
**XX JORNADAS DE CAPACITACION Y ACTUALIZACION DOCTRINARIA –
S.P.T.C.R.A.-**

San Salvador de Jujuy 17, 18 y 19 de Septiembre de 2008

“Los nuevos paradigmas de control de los Tribunales de Cuentas y Organismos
de Control Externo en la protección del Medio Ambiente”

AUTORA

Dra. Silvia Elisabeth Montrul

“El Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe ha tomado conocimiento de la presentación del trabajo para las XX Jornadas de capacitación y actualización doctrinaria S.P.T.C.R.A. según Resolución N°076/08”

RESUMEN

De conformidad al Reglamento para la presentación de trabajos en Congresos y Jornadas Nacionales de Tribunales de Cuentas aprobado por el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, y ajustándose la presente propuesta a dicha normativa, el tema de abordaje seleccionado pretende introducir la temática ambiental brindando nociones básicas de medio ambiente y poniendo énfasis en la importancia que reviste la

existencia de un compromiso desde el Estado sobre la materia, asociado necesariamente al concepto de desarrollo sustentable.

Seguidamente se menciona el marco legal, analizándose el poder de policía ambiental y el denominado “federalismo ambiental” que se refleja a través del reparto de competencias que surgen de los plexos legales vigentes.

De esta forma, se determina la necesaria intervención de los Tribunales de Cuentas y Organismos de Control externo con fundamento en el principio de prevención, y referencia al principio de quien contamina paga, proponiendo como tópicos a considerar a los efectos de fijar los ejes de acción, los contenidos de la Constitución Nacional y Ley General del Ambiente.

Así se alude a la evaluación del impacto ambiental, formación de equipos interdisciplinarios en los cuadros de personal, citando una de las técnicas de control aplicada, a saber: la Auditoría Ambiental e indicadores.

Se incluye el tratamiento de la Red Federal de Control Público con la posibilidad de ampliar su objeto a la dimensión ambiental, y la Gobernanza Ambiental que involucra conceptos como la participación ciudadana, acceso a la información y educación ambiental.

El trabajo concluye con las respectivas recomendaciones acordes al desarrollo efectuado por la autora.

Metodología de Investigación

La metodología de investigación utilizada se basó en una primera etapa en determinar el marco legal vigente fijando una estructura con una tabla de contenidos y a partir de la misma a recopilar citas bibliográficas de autores

de probada trayectoria, Jurisprudencia, Derecho comparado, aportes brindados por el cuerpo docente y material suministrado desde el Master en Derecho Ambiental - Urbanístico y 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) buscando, con sustento en la opinión de autorizada doctrina y legislación no sólo Argentina sino de Derecho Internacional, que el lector tenga una visión acerca de la importancia que reviste la temática ambiental a nivel local, regional y global, determinando los aspectos elementales que surgen de la Constitución Nacional y Ley General del Ambiente a los efectos que sean tomados como orientadores de la labor de control por parte de los Tribunales de Cuentas y Organismos de Control Externo.

I.- Medio Ambiente: noción y alcances

El Medio Ambiente puede definirse como la “interacción del conjunto de elementos naturales, artificiales y culturales que propician el desenvolvimiento equilibrado de la vida en todas sus formas”¹ comprendiendo por ende al conjunto de valores naturales, sociales y culturales que interactúan entre sí, existentes en un lugar y momento determinado incidiendo en la vida del ser humano y en el de las generaciones futuras, identificándose como ambientales no sólo los problemas relativos a contaminación, sino también otros más ligados a cuestiones sociales, culturales, económicas, relacionadas en definitiva con el modelo de desarrollo el cual debe necesariamente compatibilizar con el cuidado del medio ambiente, concibiéndose a este último como un macrosistema, compuesto por varios subsistemas que interaccionan entre sí, lo que hace que ante la existencia de una falla en esos intercambios se produzca como derivación lógica problemas ambientales.

En ese orden se ha dicho que “la disposición estructural (considerando la forma en que los elementos se colocan) y las relaciones “funcionales” (considerando las interacciones que entre ellos se producen) permiten reconocer al conjunto como algo más que un agregado de elementos heterogéneos, asignándole el status de “sistema”, caracterizado por su autonomía, la regularidad de sus criterios de funcionamiento y su capacidad regenerativa. La disposición estructural del conjunto y las relaciones funcionales que dentro de él se generen revela la importancia de sus

¹ DA SILVA, José Afonso, Direito ambiental constitucional, Malheiros, Sao Paulo, 1997, p. 2.

componentes, al punto que la alteración sustancial de alguno de ellos habrá de repercutir indefectiblemente en el conjunto”² basándose por ende el paradigma ambiental “en una idea de interacción compleja que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humana”.³

De esta forma y según lo afirma Néstor A. Cafferatta, el entorno de un proyecto es el ambiente que interacciona con aquél en términos de entradas y salidas de recursos, y, por lo tanto, base de oportunidades, generador de condicionamientos y receptor de efectos.

Son parámetros del medio ambiente: a) el natural constituido por suelo, aire, agua y ecología (flora, fauna y medio perceptual), b) el construido compuesto por la población, la infraestructura y servicios, el equipamiento comunitario, lo económico y la estructura. De ellos se computarán los factores impactados del medio más importante, debiendo adoptarse una adecuada gestión ambiental, entendiendo por ella el conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión, relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, basándose en una coordinada información multidisciplinaria y en la participación ciudadana.⁴

II.- Importancia del paradigma ambiental y su relación con el concepto de desarrollo sustentable:

² Horacio D. Rosatti “Derecho Ambiental Constitucional, Edit. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, Abril 2007, pág. 38.

³ Ricardo Luis Lorenzetti, “Teoría del Derecho Ambiental”, La Ley, Abril 2008, pág. 15.

⁴ Néstor A. Cafferatta “En defensa del paisaje”, JA 2002-IV, suplemento fascículo N°2, Bs.AS., 09/10/02, pág.76.

El creciente interés político y social por el medioambiente que se viene experimentando en las últimas décadas a través de la acción de Organismos Internacionales, Organizaciones no Gubernamentales de Ecologistas y Estado con la paulatina toma de conciencia de la ciudadanía en general, en razón a problemas que se derivan de la contaminación por efluentes líquidos y gaseosos, desertificación, productos tóxicos, residuos domiciliarios, industriales, patológicos, radioactivos, biotecnológicos, el cambio climático global y el denominado “efecto invernadero”, modificación atribuida directa ó indirectamente a la actividad humana, conlleva a la necesidad de adoptar a través de los Tribunales de Cuentas y Organismos de Control Externo nuevos paradigmas de control tendientes a la preservación y protección del medioambiente.

La importancia que reviste el tema ha merecido que, desde la Asamblea General de las Naciones Unidas en oportunidad de la apertura de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente en el año 1972, se haya instituido el 5 de junio como “día mundial del medio ambiente”. Asimismo y en ocasión de crearse la Agencia de Protección al Medio Ambiente de Estados Unidos y con la aprobación de leyes relacionadas con el aire, agua limpia y conservación de especies en peligro de extinción se estableció el 22 de Abril como “día mundial de la tierra”, fijando además la Asamblea de la Organización de Naciones Unidas en el año 1994 el 22 de mayo como “día mundial de la

biodiversidad” en conmemoración a la firma de la Convención sobre Diversidad Biológica⁵

La supervivencia de la humanidad depende de la reproducción sostenible del medio ambiente (suelo, agua y aire), verificándose por ende la existencia de una importante dimensión en el conocimiento de la realidad que no puede mantenerse ajeno de consideración en las acciones de las políticas públicas, correspondiendo que la política ambiental se integre en la formulación de los restantes contenidos de la agenda del Estado (vrg. económica, industrial, agrícola, servicios), formando parte además de la economía de mercado como un elemento más, debiendo lograr a través de un enfoque estratégico, un desarrollo sostenido, haciendo compatible la utilización de recursos naturales con el desarrollo económico y la protección del ambiente.

En esa inteligencia cabe afirmar que “la preservación del medio ambiente recién cobra una posibilidad cierta cuando se la acopla al concepto de desarrollo. ...El límite a toda acción de desarrollo estaría dado por la no afectación del ambiente, dentro de parámetros previamente establecidos. Esta posición es la que da nacimiento a la noción de desarrollo sustentable...Su aplicación obliga a un trabajo conjunto de los gobiernos y las sociedades y dentro de éstas de los distintos sectores que las componen a efectos de corregir errores, cambiar actividades, ajustar proceder...”⁶

⁵El calendario ambiental completo puede consultarse en la pág www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=calendario.

⁶ Daniel A. Sabsay “Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable”, en el libro “Ambiente, Derecho y Sustentabilidad, La Ley, Setiembre 2000, pág. 68/69.

“ En el último cuarto de siglo, la conciencia sobre los aspectos ambientales, el desarrollo y el concepto asociado de desarrollo sostenible han penetrado gradualmente en las políticas públicas y en las prácticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe. Esto se refleja, en particular, en el desarrollo de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales para la protección del medio ambiente, así como en la lenta penetración de conceptos de desarrollo sostenible en el sistema educativo, en la cultura, en las demandas sociales y las prácticas empresariales. No obstante, un balance global de la situación ... muestra como estos desarrollos han sido, hasta ahora, insuficientes para establecer patrones ambientalmente sostenibles...”⁷

III.-Marco legal

A) Grandes Cumbres Ambientales Internacionales y el Derecho a un ambiente sano incorporado en la Constitución Nacional Argentina:

Las Cumbres internacionales más significativas celebradas en materia ambiental, que constituyen verdaderos hitos a partir de las cuales los Estados han impulsado el tratamiento y consideración de dicha temática en sus políticas de Gobierno, son:

- *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo* desarrollada desde el 5 al 16 de Junio de 1972 que proclama: “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...”

⁷ CEPAL b1999.

determinando como esencial su preservación y enunciando a tales efectos una serie de principios rectores;

- *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro (1992)*, reconoce la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra fijando también principios entre los que caben mencionar: el de “precaución” y “quien contamina paga”;
- *La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable (2002)* a partir de la cual se concibe que la protección ambiental es algo indivisible de los procesos de desarrollo.

En Argentina, las disposiciones sobre la materia se encontraban dispersas en diversos textos. A partir de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 se reconoce expresamente en el art. 41 el derecho por parte de todos los habitantes a gozar de “... un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer la de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo...”.

Se trata en el caso de un derecho-deber, que además introduce el concepto de desarrollo sustentable al imponer un compromiso intergeneracional en la preservación del ambiente, aspecto éste receptado de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, configurándose además lo que la doctrina en general ha dado en denominar como un “federalismo ambiental” a través del reparto de competencias legislativas. De esta forma, al Congreso de la Nación le corresponde dictar las normas que contengan presupuestos

mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, ejerciendo los Municipios poderes ambientales delegados por las Constituciones y Leyes provinciales, de lo que se colige que la protección del medio ambiente es un cometido en común entre Nación, Provincia y Municipio.

La manera en que el objeto ambiental exige respetar las autonomías locales y no perder la medida global de las consecuencias de la acción degradante, nos va a dar una idea del fenómeno novedoso que es éste nuevo esquema de federalismo ambiental⁸, sin perjuicio de considerar los diversos Tratados Internacionales de índole ambiental aprobados por Argentina que se encuentran vigentes en el territorio Nacional.⁹

B) Poder de Policía ambiental:

La intervención del Estado en materia ambiental puede ser en forma directa (vrg. ejecución de obras, concesión de servicios) o bien indirecta fundamentalmente como consecuencia del ejercicio del poder de policía. Tal poder “describe la potestad que tiene el Congreso, no la administración, dentro del marco de la Constitución y bajo el principio de razonabilidad y por cierto bajo control judicial, de delimitar los derechos de los individuos en pro del bien común, para satisfacer principios del bien general ...”.¹⁰

⁸ Humberto Quiroga Lavié, en La Protección del ambiente en la reforma de la Constitución Nacional, LL, 18.3.96, p. 2 y El Estado ecológico de derecho en la constitución Nacional, LL 16.4.96, p. 3.

⁹ . Su nómina puede consultarse en la página web de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la siguiente página web <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=5357>.

¹⁰ Agustín Gordillo “Policía y Poder de Policía, pág 237 “Servicio Público, policía y formento”, Jornadas organizadas por la Universidad Austral – Facultad de Derecho - Ediciones RAP Bs.As. 2005.

En esa inteligencia, el Congreso de la Nación ha dictado sobre la materia ambiental las siguientes leyes de presupuestos mínimos, a saber: Ley 25675 (Política Ambiental Nacional); Ley 25612 (Gestión Integral de Residuos Industriales y de actividades de servicios); Ley 25670 (Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs); Ley 25688 (Régimen de Gestión Ambiental de Aguas); Ley 25831 (Régimen de Libre acceso a la información Pública Ambiental); Ley 25916 (Gestión de Residuos domiciliarios); ley 26331 (Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos).

Cabe señalar respecto al término “presupuesto mínimo” mencionado por el art. 41 de la Constitución Nacional ha sido definido por la ley 25675 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” (art. 6º), encontrándose las provincias habilitadas a legislar en la materia pero sólo para complementarlas (art. 41 -2do párr.. Constitución Nacional).

Autores como José Esain, afirman que en lo que hace a la función competencial normativa, se introdujeron cambios con la reforma de 1994, desdoblándola en una especie de subfunciones, acordando a la Nación los presupuestos mínimos de protección y a la provincias la función exclusiva para dictar las normas necesarias para complementarlas y en lo que hace a la

función competencial ejecutiva, se debiera estar a un espíritu de concertación¹¹.

Conforme lo sostenido por Pigretti, en esos tiempos el reparto competencial tiene base en dos elementos: las competencias expresamente delegadas por las provincias a la Nación en la Constitución, poderes implícitos que amplían su esfera de actuación, conservando aquellas la propiedad de los bienes situados en su territorio en la medida en que fueron detentados por la Corona de España; pero la falta de texto expreso deriva la cuestión a las normas de los códigos fundamentales los que han respetado los derechos de las provincias sobre los bienes.¹²

En cuanto a los principios de Derecho Ambiental, y teniendo en consideración que éstos obran como “criterio orientador del derecho para el operador jurídico ...” y “...soporte básico del ordenamiento, prestando a éste su verdadera significación”¹³son enunciados expresamente en el art. 4º por la ley general del ambiente N°25675, sin perjuicio además de determinarse las herramientas de gestión ambiental (art. 8 y sig) elementos éstos que debe ponderar el operador jurídico.

IV.- Actuación de los Tribunales de Cuentas y Organismos de

Control Externo:

¹¹ ESAIN JOSE ALBERTO, El federalismo ambiental. Reparto de Competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 26.675, Lexis-Nexis, 07/01/2004.

¹² Eduardo A. Pigretti, Derecho Ambiental, Ed. Depalma 2000, p. 31/35.

¹³ Néstor Cafferatta “Principios del Derecho Ambiental”, Doctrina, 14/06/06, J.Z. II, fascículo N°11, pág. 8

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el art. 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 definiendo al término autoridad 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", ¹⁴ se interpreta que en dicho término deben considerarse comprendidos los Tribunales de Cuentas y Organismos de Control Externo. Ello conlleva a que en las funciones propias de control no puedan mantenerse al margen de adoptar acciones de prevención concretas, siempre dentro de la esfera de sus competencias.

a) Principio de prevención:

El derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, exige el ejercicio de acciones tendientes a su preservación por parte de las autoridades, ya sean públicas o a las cuales el Estado les ha concedido prerrogativas de poder público (conf. art. 41 de la Constitución Nacional).

"Será menester dejar de lado el concepto iusprivatista individualista del daño resarcible dejando paso a una tendencia nueva pública colectiva de tipo preventiva, donde se busque no tanto la reparación personal

¹⁴ Couture, Eduardo J. Vocabulario Jurídico, edit. Depalma, Bs. As. 1991, pág. 117.

del lesionado, sino la paralización de los efectos dañosos”.¹⁵ Como lo demuestra no sólo la experiencia histórica de los países industrializados sino también los países de la región, la ausencia de acciones preventivas eleva considerablemente los costos posteriores de descontaminar e incluso genera procesos claramente irreversibles. Debido a estos costos, las acciones correspondientes se postergan, a su vez, en virtud a las severas restricciones fiscales que enfrentan todas las economías. La postergación de acciones preventivas conduce, así, a pérdidas económicas de largo plazo, ya sea en la forma de altos costos de descontaminar o de pérdida irreparable del patrimonio natural.¹⁶

De allí, la necesidad desde los Organismos de Control, de llevar a cabo acciones preventivas, utilizando diversas técnicas de control para la materia ambiental y antes que pueda verificarse un evento dañoso. “...En general, el legislador establece la procedencia de la tutela preventiva, es decir, primero prevenir, luego restituir y finalmente, si no quedan opciones, reparar el daño causado. Esta secuencia es imperativa, a diferencia de lo que no ocurre con la mayoría de los bienes individuales, sobre los cuales el titular tiene la opción voluntaria entre la restitución in natura y el resarcimiento.”¹⁷

b) Principio de quien contamina paga:

¹⁵ C. Fed. La Plata, autos “Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica, 18 de Octubre v. Aguas Argentinas S.A. y otros s/Amparo”, 08/07/03.

¹⁶ CEPAL Serie “Medio Ambiente y Desarrollo” Políticas e Instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, 1999 www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4349/lcl1260e.pdf.

¹⁷ Ricardo Luis Lorenzetti “Teoría del Derecho Ambiental”, Bs.AS. La Ley, 208, pág. 10.

Se trata de un principio más bien de carácter económico que fue elaborado en los años 70'. Nace en la economía de bienestar y básicamente refiere a que el costo de los bienes y servicios del mercado deben reflejar su costo social total (incluyendo no sólo el de producción sino el ambiental) anexándose en aquellos un monto externo que se determina para cubrir situaciones en que pueda ocasionarse un daño al medio ambiente. Surge entonces la denominada *teoría de la internalización de los costos externos* que fundamenta el principio llamado "quien contamina paga", introduciéndose así al sistema económico la práctica consistente en que si una actividad produce un costo ambiental, éste debe ser asumido por el que contamina.

Cuando el interés es difuso y afecta a toda la comunidad, ese interés es público, el titular es la comunidad y el legitimado el Estado. En ese orden, conforme a lo preceptuado por el art. 30 de la Ley General del Ambiente N° 25.675 se legitima al Estado nacional, provincial y municipal para obtener la recomposición del ambiente dañado.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil, tal principio quedó establecido con el N°16 del documento final, en los siguientes términos: "Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales"

La ley general del Ambiente N°25675, en su art. 27 define al daño ambiental como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”, determinando en el art. 28 una responsabilidad objetiva a cargo del causante del daño, quien será responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción, imponiendo una indemnización sustitutiva para el supuesto que no sea técnicamente factible la restitución, estableciendo en el art. 31 la responsabilidad solidaria cuando hubieren participado dos o más personas o cuando no fuere posible precisar la medida del daño aportado por cada responsable.

Ahora bien, cuando no resulte posible identificar al responsable, el Estado debe asumir el problema y darle solución¹⁸, circunstancia ésta que indefectiblemente termina afectando la hacienda pública lo cual amerita la intervención de los Tribunales de Cuentas y Organismos de Control a los efectos que, mediante actividades preventivas, se pueda evitar que se presenten supuestos como el mencionado.

Resulta de interés lo afirmado por Michel Prieur, catedrática de la Universidad de Limoges (Francia) ¹⁹en cuanto sostiene que en aquellos supuestos en que el Estado deba asumir la responsabilidad por los efectos de

¹⁸ Castelli, Luis “La obligación de recomponer el daño ambiental en la Constitución Nacional, L.L. 1995-B-983, p. 982

¹⁹ Citada por la Prof. Jessica Makowiak de la Universidad de Limoges, en el marco del Master en Derecho Ambiental - Urbanístico y la Especialización en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural que se imparte en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L. en forma conjunta con la Universidad de Limoges-Francia, Agosto 2008.

un daño ambiental, en realidad quien indirectamente termina pagando es el contribuyente.

V.- Estrategias de control:

Los tópicos básicos a considerar, a los fines de establecer una estrategia de control, pueden extraerse no sólo de la Constitución Nacional, sino especialmente de la Ley General del Ambiente, pudiendo citarse:

a) Impacto Ambiental:

Una de las herramientas de la política y gestión ambiental que se erige a modo de tutela preventiva, permitiendo 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, lo constituye la evaluación de impacto ambiental (art. 8 inc. 2 ley general del ambiente N°25675), documento que debe ser especialmente tenido en cuenta como un instrumento idóneo y estratégico sujeto por ende a análisis y ponderación por parte de los Organismos en las actividades propias de control.

Así, el art. 12 de la mentada ley determina que “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 aprobarán o no el estudio de impacto ambiental el que deberá contener los siguientes recaudos:

- Descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar.
- Identificación de las consecuencias sobre el medio ambiente.
- Acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

Las acciones de los Organismos de control externo, deben estar encaminadas no sólo a verificar el cumplimiento en cuanto a la presentación en debida forma de tal requisito exigido como *condición previa* a la realización de toda obra o actividad que pueda degradar el ambiente, (art. 12 Ley General del Ambiente), sino también extenderse a la etapa de ejecución propia del proyecto, por cuanto un estudio 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.

En dicha labor es necesario tener en cuenta factores como la “peligrosidad, exposición, vulnerabilidad e incertidumbre como componentes del riesgo acordándose un tratamiento de idéntica magnitud a cada uno, poniendo énfasis y erigir en un rol protagónico de las ciudades la construcción de una ciencia “post normal” caracterizados por Funtowicz y Ravetz ²⁰ como aquella que aborda temas “inciertos en los cuales hay conflicto de valores, y lo que está en juego es importante y las decisiones son urgentes.”

Este enfoque alternativo sobre la ciencia, todavía en sus primeras fases de desarrollo, se ubica en la interfaz entre la ciencia y la sociedad, y promueve la investigación precautoria, ya que una de sus mayores preocupaciones son los efectos perversos no intencionados del progreso. Cada

²⁰ Silvio Funtowicz-Jerome R. Ravetz “Epistemología Política. Ciencia con la gente” Centro Editor de América Latina, pág 12.

una de las cuatro dimensiones tiene sus propias características; cada factor debe ser analizado y puede darnos distinta información necesaria. Tanto la peligrosidad -caracterizada por los científicos naturales- como la exposición -que sería los planes de acción en el territorio-, suelen estar presentes en la intervención frente a catástrofes. En cambio la vulnerabilidad no se encuentra usualmente en las propuestas de abordaje (por lo menos en la Argentina, hasta ahora, es poco usual que se trabaje el tema de la vulnerabilidad). Cuando hablamos de incertidumbre, en cambio, estamos hablando de la visión de la sociedad y cómo toma decisiones respecto a los problemas que afronta.²¹

b) Conformación de equipos interdisciplinarios:

El control sobre la materia ambiental requiere 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 el desarrollo aislado.

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 en cuanto engloba problemáticas que van más allá de las incumbencias profesionales tradicionales, a saber: ciencias jurídicas y económicas, incorporando a técnicos idóneos (vgr. Ingenieros ambientales, psicólogos sociales para el estudio de los

²¹ C. Naterzon: Desarrollo de una ciencia posnormal. Riesgo, vulnerabilidad e incertidumbre. C. Naterzon, FLACSO, pág. 8.

emergentes partiendo del análisis de la interacción entre las personas y el entorno dentro de un contexto social, aspectos éstos psico-socio-ambientales, etc.)

Las intervención de dichos equipos permite contar con elementos de juicio válidos que lleven a recomendar la adopción de medidas para la protección de la salud, y a los efectos de revertir, detener ó evitar la degradación del ambiente, sugiriendo la aplicación de soluciones técnicas que minimicen los efectos ambientales perjudiciales.

“Los recursos humanos son el elemento estratégico de los procesos de mejora. Es el propio personal (sus atributos individuales, incluyendo la integridad, los valores éticos y la profesionalidad) y el entorno en el que trabaja que va forjando influencias para conformar un fuerte “Ambiente de Control.”²²

Los cuadros de personal deben orientarse al logro de una verdadera “ profesionalización ... de la Administración Pública” y ello a la luz de un concepto mucho más enriquecedor: el de excelencia. Esta, por otra parte, no puede ser considerada una noción platónica aplicable sólo a algunos elegidos que poseen poderes especiales y, por lo tanto pueden remontarse a alturas inaccesibles. Por el contrario, la excelencia es una meta que debe buscarse cada día, en cada nivel, para cada tarea, para cada agente. Implica simplemente el cumplimiento acabado de las obligaciones a cargo, ejecutado con entusiasmo y compromiso, en la conciencia de estar contribuyendo en

²²www.sigen.gov.ar/documentacion/pdfs_varios/libroedfederal.pdf (pág. 34).

forma directa al bien común desde una posición de servicio a la comunidad. De esta caracterización se desprenden los elementos de una profesionalización basada en la excelencia.²³

VI.- La Auditoría Ambiental como técnica de control:

La clave para un adecuado control es conocer acabadamente la materia a auditar luego se aplicará el procedimiento más idóneo.

Una técnica aplicada de control que conlleva a interactuar con distintas áreas relacionadas con la gestión ambiental, son las denominadas Auditorías Ambientales o también llamada Auditoría Verde, la cual ha sido definida como un "...componente de la Auditoría Social que consiste en un exámen y evaluación independiente, sistemático, periódico, documentado y objetivo realizado por un equipo interdisciplinario de auditores ambientalistas, profesionales especializados en los campos contable financiero económico, de ciencias ambientales, de biología, de ingeniería, de derecho, de ciencias sociales y expertos generalistas de la industria y del gobierno nacional, todos ellos con conocimiento de las normas y capacitación en la aplicación de los respectivos procedimientos de auditoría Financiera y de Gestión.²⁴

No pueden dejar de mencionarse los cuadros de mando, como "instrumento que recoge de forma sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión, la realización de actuaciones y el logro de objetivos

²³ Alberto M. Sánchez, Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público, Jornadas organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho, RAP, Bs. As. 2005, pág. 471.

²⁴ Jorge Ariel Núñez –Manual de auditoría gubernamental, ediciones RAP, Bs.As., octubre 2006, Pág. 137.

de una organización, con la finalidad de ser usado por los directivos y/o responsables de diferentes niveles jerárquicos, especialmente en la toma de decisiones. Es por lo tanto un instrumento de gestión orientado a facilitar la acción. Y el núcleo de éste constituido por un conjunto seleccionado de indicadores (vrg. entorno, referencia, impacto, actuación, recursos, y de percepción) que aportan la información para la toma de decisiones. Estableciéndose por medio de los cuadros de mando una relación lógica entre ellos.²⁵

VII.- Red Federal de Control Público: ampliación de su objeto:

Si bien la Red Federal de Control Público “instituido como un emprendimiento organizacional que integra y complementa las Estructuras Estatales de Fiscalización y Auditoría, con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por las Jurisdicciones de carácter nacional... y garante de cobertura de control en el ámbito nacional, a través de relevamientos y acciones directas en el campo de ejecución de la Política Social”²⁶ resulta abarcativo de Programas específicos de carácter social como se indicara, se estima conveniente que dicho espacio organizado y en pleno funcionamiento con las nuevas tecnologías de la información, sea ampliado en cuanto a su objeto incorporándose temas ambientales a través de una acción conjunta tendiente a prevenir los efectos de una actividad contaminante que puede tener inicio en una jurisdicción, pero proyectarse en cuanto a sus efectos

²⁵Jordi Mas Sabaté “El cuadro de mando: un instrumento clave para la administración integrada”, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública de Buenos Aires, Argentina, 5-9 Noviembre 2001.

²⁶ http://www.siglen.gov.ar/red_01.asp

en jurisdicción de otro Estado tomándose para ello los Planes Federales Ambientales vigentes, cuya nómina puede consultarse en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.²⁷

A tales efectos se propicia la formalización de acuerdos marcos del caso, articulados además con el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) creado como Organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Ahora bien, tal iniciativa sólo podrá llevarse adelante siempre que exista voluntad política desde la acción de Gobierno, debiendo ponderarse que la ampliación propuesta conlleva además a promover el acceso a la información pública en virtud a la publicación de los informes que se realizan desde la SIGEN, creándose paralelamente con ello un espacio para el aprendizaje.

VIII.- GOBERNANZA AMBIENTAL:

A partir de concebir al “Estado como novísimo movimiento social” que presupone “una nueva y privilegiada articulación entre los Principios del Estado y de la comunidad, bajo el predominio de este último²⁸, las políticas públicas ya no son unilaterales, el Gobierno no puede por sí sólo resolver los problemas que se presentan en la agenda pública, tenemos una ciudadanía más activa propio del concepto de Gobernanza contemporánea o el nuevo ámbito de lo público “...se ha pasado a una situación en la que las decisiones

²⁷ [http:// www.ambiente.gov.ar](http://www.ambiente.gov.ar).

²⁸ Bonaventura De Sousa Santos Consejo Latinoamericano de ciencias sociales, “Reinventar La democracia, reinventar el Estado”,pág. 1

son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las Instituciones políticas y la sociedad...” .²⁹

El abecé de la participación ciudadana en materia ambiental ha sido formulado en los postulados del principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992. A través de ellos se debe brindar a toda persona el acceso a la información; la participación en los procesos de toma de decisión y, por último, el acceso a la justicia.³⁰

La Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales, más conocido como “Convenio de Aarhus”, firmado el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa de Aarhus, adoptado en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, marca un hito con respecto a la participación a nivel de derecho internacional. Dicho instrumento parte del reconocimiento de que “en la esfera del medio ambiente... la transparencia del proceso de toma de decisiones garantiza un mayor apoyo del público”, y que “un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisión permitirá tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente”, al tiempo que se “contribuye a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, a dar la posibilidad de expresar sus

²⁹ Prof. Carmen Navarro Gómez, “Gobernanza en el ámbito local” presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa Portugal, Oct. 2002” unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf.

³⁰ Daniel A. Sabsay y María Eugenia Di Paola “La Participación Pública y la Ley General del Ambiente” Publicado en: *Anales de Legislación Argentina*. Boletín Informativo. Año 2003 - N°14. pp. 29-36. Buenos Aires: La Ley.

preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta”.

Tales postulados han sido receptados con la Reforma Constitucional de 1994 en el art. 41 de la Carta Magna, y posteriormente por la ley General del Ambiente N°25675 de presupuestos mínimos de aplicación en materia de política ambiental nacional contemplando en su texto además de la participación ciudadana, la educación e información ambiental, habiéndose dictado además la ley N°25831 denominada “Régimen de libre acceso a la información pública ambiental”, aspectos éstos cuyo cumplimiento debe estar presente en la acción de Gobierno, y desde los Tribunales de Cuentas y Organismos de Control propiciando 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.

Ahora bien, no tiene sentido la participación si no se sabe cómo ni porqué, de ahí la necesidad de una educación ambiental a cargo del Estado que puede proyectarse también en forma conjunta con la sociedad civil, englobando en este último concepto a los sindicatos, pudiendo citarse la fecunda labor llevada a cabo por APOC, Seccional Santa Fe que, con el auspicio de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Gobierno de la Provincia difundió la temática ambiental nucleando a un equipo interdisciplinario de profesionales incluyendo a los tres

niveles de Gobierno en oportunidad de las Jornadas desarrolladas el 14/11/07 denominadas, "Medio Ambiente y Control ... Compromiso de Todos".

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Tomar los objetivos e instrumentos de gestión de la política ambiental contenidos en la Ley General del Ambiente N°25675 como ejes orientadores para las actividades de control.
2. Realizar Auditorias Ambientales con equipos interdisciplinarios calificados que actúen en oportunidad de la ejecución de proyectos y prestación de servicios que puedan afectar el medio ambiente.
3. Analizar los estudios de impactos ambientales aconsejando las medidas a adoptar para evitar o minimizar los riesgos.
4. Involucrar al personal y capacitarlos en cuanto al cuidado responsable del ambiente.
5. Considerar las dimensiones del riesgo ambiental y sus componentes en las actividades de control.
6. Ampliar el objeto de la Red Federal de Control Público incluyendo la dimensión ambiental.
7. Crear espacios de intercambio con la sociedad civil, promoviendo la educación ambiental, acceso a la información pública y participación ciudadana en la definición y tratamiento de temas ambientales de la agenda pública
8. Propiciar la elaboración de programas y planes de prevención como a su actualización permanente.

9. Difundir la política ambiental del Estado y ponerla a disposición de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. DA SILVA, José Afonso, Direito ambiental constitucional, Malheiros, Sao Paulo, 1997, p. 2.
2. Horacio D. Rosatti "Derecho Ambiental Constitucional, Edit. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, Abril 2007, pág. 38.
3. Ricardo Luis Lorenzetti, "Teoría del Der. Ambiental", La Ley, Abr 2008, p. 15.
4. Néstor A. Cafferatta "En defensa del paisaje", JA 2002-IV, suplemento fascículo N°2, Bs.AS., 09/10/02, pág.76.
5. Calendario ambiental: <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=calendario>.
6. Daniel A. Sabsay "Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable", libro "Ambiente, Der y Sustentabilidad, L.L, Set 2000, p. 68/69.
7. CEPAL b1999.
8. Humberto Quiroga Lavié, en La Protección del ambiente en la reforma de la Constitución Nacional, LL, 18.3.96, p. 2 y El Estado ecológico de derecho en la constitución Nacional, LL 16.4.96, p. 3.
9. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=5357>.
10. Agustín Gordillo "Policía y Poder de Policía, p. 237 "Servicio Pco, policía y formento", Jornadas Universidad Austral – Fac. de Der. - RAP Bs.As. 2005.

11. ESAIN JOSE ALBERTO, El federalismo ambiental. Reparto de Competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 26.675, Lexis-Nexis, 07/01/2004.
12. Eduardo A. Pigretti, Derecho Ambiental, Ed. Depalma 2000, p. 31/35.
13. Néstor Cafferatta "Principios del Der Ambiental", Doct, J.Z. II, f.Nº11/06. 8
14. Couture, Eduardo J. Vocabulario Jco, edit. Depalma, Bs. As. 1991, p. 117.
15. C. Fed. La Plata, "Asoc. Protección del Medio Amb.y Educación Ecológica, 18 de Octubre v. Aguas Argentinas S.A. y otros s/Amparo", 08/07/03.
16. CEPAL Serie "Medio Ambiente y Desarrollo" 1999 www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4349/lcl1260e.pdf.
17. Ricardo Luis Lorenzetti "Teoría del Der Ambiental", Bs.AS. L. L. 208, p. 10.
18. Castelli, Luis "La obligación de recomponer el daño ambiental en la Constitución Nacional, L.L. 1995-B-983, p. 982.
19. Prof. Jessica Makowiak de la Universidad de Limoges, Master en Derecho Amb - Urbanístico y la Especialización en Der. biental y Tutela del Patrimonio Cultural –F.C.J.S. de la U.N.L. y Universidad de Limoges-Francia.
20. Silvio Funtowicz-Jerome R. Ravetz "Epistemología Política. Ciencia con la gente" Centro Editor de América Latina, p. 12
21. C. Naterzon: Desarrollo de una ciencia posnormal. Riesgo, vulnerabilidad e incertidumbre. C. Natenzon, FLACSO, pág. 8.
22. www.sigen.gov.ar/documentacion/pdfs_varios/libroedfederal.pdf (pág. 34).

23. Alberto M. Sánchez, Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público, Jornadas organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho, RAP, Bs. As. 2005, pág. 471.
24. Jorge Núñez –Manual de audit gubernam., RAP, Bs.As., oct 2006, P. 137.
25. Jordi Mas Sabaté “El cuadro de mando: un instrumento clave para la administración integrada”, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública de Buenos Aires, Argentina, 5-9 Noviembre 2001.
26. www.sigen.gov.ar/red_01.asp
27. www.ambiente.gov.ar
28. Bonaventura De Sousa Santos Consejo Latinoamericano de ciencias sociales, “Reinventar La democracia, reinventar el Estado”
29. Prof. Carmen Navarro Gómez, “Gobernanza en el ámbito local” presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa Portugal, Oct. 2002”
unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf
30. Daniel A. Sabsay y María Eugenia Di Paola “La Participación Pública y la Ley General del Ambiente” Publicado en: *Anales de Legislación Argentina*. Boletín Informativo. Año 2003 - N°14. pp. 29-36. Buenos Aires: La Ley.