se sabe cómo ni porqué, de ahí la necesidad de una educación ambiental a cargo del Estado que puede diseñarse y proyectarse en forma conjunta con la sociedad civil.

### **CONCLUSIONES:**

El mandato proteccionista de la Constitución Nacional Argentina contenido en el artículo 41 y las leyes de presupuestos mínimos que en su consecuencia se han ido sancionando, las dictadas por las legislaturas provinciales y ordenanzas municipales que las complementan, permiten que las autoridades cuenten con un marco legal base para adoptar estrategias que conlleven a hacer efectiva la tutela ambiental.

No obstante ello, y en razón a lo expuesto en el ítem 3.1.1.3., se impone un aggiornamiento de los plexos legales locales respetando el principio de

congruencia contenido en la ley general del ambiente debiéndose aplicar además, ante una laguna legal, las normas de presupuestos mínimos.

El cuanto al control externo en el modelo “ex post” (vrg. obra pública en la etapa de ejecución) resulta ineficaz y tardío a la luz del principio de prevención que genera la obligación de adoptar medidas sobre las causas y fuentes de los problemas ambientales, habida cuenta que de existir un riesgo de contaminación y en dicha instancia de intervención, el daño se habrá consumado o se encontrará en pleno proceso de generación y producción, quedando a los Tribunales de Cuentas la función de formular recomendaciones, sin perjuicio de las responsabilidades de los funcionarios involucrados que deban determinarse. En cambio en el control previo, como afirma el Dr. Sesin, se percibía “la sombra permanente del órgano de control externo”, previniendo, asesorando y orientando los modelos operativos de la actividad pública.

Para finalizar, resulta ilustrativo citar una metáfora utilizada por el diputado Cruchaga en el debate que generó la sanción de la ley N°24.156 que eliminó el control previo que ejercía el Tribunal de Cuentas de la Nación: “El control posterior al acto que provoca un daño ...es un control histórico, es posterior a la decisión. Y un control que llega después al acto lesivo ... llega cuando el paciente está muerto. No sirve como medida preventiva es autopsia de un cadáver donde ya el daño se ha provocado”.<sup>(31)</sup>

#### **CITAS BIBLIOGRAFICAS:**

1. Bidart Campos, G. *“Manual de la Constitución Reformada”*, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1998.
2. Bidegain, C. M. *“Curso de Derecho Constitucional”*, T. III, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1995.
3. Cafferatta, N. *“Panorama Actual del Derecho Ambiental, en Cuestiones Actuales del Derecho Ambiental”*, ED, 2007.
4. Couture, E. J., *“Vocabulario Jurídico”*, Depalma, Bs. As., 1991.

---

<sup>(31)</sup> Reunión 47°, en sesiones de la Cámara de Diputados del 13 y 14 de noviembre de 1991.

5. De Sousa Santos, B. *“Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales,”* Clacso coediciones, Bs.As., 2009.
6. De Sousa Santos, B. “Reinventar la democracia”, en Biblioteca virtual Clacso, [bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/sousa.html](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/sousa.html)
7. Esain, José Alberto, *“Competencias Legislativas entre la Nación y las Provincias en Materia Ambiental”*, Revista de Derecho Público, 1, Rubinzal Culzoni Editores, 2009.
8. Escola, H. J., *“El Interés Público como fundamento del Derecho Administrativo”*, Depalma, Bs. As., 1989.
9. Falbo, A. J., *“La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”*, en JA, 2003-III-28.
10. Fernández, F. J., *“La Auditoría General de la Nación y el control de los servicios públicos”*, Cuadernos de Época, Serie Servicios Públicos, Buenos Aires -Madrid, 2006.
11. García Delgado, D. – Nosetto, L. (comp.), *“El desarrollo en un contexto posneoliberal”*, Colección Transformación, Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2006.
12. García Delgado, D. *“Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil Argentina”*,  
[http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Garcia\\_Delgado\\_Unidad\\_1.PDF](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Garcia_Delgado_Unidad_1.PDF).
13. Grasseti, E. R. *“Estudios Ambientales”*, Editorial Heliasta, Bs.As., 1998.
14. Hammerly, J. *“Medio Ambiente y Normas Ambientales”*, Centro de Ediciones Técnicas del Colegio de Ingenieros Especialistas de la Provincia de Santa Fe Distrito I, Santa Fe, 2003.
15. Hutchinson, T. *“Breve análisis acerca de la responsabilidad administrativa ambiental”*, en obra colectiva Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Editorial Ciencias de la Administración, Universidad de Austral, Bs. As., 2001.
16. Ivanega, M. M. *“Breves reflexiones en torno al Control Externo Administrativo y sus consecuencias en la República Argentina”*, Revista Estudios Socio-Jurídicos, ene-Junio, vol. 7, número 001, Universidad de Rosario, Bogotá Colombia.

17. Ivanega, M. M. *“Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad”*, Abaco de Rodolfo Depalma, Bs.As., 2003.
18. Jenefes, H. R., *“El Control y el Medio Ambiente”*, sitio web del SPTCRA, noticias 2007.  
[http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/index.php?option=com\\_content&view=article&id=91&Itemid=66](http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=66).
19. Lorenzetti, R. L. *“Teoría del Derecho Ambiental”*, La Ley, Bs.As., 2008.
20. Marienhoff, M. S. *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Tomo III-A, Cuarta edición actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Año 1994.
21. MONTESINOS JULVE, V. *“Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas”*, Revista Española de Control Externo, N° 4, Volumen II, enero 2000 y Revista de Control Fiscal, N° 146, mayo-agosto de 2001.
22. Moreira, M. *“Antropología del control social”*, Antropofagia, Bs.As., 2001.
23. Navarro Gómez, C. *“Gobernanza en el ámbito local”*, - VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa Portugal, Oct. 2002.
24. Núñez, J. A. *“Manual de Auditoría Gubernamental”*, Ediciones RAP, Buenos Aires, octubre 2006.
25. Pérez Hualde, A. *“Servicios Públicos y Organismos de Control”*, Lexis Nexis, Año 2005.
26. Ruiz, J. J. *“Derecho Internacional del Medio Ambiente”*, McGraw-Hill, Madrid 1999.
27. Sabsay, D. A. – Di Paola, M. E. *“La Participación Pública y la Ley General del Ambiente”*, Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo, Año 2003 - N° 14, La Ley, Buenos Aires.
28. Salas, A. R. *“La implementación de las leyes de presupuestos mínimos”*, Revista de Derecho Público 2009-1 Derecho Ambiental Rubinzal-Culzoni, editores, año 2009.
29. Sanchez, A. M., *“La profesionalización de la Administración Pública”*, obra colectiva Jornadas sobre Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público, organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho RAP, Bs. As., 2005.

30. Sesin, D., *“Tribunal de Cuentas. Importancia y Alcance del control previo. Nuevas perspectivas”*, obra colectiva Jornadas sobre Control de la Administración Pública – organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Segunda Edición, Rap, Buenos Aires, 2009.
31. SOZZO, G., *“Riesgos del desarrollo y sistema de Derecho de Daños (hacia un derecho de daños pluralista”*, obra colectiva: Derecho, Sociedad y Riesgos, AAVV, Ed. UniCeub – Unitar, 2007.
32. Tripelli, A. B., *“La Protección Internacional del Ambiente en el Siglo XXI Hacia un Derecho Internacional del Desarrollo”*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.
33. Valls, M. *“Derecho Ambiental”*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
34. Valls, M. F., *“Derecho Ambiental”*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, Año 2008.
35. Walsch, J. R. – Di Paola, M. E. *“El daño ambiental y la sustentabilidad”*, obra colectiva “Ambiente, Derecho y Sustentabilidad”, La Ley, Bs.As. 2000