

AMBIENTE URBANO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Por Juan Pablo FALCÓN

SUMARIO: I. Introducción.- II. Cultura e identidad.- III. Encuadre normativo de la participación. III.1. Principios de la Ley General de Ambiente. III.2. Plan Urbano Ambiental-(PUA). III.3. Jerarquía normativa.- IV. El acceso a la información como condición necesaria. IV.1. Ley General de Ambiente. IV.2. El régimen de libre acceso a la información ambiental. IV.3. Leyes de la Ciudad de Buenos Aires.- V. Participación en la Ciudad ¿cómo y por qué?.- VI. Las audiencias públicas. VI.1. Legitimación y participación útil. VI.2. Cuestiones técnicas e interdisciplinarias.- VII. Hacia nuevas formas de participación. VII.1. La necesaria implementación de las comunas. VII.2. *E-Participation*.- VIII. Palabras finales

I. Introducción

La participación ciudadana constituye una nota fundamental de la vida democrática. El voto, el derecho a difundir y recibir información, el derecho a expresar la opinión sin ser molestado, el derecho a ejercer la libertad de prensa, por sólo nombrar algunos, constituyen diversos canales a través de los cuales aquélla se manifiesta.

En el proceso de toma de decisiones la participación no sólo es un mero paso formal, sino que constituye un elemento obligatorio cuya inobservancia deriva en la nulidad. En resumidas cuentas, abrir canales de participación a través de los cuales las personas expresen sus dudas, opiniones, inquietudes, dialoguen y formulen expresiones tendientes a enriquecer el debate, constituye un elemento medular de la toma de la decisión pública.

De esta manera las audiencias públicas, el referéndum, el presupuesto participativo, entre otros, constituyen importantes vías a través de las cuales la ciudadanía expresa su voz e incide directamente en la elección del camino a seguir.

Los diversos canales que el ordenamiento jurídico ofrece, no sólo se cristalizan como expresiones del derecho a ser oído, sino que además se conectan con un derecho sustancial que ese mecanismo par-

ticipativo intenta proteger. De esta manera, y a título de ejemplo, el presupuesto participativo no sólo canaliza la voluntad de los particulares de destinar un porcentaje de fondos públicos a ciertas obras que consideran prioritarias, sino que además, estas últimas, como resultados de ese esquema participativo, tendrán por fin la satisfacción de otros derechos.¹

Ahora bien, en aquellos procesos de toma de decisiones en donde se encuentren involucradas cuestiones ambientales, el asunto adquiere particular relevancia pues el ambiente constituye el contexto en el cual se desenvuelve un determinado sector de la sociedad pudiendo tener, la decisión a adoptarse, efectos en numerosas órbitas como puede ser la salud, la libertad o la identidad cultural del sujeto, ello toda vez el contexto en el cual vivimos cumple una importante función definiendo quiénes somos.

El ambiente está constituido por todos aquellos factores y elementos que nos rodean transformándose en un concepto amplio y que no incluye solamente factores físico-culturales sino también a los sociales, históricos y culturales. Consecuentemente, el patrimonio cultural puede verse como una derivación del derecho a un ambiente sano, pero también como una exigencia del derecho a las personas a acceder a bienes culturales, en tanto forman parte del acervo histórico y artístico de país ².

En otras palabras, el ambiente nos provee de nuestra identidad cultural, por ello es lógico y necesario que las decisiones que lo involucren estén dotadas de un importante componente participativo, pues forma parte del patrimonio cultural que, definido en palabras de la Corte Suprema de Justicia “preserva la memoria histórica de

1 Sin embargo, la Ciudad incumple hace tiempo con la obligatoria manda contenida en el artículo 52 de su Constitución, referida al carácter participativo del presupuesto. Los presupuestos participativos han demostrado ser una tendencia en expansión en el ámbito local en nuestro país. En el marco del proyecto de investigación DeCyT 1433 de la Facultad de Derecho, dirigido por Guillermo SCHEIBLER, hemos relevado alrededor de un centenar de experiencias a lo largo y a lo ancho del país que presentan una gran diversidad de matices y modos de llevar adelante este desafío.

2 TREACY, Guillermo F., “La protección del patrimonio cultural y el medio ambiente”, RAP 371.

su pueblo y, en consecuencia, resulta un factor fundamental para conformar y consolidar su identidad”³.

Caminar por Avenida de Mayo y contemplar el Palacio Barolo, disfrutar la oferta teatral de la calle Corrientes -y sus tradicionales pizzerías-, disfrutar de Caminito en La Boca y su colorido paisaje y degustar un café mirando la intersección de las avenidas Boedo y San Juan, típica esquina desde donde Homero MANZI y Aníbal TROILLO le ponían letra y música a una historia de desamor en el sur de la Ciudad, son sólo algunas expresiones de esa Buenos Aires diversa, cosmopolita y de una riqueza cultural encomiable.

Ahora bien, previo a adentrarnos al tema medular, resulta necesario hacer una parada que servirá como explicativa del rol de la cultura en la construcción de la identidad, elemento que nos permitirá entender el alcance y la importancia de la participación ciudadana en las decisiones públicas que involucren la modificación sobre aquellos elementos que cincelan nuestra historia.

II. Cultura e identidad

Las raíces culturales de una nación no surgen por obligación ni por un deber impuesto por una instancia suprahumana, ni mucho menos por una decisión legislativa, sino que se fundan en sí mismas y surgen de la nada por las necesidades de los seres humanos y su aportación social. En este sentido Terry EAGLETON define a la cultura como el conjunto de valores, costumbres, creencias y prácticas que constituyen la forma de vida de un grupo específico⁴.

En una sociedad heterogénea como la nuestra, las expresiones culturales son variadas, dinámicas y los cambios que se producen responden a las transformaciones periódicas en los valores culturales. Cada uno de estos cambios propician nuevas perspectivas de qué es lo correcto, qué es lo posible y qué lo necesario, mientras que otras modificaciones tendrán su fundamento en el surgimiento de nuevas tecnologías, información, hallazgos científicos, y nuevas condiciones de vida que lentamente, y otras veces de manera más

3 Corte Suprema de Justicia de la Nación “Zorrilla, Susana y otro c. E.N.-P.E.N. s/expropiación-servidumbre administrativa” resuelto el 27 de agosto de 2013.

4 EAGLETON, Terry, *La idea de cultura*, Barcelona, Editorial Paidós, p. 58.

espontánea, van creando nuevas posibilidades de cambio ⁵. Más allá de sus particularidades, la cultura es un elemento aglutinante entre diversos actores sociales, genera un sentimiento de pertenencia y cumple, a su vez, un rol medular dentro de la construcción de la identidad colectiva.⁶

La identidad se encuentra fuertemente unida a la historia y al patrimonio cultural, pues aquélla no puede sobrevivir sin memoria, sin aprendizaje ni mucho menos sin la aptitud de reconocer el pasado, con sus símbolos, su valor comunicativo y referencias que le son propias y que sirven para construir el futuro. En este entendimiento y lejos de los conceptos cerrados, el patrimonio cultural se proyecta más allá de las cosas materiales y tangibles, abarcando además costumbres y tradiciones.

En este contexto, las ciudades, constituyen importantes células dentro del tejido social de cualquier Nación, no sólo por su complejidad sino también por su diversidad, historia y riqueza cultural.⁷

Los monumentos, los edificios históricos, aquellas calles adoquinadas que cuentan anécdotas de antaño, el espacio público y el diseño de una ciudad que emana identidad desde su trazado, entre muchas otras expresiones del ambiente urbano, son elementos componentes del patrimonio cultural que nos permiten pensar, soñar y viajar en el tiempo, no sólo porque son documentos con un inmenso valor informativo y testimonial, sino que muchas de ellas contienen además un invaluable valor arquitectónico y artístico, además de constituir transmisores de mensajes que generaciones pasadas quisieron cristalizar.

5 BAUMAN, Zygmunt, *La cultura como praxis*, España, Sage publications, 2002, p. 103-106.

6 Henry TAJFEL, antropólogo y uno de los principales desarrolladores de la teoría de la identidad social, concibe a la identidad cultural como el vínculo psicológico que permite la unión de la persona con su grupo

7 Según el sociólogo urbano Robert PARKER la ciudad es “el intento más exitoso del ser humano de rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con el deseo más íntimo de su corazón. Pero si la ciudad es el mundo que el ser humano ha creado, es también el mundo en el que a partir de ahora está condenado a vivir. Así pues, indirectamente y sin un sentido nítido de la naturaleza de su tarea, al hacer la ciudad, el ser humano se ha rehecho a sí mismo”. PARKER, Robert, *On social control and collective behaviour*, Chicago 1967, p. 3.

Las drásticas transformaciones urbanas que se han venido dando en numerosas metrópolis en las últimas décadas, Buenos Aires incluida⁸, han generado una desarticulación entre los sectores urbanos históricos y un crecimiento no sustentable que trae consigo efectos perniciosos, no sólo por la alteración sustancial del ambiente urbano y la fragmentación de los sectores sociales, sino también en la destrucción del patrimonio cultural y la alteración del espacio público. El crecimiento urbano sin control, el déficit de los servicios públicos que no pueden hacerle frente a cambios demográficos tan abruptos y, en muchas ocasiones, la ausencia total de planificación, han contribuido con este proceso, el cual comenzó a deformar aquel vínculo que, en sus orígenes, unía los centros urbanos con los ciudadanos. Las ciudades han dejado de constituir expresiones culturales para transformarse en objeto de negocios inmobiliarios⁹.

La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas se transforma en un pilar fundamental de la defensa del ambiente urbano y la identidad cultural. Las propuestas desarrolladas se basan en reivindicar la posición de las personas como actores sociales activos o como los verdaderos “dueños” de la ciudad. La construcción de la vida sobre la idea de la ciudad como ambiente cultural, colectivo y político constituyen los factores medulares de este esquema argumentativo¹⁰, máxime si se tiene en consideración que el 80% de la población de América Latina vive en ciudades y, según estadísticas de la ONU, nuestro país concentra el 92% de su población en urbes.

8 Ver MASSUH, Gabriela, *El robo de Buenos Aires, la trama de corrupción, ineficiencia y negocios que le arrebató la ciudad a sus habitantes*, Buenos Aires, Sudamericana, 2014.

9 Ante esta situación hace su presentación el “derecho a la ciudad”, propuesta novedosa acuñada por el filósofo francés Henri LEFEBVRE quien, luego del proceso generado con posterioridad a la Revolución Industrial, tomó en especial consideración el impacto negativo sufrido por los países capitalistas en donde la privatización del espacio público, el uso comercial de numerosos sectores ciudadanos y la destrucción sistemática del patrimonio histórico cultural, transformaron a la ciudad en una mercancía.

10 MATHIVET, Charlotte, “El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear ‘otra ciudad posible’” en “Ciudades para tod@s. Por el Derecho a la ciudad, propuestas y experiencias”, Santiago de Chile. Habitar International Coalition. 2010.

Dicho en otras palabras, implementar un esquema participativo, apunta a diseñar nuevas formas de construcción de lo urbano, abriendo posibilidades que abonan a la discusión de alternativas civilizadoras, garantizando una ciudad más sustentable, igualitaria, culturalmente valiosa y, por sobre todas las cosas, participativa y transparente.¹¹

De todos los conceptos arrimados podemos extraer, por un lado, el posicionamiento del ciudadano como ser cultural, como sujeto de derecho y como un factor fundamental en la toma de la decisión pública concerniente a la ciudad a la cual pertenece. Por el otro, las autoridades locales deben erigirse como verdaderos garantes de este proceso. Es importante tener en cuenta que la ciudad y sus dirigentes, pueden impulsar grandes cambios haciendo sopesar su ventaja comparativa vinculando a la sociedad civil organizada a la toma de decisiones en la construcción de proyectos a largo plazo.¹²

III. Encuadre normativo de la participación

La participación ciudadana es el ADN de la democracia, no sólo porque legitima el ejercicio del poder, sino porque además se constituye en un importante elemento de control y, en cuestiones ambien-

11 De esta manera, el artículo I de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de la ciudad, aprobada en el año 2000 y adoptada por más de 300 ciudades de toda Europa, define el derecho a la ciudad como un derecho a “un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes tiene derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad”. En el mismo sentido, otra definición interpreta el derecho a la ciudad como el derecho de toda persona a vivir en un espacio colectivo, urbano o rural, con la administración local elegida democráticamente que tenga en el centro de sus políticas públicas el respecto de los derechos humanos de todos los habitantes, asegurando así la plena realización de su vida política, social, económica y medioambiental”. Ver GUILLÉN LANZAROTE, Aida, “El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente” en *El Derecho a la Ciudad*, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, p. 13.

12 A partir de 2004 ciudades como Rosario han desarrollado y aplicado el Plan Estratégico Metropolitano-Región Rosario (PEM) como instrumento para facilitar la gestión estratégica del desarrollo territorial a escala regional. El mismo camino han seguido ciudades como Catamarca, Mendoza o Trelew. En el ámbito internacional ciudades como Barcelona, Turín o Berlín, también han diseñado planes estratégicos a cumplir en el largo plazo.

tales, se transforma en un aspecto inherente a la gobernabilidad para la sustentabilidad.¹³ La misma ha sido formulada en los postulados del principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992¹⁴, instrumento que dispone que se debe permitir a toda persona participar en los procesos de toma de decisiones, como así también garantizarle el acceso a la información y, por último, el acceso a la Justicia.

Desde el punto de vista internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido la posibilidad de expedirse respecto del tema al sostener que “[l]a participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”. Asimismo, entendió que “...el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que formalmente los reconozca, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando

13 Ver WALSH, J.R. (ed), DI PAOLA, M. E., GONZALEZ ACOSTA G., LOPEZ H., ROVERE M., RYAN, D. y SABSAY, D., *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*. Buenos Aires, La Ley, 2000.

14 El mencionado principio dispone que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligros 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 resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos”.¹⁵

En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia sostuvo que el advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a toda persona legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular. Es decir, no sólo el derecho a intervenir en la elección de sus representantes sino a participar en la actividad gubernativa.¹⁶

En lo concerniente al ámbito normativo local, el artículo 1 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dispone que “*conforme el principio federal establecido en la constitución Nacional, (la ciudad) organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Todos los actos de gobierno son públicos*”.

El artículo 27 del mismo cuerpo normativo contempla los lineamientos de las políticas de planeamiento y gestión del ambiente urbano que serán impulsadas por la Ciudad, políticas cuya elaboración no sólo deben complementarse con aquellas impulsadas a nivel federal, sino que cuya ejecución debe integrarse con el derecho de acceso a la información pública y el principio de participación ciudadana, pues para el ejercicio del segundo es menester el acabado cumplimiento primero como veremos más adelante.

En materia ambiental, el principio aquí tratado encuentra su correlato en el artículo 30 de la ley fundamental local, el cual dispone que todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto debe contar con una evaluación de impacto ambiental y debe ser discutido en audiencia pública.¹⁷

En sentido concordante, el artículo 63 de la Constitución porteña dispone que “*La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presen-*

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Yamata vs. Nicaragua”, Sentencia del 23 de junio de 2005.

16 “Baeza c. Estado Nacional”, *Fallos*, 306:1125.

17 Artículo 30 CCABA.

cia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos”.

Las mencionadas disposiciones constitucionales se integran, a su vez, con esquema normativo infraconstitucional que intenta servir de soporte para que el ejercicio del derecho a participar no sea tan sólo un postulado normativo, sino que se transforme una prerrogativa plenamente operativa, exigible y al mismo tiempo, se estructure como condición de validez de las decisiones.

Así por ejemplo la ley 123, también denominada “ley de impacto ambiental” dispone en su artículo 26 que *“Finalizado el análisis de las actividades, proyectos, programas o emprendimientos categorizados como de relevante efecto ambiental y elaborado el Dictamen Técnico por parte de la Autoridad de Aplicación, el Poder Ejecutivo convoca en el plazo de diez (10) días hábiles a Audiencia Pública Temática, de acuerdo con los requisitos establecidos por la Ley N° 6. El costo será a cargo de los responsables del proyecto”*.¹⁸

En el mismo esquema argumentativo se encuentra la ley 1777 o “ley de comunas”, que organiza un sistema de administración descentralizado con una fuerte impronta participativa sobre diversas materias, entre las cuales se encuentra la cuestión ambiental y sobre la que nos detendremos más adelante.

Al mismo tiempo, la celebración de los distintos procedimientos administrativos cuyos actos estén integrados por mecanismos que garanticen la participación ciudadana, deben estar gobernados por los pilares consagrados en el artículo 22 de la Ley de Procedimientos Administrativos local a saber: la instrucción de oficio, la celeridad, economía, sencillez y el informalismo en favor del administrado.

Como se puede advertir, el sistema normativo de la Ciudad de Buenos Aires ha sido diseñado con un importante contenido participativo que se ha traducido no sólo en normas constitucionales que

¹⁸ Ver CCAyT Sala II EXP N° 26455/1 “Epszteyn Eduardo Ezequiel y otros c/GCBA s/Amparo”, 28 de febrero de 2008.

lo consagran, sino también en normas infraconstitucionales que lo canalizan y le intentan dar una aplicación concreta.

Los principios rectores estarán integrados no sólo por las normas federales y locales, sino también por la necesidad de contar con un adecuado nivel de acceso a la información pública, materia sobre la cual nuestro país aún presenta importantes deficiencias. A continuación, corresponderá hacer un análisis sobre las normas que constituyen los principios rectores en materia de participación ciudadana sobre cuestiones ambientales y de patrimonio cultural.¹⁹

III.1. Principios de la Ley General de Ambiente

La ley 25.675, dictada en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional, consagra los presupuestos mínimos en materia ambiental y constituye una norma que, como su nombre lo indica, concede una tutela uniforme o común para todo el territorio nacional, teniendo por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. A lo largo de su articulado, prevé 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.²⁰

En tal sentido, el artículo 2 de la referida norma establece que uno de sus objetivos será, entre otros, el de “c) fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”. En el capítulo especial referido a participación ciudadana, la norma establece 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. Asimismo, se impone la necesidad de acudir a procedimientos de “consultas y audiencias públicas” para autorizar actividades que “puedan tener efectos negativos y significativos sobre el ambiente”. Estas instancias de participación, también deberán garantizarse “en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental de territorio”²¹. En este or-

19 Juzgado CAyT N1 13. EXP N° 34.409/0 “Lubertino María José y otros C/ GCBA S/Amparo” 31 de agosto de 2010.

20 Artículo 6, Ley 25.675.

21 Artículo 21, Ley 25.675.

den de ideas, la ley dispone “El proceso de ordenamiento ambiental teniendo en cuenta los aspectos políticos y físicos, (...) y, promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable”.²²

De esta manera, las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consultas y audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos sobre el ambiente.²³

Como se puede advertir, la ley presenta un esquema muy amplio para la participación ciudadana, ya que las disposiciones mencionadas integran una suerte de sistema abarcativo de un abanico de posibles institutos adecuados para el cumplimiento de esa finalidad. Se trata de una gran oportunidad para que a nivel nacional se ponga en marcha un modelo participativo avanzado. La técnica legislativa utilizada se limita al diseño de un perfil de modelo deseado, dejando en mano de las reglamentaciones la determinación de las figuras, sus modalidades y sus actualizaciones en el tiempo.

Más allá de los términos amplios utilizados por la ley, su lectura permite identificar varias figuras que sirven para canalizar la intervención de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones en los que se juega la definición del modelo de desarrollo humano previsto en los artículos 41 y 75 incisos 17 y 19 de la Constitución Nacional, los cuales son concordantes. El enfoque desarrollado por la ley es el correcto, pues mira con desconfianza que la toma de una decisión quede en exclusiva cabeza de la autoridad, habilitando por ende caminos que ofrecen participación a numerosos actores sociales.²⁴

III.2. Plan Urbano Ambiental-(PUA)

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires la ley 2930, dictada en los términos de los artículos 29 y 89 de la Constitución local, constituye la norma marco en materia ambiental y urbanística.

22 Artículo 10, Ley 25.675.

23 Artículo 19 y 20, ley 25.675.

24 SABSAY, Daniel Alberto y María Eugenia DI PAOLA, “La participación pública y la nueva ley general de ambiente”. Anales de legislación ambiental. Boletín Informativo N° 14, Buenos Aires, La Ley, 2003. pp. 29-36.

Como una clara expresión de directrices constitucionales consagradas al respecto se ahonda en dos cuestiones que resultan de suma importancia para la materia aquí tratada. En primera medida, el PUA impone “prestar particular atención a la variable patrimonial con el objeto de desarrollarla, incorporarla al proceso urbanístico e integrarla a las políticas de planeamiento, procurando armonizar las tendencias de transformación y el resguardo de aquellas áreas, paisajes, monumentos, edificios y otros elementos urbanos de relevante valor histórico, estético, simbólico y/o testimonial”.²⁵

Definidos los objetivos, prevé instancias de participación ciudadana al consignar que sus instrumentos y lineamientos “deben ser decididos e implementados en marcos participativos que aseguren el consenso y la adecuación en las expectativas de los habitantes de la ciudad mediante la intervención metódica y ordenada de la mayor cantidad y calidad de los actores que sean los responsables políticos y técnicos de la gestión del PUA, sean organizaciones sociales y comunitarias como también los ciudadanos a título particular”.²⁶ En este esquema de ideas, el PUA impone “dotar de amplias características participativas a los procesos de decisión y gestión de áreas y objetos patrimoniales”.²⁷

III.3. Jerarquía normativa

Tanto la Ley General de Ambiente como el Plan Urbano Ambiental constituyen el entramado normativo troncal sobre el cual la Administración deberá encauzar su actuación, de hecho dentro de ese esquema nos encontramos con las normas mencionadas con anterioridad como la ley N° 1777 (ley de comunas) o la ley N° 123 (ley de impacto ambiental), ambas expresiones de la gestión participativa que debe imperar en los procesos de toma de decisiones que involucren cuestiones ambientales y, en este marco general, tópicos referidos al patrimonio cultural.

Como se mencionó en los párrafos precedentes, la ley 25.675 dispone una tutela general y uniforme sobre todo el territorio de la

25 Artículo 11 PUA (Ley 2930). En tal sentido ver también “Lubertino María José y otros C/GCBA S/Amparo” CCAyT Sala I, 12 de diciembre de 2011.

26 Artículo 25 PUA (Ley 2930).

27 Artículo 11.a.6., PUA (ley 2930). Ver también 11.a.8 y 11.b.5.

Nación. Las jurisdicciones locales no podrán sancionar normas que cercenen los estándares de participación ciudadana contemplados en la norma nacional pero sí podrán, en su caso, crear mayores canales de participación elevando los estándares mínimos consagrados al respecto. En otras palabras, la LGA como ley de presupuestos mínimos, establece estándares básicos de protección, obligatorios y plenamente operativos en todas las jurisdicciones del país. Sobre estos cimientos, se estructura el PUA y ambas normas, constituyen el núcleo sobre el que debe encauzar la actividad de la Administración no pudiendo apartarse del mismo pero sí, en cambio, puede abrir mayores canales de participación. Al respecto, se ha afirmado que corresponde a la Administración interpretar la normativa urbanística a fin de ponerla en armonía con el PUA, y a los jueces “evitar su aplicación” en cuanto sus contenidos se opongan al mencionado cuerpo.²⁸ Este cuerpo normativo, prevé asimismo que el “Poder Ejecutivo adoptará todas las medidas administrativas necesarias a efectos de ajustar la normativa urbanística y ambiental, así como las obras públicas”.²⁹

IV. El acceso a la información como condición necesaria

La participación en la toma de las decisiones públicas en general, y aquellas que involucren cuestiones ambientales y referidas al patrimonio cultural en particular, no podría ser un derecho pleno si los ciudadanos que harán valer su voz en el proceso de toma de decisiones no cuentan con la información adecuada a través de la cual puedan formar su opinión y participar plenamente.

En este esquema de argumentación BASTERRA entiende que el derecho de acceso a la información pública puede ser abordado desde cinco planos distintos: como derecho humano fundamental, como instrumento para la participación ciudadana, como elemento para

28 Ver voto del Dr. Luis F. Lozano en los autos “Tudanca, Josefa Elisa Beatriz”, Tribunal Superior de Justicia, 1/12/2008.

29 Ver SCHEIBLER, Guillermo, “Apuntes sobre el régimen de protección del empedrado porteño”, en esta misma obra.

garantizar otros derechos, como herramienta para mejorar la gestión pública y como instrumento de control de la *res pública*.³⁰

La trascendencia de este derecho, ha sido destacada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el precedente “*Reyes*”. Allí, a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos, el tribunal fijó tres requisitos de validez que deben reunir las restricciones al Derecho de Acceso a la Información Pública. En primer término “deben estar previamente fijadas por ley”. Se entiende que, tratándose de las restricciones a un derecho consagrado en la Convención y en la Constitución, se trata de una ley en sentido estricto, esto es normas de alcance general dictadas por el Poder Legislativo conforme el procedimiento constitucional previsto al efecto.

En segundo lugar la restricción debe obedecer a un objetivo permitido por la Convención en su artículo 13.2. Allí se permite realizar las limitaciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” a “*la protección de la seguridad nacional, al orden público o a la salud o a la moral pública*”, también las que fluyan razonablemente de éstas.

Finalmente, el tercer requisito apunta a que la restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. El Tribunal destaca que, en caso de existir varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor medida el derecho protegido. Utilizando otros términos, la restricción debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo.³¹

En los últimos años, la jurisprudencia nacional representada especialmente por la Corte Suprema, no sólo se ha hecho eco de esta importante línea jurisprudencial, mas allá de algún que

30 BASTERRA, Marcela, *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Buenos Aires, LexisNexis, 2006, p. 10/37.

31 SCHEIBLER, Guillermo, “Información Pública y Derecho a la Intimidad”, *Revista de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* N° 4, Buenos Aires, ADA Ciudad, diciembre de 2011. p. 248 y ss. Ampliar en Juzgado CAyT N° 10 “A.C.I.J. (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) C/GCBA S/AMPARO” 26/4/2011, con nota de SCHEIBLER, Guillermo, “Un concepto amplio de información pública”, *Sup. Adm.* 2011 (Junio) - La Ley 2011-C, 617.

otro retroceso en donde la coherencia terminó imperando³², sino que ha comenzado a marcar el camino para hacer cesar la mora en la que ha incurrido el Poder Legislativo Nacional durante todos estos años al no dictar una ley de acceso a la información pública.³³

Esta corriente, lejos de quedar circunscripta al ámbito federal, también ha encontrado un importante correlato en la órbita de la Ciudad de Buenos Aires. De esta manera, el Tribunal Superior de Justicia ha resuelto que es carga de la demandada acreditar que en el caso se verifica algún supuesto de los que habilitan a vedar el acceso público a cierta información³⁴, en tanto la Cámara de Apelaciones del fuero contencioso administrativo y tributario, señaló que *“la publicidad es la regla, el secreto la excepción”*³⁵ y que por ende, *“las limitaciones al principio de publicidad deben resultar legalmente expresas y ser analizadas con criterio restrictivo”*.³⁶

En la misma línea argumentativa, los tribunales locales han dicho que la denegatoria de información deberá siempre basarse en causales expresamente previstas y ser fundada detalladamente. En este sentido, se ha resuelto que *“si la demandada consideraba que se verifica alguna de las causales previstas en la ley (...) que habiliten a denegar el pedido de información (...) debió necesariamente cumplir con el presupuesto previsto en el artículo 9 (...), esto es, dictar un acto administrativo emanado por un fun-*

32 FALCÓN, Juan Pablo, “El pueblo quiere saber de que se trata pero... ¿puede?”, Buenos Aires, La Ley, Suplemento de Derecho Administrativo, Noviembre de 2014. CSJN, “Giustiniani, Ruben Héctor C/YPF S.A. S/Amparo por mora”. 10 de noviembre de 2015.

33 Así lo ha hecho en los precedentes “Asociación de Derechos Civiles c. Estado Nacional PAMI- S. Amparo” (2013) y “CIPPEC c/Ministerio de Desarrollo Social s. Amparo” (2014).

34 TSJ, “Kostzer, Moises c/CPCE s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte: EXP 6635, resuelto el 25 de febrero de 2004.

35 Sala 2 CAYT, “Campos Ríos, Maximiliano Ulises c/Legislatura s/amparo”, Expte.: EXP 13621/0, del 9 de junio de 2005.

36 Sala 2 CAYT, “ACIJ contra GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. 24.947/0, del 23 de octubre de 2007.

cionario de jerarquía equivalente o superior a Director General que explicita las normas y razones invocadas en sustento de la negativa”.³⁷

En resumidas cuentas, la participación como derecho sólo se materializa y se ejerce efectivamente en la medida en que se garantiza el acceso a la información pública. El ciudadano, nunca podrá ejercer debidamente su voz en una audiencia pública, o votar correctamente en el marco del presupuesto participativo si antes no formó su opinión con estadísticas, informes de impacto ambiental, cuestiones presupuestarias y demás elementos. Asimismo, es importante destacar que este derecho, no sólo puede ser exigido ante el Estado, sino que también aquella información en manos de privados puede afectar a la sociedad en su conjunto. De esta manera, la información que pueden aportar empresas destinadas a la prestación de servicios públicos, como por ejemplo la prestación de agua corriente, cloacas, tratamientos de efluentes domiciliarios, tratamientos de residuos y sociedades encargadas de llevar adelante la obra pública, pavimentación de calles, construcción de autopistas y demás.

Lo expuesto, nos lleva a concluir que el acceso a la información constituye una condición *sine qua non* para ejercer el derecho a participar en la toma de cualquier decisión, pues si aquella se encuentra viciada, no es proporcionada o lo es pero de manera parcial, el ciudadano no contará con elementos suficientes para formar su opinión y ejercer correctamente su derecho a voz.

En el esquema normativo que sirve de basamento para garantizar el acceso a la información ambiental, se encuentran las siguientes normas a saber (i) la Ley General de Ambiente 25.675 (ii) el régimen de libre acceso a la información ambiental ley 25.831 y, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, (iii) la ley 303 de acceso a la información pública ambiental la cual se complementa con la ley 104 de acceso a la información pública.

37 Sala 1 CAYT, “Cremonte, Martín Rafael c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. EXP 26314/0, del 19 de junio de 2008. En el mismo sentido, Juzgado CAYT N°14, “Asociación Civil DEFEINDER c/Hospital de Agudos D. Vélez Sarsfield y otros s/amparo”, Expte. EXP 30486/0, 9 de octubre de 2008. Para ampliar ver SCHEIBLER, Guillermo, “Información Pública y Derecho a la Intimidad”, Revista..., *op. cit.*

IV.1. Ley General de Ambiente

La LGA, contempla numerosas disposiciones referidas a la información ambiental. En primer término, el artículo 2 inciso i) establece entre los objetivos de la política ambiental nacional “organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”. Concordantemente, el artículo 16 expresa que “Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.

Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada-legalmente como reservada”.³⁸

La idea de esta norma, es completar el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional, por cuanto establece en su parte pertinente, que “las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”. En otras palabras, reconoce de manera explícita el derecho de todos los habitantes de solicitar y recibir información pública ambiental.

En este mismo orden de ideas, el artículo 17 creó un organismo encargado de sistematizar, ordenar y proporcionar la información ambiental al disponer que “la autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)”.

Finalmente, y en lo que más nos interesa aquí, determina que “las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él pueden provocar las ac-

38 SABSAY entiende que hubiese sido más apropiado invertir el orden de los párrafos de que se compone el artículo, de esta manera la cláusula comenzaría consagrando el derecho de toda persona a acceder a la información ambiental seguido por la obligación a cargo de la autoridad o de personas privadas de brindársela. SABSAY, Daniel y María Eugenia Di PAOLA, “La participación pública y la nueva ley general de ambiente”.

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

La norma en cuestión resulta categórica, por cuanto coloca el deber de informar más allá del requerimiento individual de cualquier persona, y la eleva a un nivel institucional. La disposición transcrita, tiene sus raíces en la legislación ambiental de Estados Unidos. Allí, la Agencia Gubernamental Ambiental Federal debe realizar informes periódicos en materias ambientales generales y específicas que deben presentarse en el Congreso Nacional.³⁹

La importancia de esta obligación, no sólo reposa sobre la rendición de cuentas que debe hacerse ante el órgano legislativo, sino también que apunta a construir un plan a largo plazo en materia ambiental, fijando metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo.

IV.2. El régimen de libre acceso a la información ambiental

Sobre las disposiciones que la ley general de ambiente contiene respecto del acceso a la información, se montan dos normas que resultan fundamentales para garantizar este derecho, condición esencial para el correcto ejercicio de la participación en los procesos de toma de decisiones. Por un lado la ley 25.831 que consagra el régimen de libre acceso a la información ambiental y, por el otro, el decreto nacional 1172/2003, única norma que tiende a regular, en términos generales, al acceso a la información pública, ya que nuestro país aún no cuenta con una ley que regule este derecho y sea extensiva a todo el Estado.

Para comenzar, el artículo 2 de la citada ley, define la información ambiental como *“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*

39 En este sentido ver National Environmental Policy Act (NEPA), Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA); The Resource Conservation and Recovery Act (RCRA); Clean Water Act (CWA) y Clean Air Act (CAA). El acceso a los informes elaborados por los mencionados organismos está garantizado por la Ley de Acceso a la Información Pública (Freedom of Information Act). www.epa.gov/epahome/laws.htm

estado del ambiente o algunos 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”.

La importancia de producir información ambiental no sólo reposa en la necesidad de efectivizar el derecho a la participación de la ciudadanía, sino que también constituye un elemento medular en la confección de indicadores confiables que permitan la ejecución de un plan ambiental sustentable a largo plazo, protegiendo el ambiente y el patrimonio cultural. En tal sentido, los Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la normativa Ambiental (IANCA)⁴⁰ constituyen instrumentos para medir y evaluar los resultados logrados por los programas de aplicación y cumplimiento ambiental.

El artículo 3 de la ley constituye un importante pilar en lo que se refiere a la legitimación activa para solicitar información, pues dispone que *“El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado”.*

De esta manera, la norma avanza sobre un principio que debería encontrarse en una futura ley de acceso a la información pública: la posibilidad de acceder a los datos no debe estar sujeta a ningún otro derecho o interés más que el de informarse, el Estado no puede indagar acerca de los motivos o las razones para las cuales se utilizará esa información. Más aun, con las herramientas tecnológicas de hoy en día, el acceso a la información no debería estar sujeto a ninguna requisitoria o procedimiento previo sino que por el contrario, deberían encontrarse a total disposición de los ciudadanos para que éstos puedan hacerse de la misma dejando la solicitudes formales sólo en aquellos casos que puedan verse incluidos en el régimen de excepciones. En otras palabras, y siguiendo las recomendaciones de la Organización de Estados Americanos, toda persona es titular

40 FARN publicó un libro en el que se realizó una investigación utilizando este tipo de indicadores para los niveles de control de la contaminación en aire y agua en el Municipio de Morón. Ver DI PAOLA, M. E.; “Normas e Indicadores Ambientales: de la Teoría a la Realidad” (2006). FARN junto con el apoyo del BIRF/Banco Mundial <http://www.farn.org.ar/docs/p44.pdf>

de éste por tratarse de un derecho humano, independientemente, por ejemplo de su condición migratoria o cualquier otra distinción. Además, esta amplitud exige que no se le requiera a la persona solicitante acreditar un interés directo o una afectación personal para la obtención de la información requerida.⁴¹

Asimismo, el régimen de acceso a la información ambiental no incluye ninguna referencia específica a las sanciones que le corresponden al funcionario que incumpla con las obligaciones estatuidas por la ley, más allá de la referencia genérica que contiene a las posibles responsabilidades establecidas en los códigos de fondo.⁴²

IV.3. Leyes de la Ciudad de Buenos Aires

La pirámide normativa aquí analizada, se integra con dos normas locales que intentan transformarse en el último eslabón de esta cadena: por un lado la ley 104 de acceso a la información pública en la Ciudad y por el otro, la ley 303 de información ambiental de la Ciudad.

La primera tiene varios puntos que merecen ser destacados. Como consideración inaugural ha establecido una legitimación amplia al consignar, en su artículo 1, que “toda persona tiene derecho (...) a solicitar y recibir información”. En el mismo orden de ideas, el artículo 6 dispone que no podrá exigirse [al requirente] la manifestación del propósito de la requisitoria”.⁴³ La misma línea adopta

41 Consejo Permanente para la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, recomendaciones sobre el acceso a la información, 21 de abril de 2008.

42 En tal sentido, resultan interesantes las disposiciones contenidas en los artículos 63, 64 y 65 de la ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública, la cual tipifica de manera precisa las infracciones en las cuales puede incurrir el funcionario que incumpla la norma, sin efectuar remisiones que puedan generar conflictos de interpretación.

43 Las interpretaciones restrictivas que la autoridad administrativa intentó asignar a la norma fueron oportunamente rechazadas por la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad de Buenos Aires. En tal sentido ver Sala 2, CayT “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia C/GCBA S/Amparo (Art. 14 CCABA)” expte. 24.947/0 23/10/2007. “ACIJ C/GCBA S/Amparo (Art. 14 CCABA)” expte 24.315/0. “Centro de Educación al Consumidor C/GCBA S/Amparo (Art. 14 CCABA)” expte. 25.367/0 29/11/2007. “Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional c/Hos-

la ley 303 en su artículo inicial, por lo que ambas disposiciones han adoptado los criterios consignados en la Ley modelo Interamericana de acceso a la información, cristalizando un criterio amplio para solicitarla.

Ambas normas, comparten la misma deficiencia que el régimen nacional de acceso a la información pública ambiental, por cuanto no consagran con precisión las responsabilidades que deberá afrontar el funcionario público que no dé cumplimiento a un pedido de información.

Las cuestiones más controvertidas dentro de este entramado normativo, y las cuales sirven como auténticos obstáculos para efectivizar la participación ciudadana son, en primer término, la interpretación de las excepciones por parte del Estado, que siempre ha hecho uso y abuso excesivo de las mismas para denegar información pública cuando en realidad, por regla general, debe regir el principio de máxima divulgación.

Asimismo, las entidades obligadas a proporcionar la información solicitada no se encuentran obligadas a producirla, sin embargo la jurisprudencia local ha cincelado los alcances de esta excepción ya que, en muchas ocasiones, puede transformarse en un comodín para denegar la información requerida como inercia de la cultura del secreto. En tal sentido, se ha afirmado que la ObSBA no puede, desde una perspectiva de razonabilidad, no contar (como afirmaba) con información relativa a cuál es su planta de personal permanente y cómo son los mecanismos de designación y ascenso del personal.⁴⁴ El mismo entendimiento, corresponde asignarle a la información ambiental, la cual, por tratarse de información que en la mayoría de los casos reviste cierta complejidad técnica, es necesario producir. Ante tal circunstancia, la posibilidad de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública en general y a la información ambiental en particular, no es una cuestión de técnica legislativa, sino de cómo la Administración monta una estructura burocrática con profesionales idóneos, destinada a producir información ambiental necesaria para ponerla a disposición

pital General de Agudos D. Vélez Sarsfield y otros S/Amparo (art. 14 CCABA)” expte. 30.485/0, 17/2/2009.

44 Sala 2, CAyT, “Cosentino, María Victoria C/OSCBA S/Amparo por mora administrativa” Expte. 25.481/0, 17/2/2009.

de la ciudadanía y permitirle el pleno ejercicio de su derecho a participación.

Asimismo, es necesario crear un adecuado sistema de organización de información ya que en muchas situaciones no basta tan sólo con su producción técnica, sino que la ordenación y clasificación constituye un elemento fundamental para evitar dilaciones innecesarias.⁴⁵

V. Participación en la Ciudad ¿cómo y por qué?

La Ciudad y el barrio son mucho más que una sumatoria de vecinos semejantes, sino que se construye a partir de la diversidad de población que se identifica con un espacio y una historia en común. Un barrio alude a la identidad de sus habitantes, su localización, su historia y sus características sociales específicas, en resumidas cuentas, y tal cual quedara expresado en los párrafos precedentes, elementos aglutinantes que forman una identidad cultural.

La población residente en cada uno de los sectores de la ciudad es, probablemente, quien mejor conozca los problemas de su lugar constituyendo una voz autorizada para respaldar u oponerse a los planes que el Estado y privados tenga para ese lugar. Los canales de comunicación que se trazan entre la población y las autoridades públicas, no sólo se integran con los ciudadanos individualmente considerados, sino que también cumplen un importante rol actores que defienden intereses sectoriales, tales como las asociaciones civiles y comerciales, las cooperativas, o las uniones industriales.⁴⁶

Además de los argumentos tradicionales, resulta innegable que cualquier intervención en materia ambiental genera externalidades que afectan directa e indirectamente a la población que vive en ese lugar, por lo tanto la decisión que genere un impacto externo debe construirse con la mayor legitimidad posible o, en otras palabras, debe ser adoptada democráticamente. Asimismo, participar respon-

45 Ver REJTMAN FARAH, Mario, “Los caminos por recorrer en materia de libre acceso a la información” en *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley 104 comentada y concordada*, Guillermo SCHEIBLER (Coordinador), Buenos Aires, Ad Hoc, 2012, p. 252 y ss.

46 MURILLO, Fernando y Mariana SCHWEITZER, *Planear el barrio. Urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad*, Proyectos PICT 07 01758.

de a la idea de mejorar la eficiencia de la gestión pública en la medida en que es capaz de construir consensos obteniendo resultados que cuenten con la aceptación de un amplio número de personas y, además, mejora el rendimiento institucional por cuanto amplía la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

En lo concerniente a la participación en las decisiones que involucran la modificación del tejido urbano, o afectan sustancialmente el patrimonio cultural, numerosas ciudades del mundo han comenzando a incorporar al proceso de toma de decisión la voz de la ciudadanía. Madrid o Bogotá, por sólo nombrar algunos ejemplos, han empezado a pasar de un urbanismo tradicional, en donde la población era excluida de la decisión, quedando circunscripta al ámbito técnico-político, hacia un urbanismo participativo, en donde la intervención de la gente se transforma en un factor de importancia no sólo en la decisión sino también en las iniciativas.

En la Ciudad de Buenos Aires, el mapa normativo también se ha ido montando sobre estas premisas, no sólo desde la órbita constitucional tal cual reza el artículo inaugural de la ley fundamental porteña, la cual organiza sus instituciones autónomas en base a la democracia participativa, sino que también en la organización de descentralización del poder a través de las comunas e incorporando al proceso de toma de decisiones en materia ambiental una importante cuota participativa.

Respecto de la primera cuestión, la ley orgánica de comunas 1777, cuyo objetivo es estructurar un sistema de administración descentralizado y más cercano a los problemas y al ciudadano, dispone en su artículo 3 incisos b y g, que la finalidad de la norma es *“Facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos”* y *“consolidar la cultura democrática participativa”* respectivamente.

Como se puede advertir, el sistema normativo de la Ciudad de Buenos Aires ha sido diseñado con un importante contenido participativo que se ha traducido no sólo en normas constitucionales que lo consagran, sino también en normas infraconstitucionales que lo canalizan y una aplicación concreta en lo que se refiere el proceso a través del cual se toma una decisión pública.

A continuación, corresponde analizar los mecanismos de participación que se han ido montando en torno a las decisiones que involucren materias ambientales y de patrimonio cultural, como así también determinar qué alcances y precisiones le ha dado la jurisprudencia.

VI. Las audiencias públicas

Las audiencias públicas son el mecanismo de participación más tradicional en los procesos de toma de decisiones públicas. El artículo 1 de la ley 6, norma que regula el instituto⁴⁷, dispone que “[l]a Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados”.

En otras palabras, se trata de una instancia de intermediación, de un puente entre el tomador de decisiones y los ciudadanos que quieren hacer llegar su voz a los oídos de las autoridades.

Su importancia ya ha sido receptada por la jurisprudencia federal en el precedente “Youssefian”⁴⁸, en donde se dijo que “[h]a de tenerse en cuenta que en el artículo 42 de la Constitución vigente se otorga a los usuarios de los servicios públicos una serie de derechos que resultan operativos y cuya concreción aparecería razonablemente canalizada a través del referido instrumento, esto es, de la audiencia pública”.

GORDILLO, por su parte, entiende que el fundamento práctico del requisito de la audiencia pública o privada dentro de la garantía

47 Resulta interesante la opinión de Agustín GORDILLO, quien entiende que la norma en cuestión peca de exceso reglamentario, lo que complica la citación, desarrollo y eficacia de las audiencias (*Tratado de Derecho Administrativo*, t. 2 La Defensa del Usuario y del Administrado, FDA, 2010, 10ª ed., cap. XI, pp. XI-8). En el mismo sentido opina Mabel DANIELE, quien entiende que es reglamentaria en exceso por cuanto se encuentran normas que disponen cuántos minutos debe hablar cada participante, a quién dirige la pregunta escrita, cuántos miembros pueden representar a las personas jurídicas, cómo deben elegirse y prepararse los lugares físicos, horas previas para la apertura del registro de participantes, publicaciones en muchas de las etapas, entre otros aspectos (DANIELE Mabel, *Procedimiento de evaluación ambiental en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Jusbaire, 2015. p. 133).

48 Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Sala IV. 23 de junio de 1998.

del debido proceso es múltiple. Sirve a) al interés público de que no se produzcan actos ilegítimos, b) al interés de los particulares de poder influir con sus argumentos y pruebas antes de la toma de una decisión determinada y sirve también, empíricamente, c) a las autoridades públicas para disminuir posibles errores de hecho o de derecho en sus decisiones para mayor eficacia y consenso de sus acciones en la comunidad, y para evitar reacciones imprevistas de la comunidad en contra de una determinada acción administrativa; d) al sistema democrático para impedir la concentración excesiva del poder en una autoridad hegemónica como hemos visto tantas veces en nuestra historia.⁴⁹

Aparte de constituir una necesaria derivación de la “democracia participativa” consagrada en el artículo 1 de la Constitución de la Ciudad, las audiencias públicas se encuentran expresamente contempladas por el artículo 63, el cual se encuentra bajo el título de los “derechos políticos y participación ciudadana” y dispone que *“La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos”*.

En tal sentido, la jurisprudencia de los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires han sostenido que *“La Constitución impone la realización de un procedimiento constitucional específico como es la audiencia pública. La finalidad de este procedimiento es la participación de todo aquel habitante que quiere hacer valer su opinión frente a la autoridad convocante”*.⁵⁰

En las decisiones en materia ambiental en general y referidas al patrimonio cultural en particular, las audiencias públicas se transforman en el principal canal participativo a través del cual la ciu-

49 GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 2 La Defensa del Usuario y del Administrado, FDA, 2010, 10ª ed., cap. XI, pp. XI-8.

50 “Fernández, Ana Julia c/GCBA s/Amparo” Sala II Cámara Contencioso Administrativo y Tributario. Sentencia del 18 de junio de 2012.

dadanía o cualquier actor organizado puede incidir en la decisión a adoptarse. De esta manera, el artículo 89 de la Ley Fundamental de la Ciudad dispone que, entre los procedimientos que deberán tener doble lectura legislativa, se encuentran las modificaciones que pretendan hacerse al Código de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación, al Plan Urbano Ambiental de la Ciudad como así también los casos en que pretendan imponer nombres a sitios públicos, emplazamientos de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos. El artículo 90, por su parte, dispone que en los procedimientos de doble lectura, deberá llevarse adelante la celebración de una audiencia pública ¿A qué responden estos requerimientos? Básicamente el constituyente entendió que el tratamiento de ciertas cuestiones, entre las cuales se encuentran las decisiones en materia ambiental, requieren mayor revisión, consenso, como así también participación.⁵¹

Como se puede advertir, la audiencia pública se transforma en un denominador común de numerosas cuestiones en donde la Administración o el Poder Legislativo deben decidir. La presencia de este instituto, muchas veces menospreciado por la clase política que parece considerarlo un paso molesto hacia la cristalización de una decisión ya tomada con anterioridad y puertas cerradas, constituye un canal de comunicación directo con los decisores pero al mismo tiempo, presenta varias puntos débiles sobre los cuales debemos detenernos.

VI.1. Legitimación y participación útil

La legitimación para asistir a las audiencias públicas es sumamente amplia, tal cual lo dispone el artículo 35 de la ley 6, cuya

51 En “Comercio de Madereras S.A. y Denali S.A. contra GCBA s Amparo” (CCAyT Sala II 8 de noviembre de 2001) se discutía el rol de la audiencia pública en el procedimiento de doble lectura toda vez que la Legislatura había introducido modificaciones al proyecto de ley sancionado originariamente al momento de realizar la “primera lectura” de la norma. Destacando la importancia de este mecanismo participativo, el Tribunal entendió que *“Este último instituto, si bien destinado a que los interesados legitimados puedan debatir diversos asuntos de interés general frente a los funcionarios competentes, resulta de convocatoria obligatoria por expreso mandato constitucional antes del tratamiento legislativo de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos”* (cons. 10.2).

letra reza que *“Es participante toda persona física o jurídica con domicilio en la Ciudad de Buenos Aires o en la comuna de acuerdo al tipo de Audiencia de que se trate. Debe invocar un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática objeto de la Audiencia, e inscribirse en el Registro habilitado a tal efecto por el organismo de implementación. También se considera como participante a las autoridades de la Audiencia y a los expositores definidos como tales en la presente ley”*.

De la norma transcripta, se puede percibir que en la audiencia pública pueden participar no sólo aquellos que tengan derechos subjetivos e interés legítimos, sino también aquellos que posean intereses simples.

Asimismo, se efectúa una diferenciación entre aquellos participantes que pueden ser oradores o expositores, de quien tan sólo puede ser considerado público. En tal orden de ideas, para pertenecer a la primera categoría la persona deberá inscribirse en la forma reglamentada mientras que para pertenecer a la segunda, bastará con asistir a la audiencia.⁵²

La ley que reglamenta las audiencias públicas, también prevé casos de intervenciones extraordinarias, como puede ser la invitación de testigos y expertos, nacionales o extranjeros como así también el Defensor del Pueblo.⁵³

Las disposiciones a las que hemos aludido, parecen augurar un importante grado de participación popular, sin embargo el propio

52 Ver artículos 35/38 de la ley 6. Asimismo, en “Comercio de Madereras S.A. y Denali S.A. contra GCBA s Amparo” (CCAyT Sala II 8 de noviembre de 2001) uno de principales agravios había sido dirigido a impugnar la intervención en la audiencia de un persona por entender que la misma no se encontraba válidamente registrada, la Sala entendió que la participación debe ser considerada amplia y conducente a los fines de la celebración del correspondiente acto. Asimismo, sostuvo que *“resultan carentes de toda entidad impugnatoria la totalidad de las argumentaciones esbozadas por la actora respecto de irregularidades en el procedimiento de doble lectura por el que se aprobó el nuevo Código de Planeamiento Urbano, restando por ende concluir en la absoluta inexistencia de la pretendida ‘omisión inconstitucional’*. Por el contrario, *el presente aparece como un caso prototípico de participación ciudadana en que, sin perjuicio del carácter no vinculante de las opiniones vertidas por los interesados en la audiencia pública, una decisión inicial fue reconsiderada por el órgano competente ante las opiniones adversas de los interesados”* (Cons. 10.5).

53 Ver artículos 39/40 de la ley 6.

exceso reglamentario del que adolece la norma, suele operar como una carrera de obstáculos para el ciudadano.⁵⁴

Al mismo tiempo, la participación será útil en la medida en que la convocatoria a la audiencia pública sea efectiva, es decir, que todos o la gran mayoría de los vecinos puedan acudir a la misma. En otras palabras, el llamado debe estar debidamente publicitado y el acto debe ser llevado a cabo en horarios y lugares que se encuentren aptos para la celebración. De lo contrario, en la medida en que se usen artimañas para cercenar la convocatoria, como llamar a audiencias públicas un día de semana en horario laboral, la participación se transformará en un postulado sin contenido alguno.⁵⁵

54 DANIELE, Mabel, *Procedimiento de evaluación ambiental...* ob. cit., p. 135.

55 En “Chuquimia Alcon, Rosemary contra GCBA sobre amparo” (Juzgado de Primera Instancia CAyT N° 14. 20 de diciembre de 2012). Se perseguía la nulidad de las audiencias públicas celebradas en el marco del proyecto de ley a través del cual se pretendía autorizar la venta en subasta pública del mítico “Edificio del Plata”. El motivo del planteo radicaba en que la Legislatura dispuso que las audiencias se celebraran mayormente con horario matutino, en lugar de vespertino, extremo que atentaba contra la mayor participación. Sin bien la petición de suspender el procedimiento no fue acogida cautelarmente, el magistrado interviniente hizo especial referencia a la importancia de los mecanismos participativos y a su efectividad, teniendo en especial consideración que, en el caso bajo análisis, no se había probado una afectación sustancial al derecho a participar en la toma de la decisión. En el mismo sentido, en “Fernández Ana Julia contra GCBA y otros sobre Amparo” (Sala II Cámara Contencioso Administrativo y Tributario. Sentencia del 18 de junio de 2012) la controversia radicaba en una solicitud de nulidad de una audiencia pública que había sido convocada defectuosamente. Allí, la Sala II del fuero contencioso administrativo local expresó que *sin publicidad o con una publicidad que conduzca a equívocos, la participación se ve alterada y con ello el diseño constitucional. Si la autoridad decidió suspender la audiencia porque había dudas sobre la regularidad de su convocatoria, luego de publicitada la ‘reanudación’ no puede llevar a equívocos ni a la actora ni otros interesados en participar sobre el lugar concreto en dónde se celebrará el acto. No se trata de ponderar los diversos sitios en donde se publicitó dicho acto y colegir (o mejor dicho intuir) que no hubo lesión al derecho a participar de los vecinos, porque es claro que no se puede determinar con precisión que la información inexacta publicada en el sitio web no pudo inducir a error y con ello frustrar el derecho a participar (v. fs. 193/198 que son reveladoras de cuanto sostengo). A su vez, que no parece ser esa la conducta que tenga que observar la administración pública, esto es especular de que nadie haya resultado afectado por un proceder, a todas luces, irregular”.*

VI.2. Cuestiones técnicas e interdisciplinarias

En la gran mayoría de los casos, las decisiones en materia ambiental sometidas a consideración de la ciudadanía, revisten una importante complejidad técnica que puede transformarse en un obstáculo para cristalizar la plena participación ciudadana. Aquí, es donde el acceso a la información constituye una de las principales herramientas del ciudadano para garantizar su plena participación y, tal cual se expresó en el punto correspondiente, la información debe ser de fácil entendimiento por parte del administrado a fin de que éste pueda expresar sus dudas, inquietudes y comentarios.

En resumidas cuentas, resulta de suma importancia que los diversos Estudios de Impacto Ambiental, como así también toda otra información que pueda ser considerada importante para el objeto de la audiencia, sean claros⁵⁶, con buena coordinación de las diversas etapas y medidas para mitigar impactos expuestas en orden de importancia.

En esta línea se insertaba el antiguo reglamento por cuanto establecía que el resumen ejecutivo debía “estar redactado de manera comprensible para personas no expertas en materias técnicas, señalando claramente los impactos ambientales y estar en concordancia con las materias indicadas en los items subsiguientes”. El actual, por su parte, reafirma este principio de suma importancia al disponer que este tipo de documentos “deberán estar en lenguaje claro y conciso, con el objeto de reseñar los rasgos principales y las conclusiones de la Memoria Técnica”.⁵⁷

La ley 6, por su parte, contiene una serie de disposiciones destinadas a cristalizar este extremo. De esta manera, la convocatoria a la audiencia pública debe consignar el organismo donde se puede tomar vista del expediente, que debe estar a disposición de los interesados para su consulta, sin embargo las copias que se soliciten estarán a cargo del solicitante.⁵⁸

La situación actual conlleva a que la participación en las audiencias públicas sea llevada adelante sólo por ONGs especialistas

56 Ver IRIBARREN, *Evaluación de impacto ambiental. Su enfoque jurídico*, Buenos Aires, Ediciones Universo, 1997.

57 DI 117/12, Anexo III e) inciso b) EIA punto 2.

58 Artículo 41 inciso d) y 46 inciso e).

en materia ambiental, lesionando la participación de las personas individualmente consideradas, ya que para que los ciudadanos participen, deberán disponer de mucho tiempo, estar atentos a las publicaciones de las autoridades convocantes, tomar vista de las actuaciones y, en muchos casos, requerir por sus propios medios la consulta a un experto que permita clarificar expresiones técnicas que no están al alcance de todos aquellos que no sean especialistas en cuestiones ambientales o cuestiones histórico culturales.

VII. Hacia nuevas formas de participación

Hoy en día, repensar los mecanismos de participación ciudadana para hacerla plenamente efectiva se transforma en un imperativo, máxime cuando lo que está en juego es el ambiente y la identidad cultural que él representa para el ciudadano.

La situación expresada en los párrafos precedentes, se ve agravada por una actitud de los poderes políticos siempre reticentes a abrir canales participativos. Si miramos con detenimiento, será fácil darnos cuenta de que en numerosas ocasiones los poderes políticos eluden la celebración de las audiencias públicas o, en caso de hacerlo, se trata de un mero formalismo destinado a legitimar una decisión ya tomada con anterioridad. Algo similar ocurre con la organización de las comunas, instrumento destinado a descentralizar el poder y otorgar al ciudadano una mayor cuota de protagonismo en la vida pública, instrumento que, hasta el día de la fecha, tiene un desarrollo casi embrionario a pesar de encontrarse en la Constitución local y a pesar de tener una norma que las reglamenta generada a partir de la jurisprudencia local.

VII.1. La necesaria implementación de las comunas

El artículo 127 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, define a las comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, y determina que la ley orgánica que regule el instituto debe ser sancionada con mayoría de dos tercios del total de Legisladores. Asimismo, debe establecer y delimitar las unidades territoriales descentralizadas garantizando el equilibrio demográfico y considerando aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

La creación y funcionamiento de las mismas, apuntan a promover la descentralización, a facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad preservando la integridad territorial, a

mejorar la eficiencia y calidad de las prestaciones que brinda el Gobierno de la Ciudad a asegurar el desarrollo sustentable y, tal vez en lo que más nos interesa aquí, a facilitar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos, promover el desarrollo de mecanismos de participación directa, preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios y consolidar la cultura democrática participativa.

La falta de voluntad política para la sanción de una norma que las regule ha sido un denominador común a lo largo de estos años, actitud pasiva que comenzó a ser doblegada a partir de la actuación de la justicia ⁵⁹, factor este último que culminó con la sanción de la ley 1777.

La norma sancionada prevé mecanismos de participación ciudadana en materia presupuestaria comunal, en materia de gestión y, en lo que respecta a la organización de la comuna, dispone que deberá contar con un área de participación vecinal, cuyas principales funciones sean las de instrumentar medidas que garanticen el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal y promuevan y desarrollen mecanismos de democracia participativa en el ámbito de la Comuna. Asimismo, se prevé la creación de un área de control comunal cuya función será, entre otras, la de “instrumentar la organización del comité de control de servicios con participación vecinal”.⁶⁰

La sanción de la ley fue un paso clave, pero hasta el día de hoy las comunas son cláusulas constitucionales dormidas que la jurisprudencia del fuero local ⁶¹ y la misma voluntad proveniente de los

59 En “García Elorrio Javier M. C/GCBA y Legislatura S/Amparo” (sentencia del 19/5/2003). La Sala I de la Cámara de Apelaciones CAyT, ordenó a la Comisión de Decentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura que produzca despacho y lo ponga a debate y decisión de pleno de la Legislatura, en la forma y plazos previstos por el Reglamento Interno del Cuerpo.

60 Artículo 32 inc. B de la Ley 1777.

61 En “Castillo Gabriela contra GCBA Sobre Amparo” (Juzgado CAyT N° 13. 12 de marzo de 2013) en donde se solicitaba la suspensión de una carrera automovilística callejera, por entender, entre varios argumentos, que no se había dado cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 1777, ya que la Junta Comunal N° 2 no había intervenido, por lo que el juez actuante, decidió cautelarmente que “*el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -previo a expedirse respecto de la solicitud de autorización de la competencia TC 2000 a*

órganos comunales⁶² han intentado despertar, aún sin éxitos pero

realizarse los días 30 y 31 del corriente- diese intervención a la Junta Comunal N° 2 a fin de que dicho cuerpo colegiado emita opinión previa no vinculante sobre el particular”.

En sentido concordante, en el precedente “Castañeda Ricardo Daniel y otros contra Junta Comunal de la Comuna 14 y otros Sobre Amparo” el grupo actor promovió acción judicial para que se les garantice su derecho constitucional a participar en el Consejo Consultivo Comunal, si bien la mayoría de la Sala rechazó la demanda *in limine* por entender que se encontraban involucradas cuestiones de naturaleza electoral, la disidencia es bastante clara por cuanto manifiesta que “los actores solicitan al Poder Judicial que se dicte sentencia normalizando y regularizando el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal, de forma de preservar el derecho que postulan en función del artículo 131 de la CCABA. En tales términos, frente a la naturaleza del conflicto traído a sede judicial, corresponderá al juez evaluar si se encuentra o no turbado el derecho constitucional que se invoca (a la participación) y el modo en que se debe proceder, eventualmente, a su reparación”.

Respecto de la legitimación de la junta comunal, en EXP N° 41.124/0 “Ferreira, Daniela Edith y otros c/GCBA s/Amparo” (Sala I CAyT 13/7/2012) se había solicitado la suspensión inmediata de todo proceso licitatorio que pretenda prorrogar, renovar u otorgar la concesión de la explotación del Jardín Zoológico y la designación de un interventor judicial. La actora invocó que a pesar de haber vencido la licitación anterior, los concesionarios siguieron ocupando el lugar sin que el Gobierno asumiera el manejo del predio; y además sostuvo anuncios del Jefe de Gobierno sobre la intención de licitar una nueva concesión por cinco años, evitando el debate y tratamiento de la cuestión en la Legislatura y remarcaron que la propuesta señalada no consideró lo establecido por las leyes 1777 y 3233 en cuanto a las competencias concurrentes de las Comunas. La primera instancia y la Cámara de apelaciones reconocieron la legitimación de la comuna y, asimismo, manifestaron destacar que el ejercicio de potestades concurrentes da lugar a la configuración de una mayor interrelación entre quienes detentan dichas facultades así como más actividades de control recíproco, todo lo cual se traduce en beneficios para la comunidad tanto en calidad de la gestión como transparencia.

En sentido similar ver EXP N° 42253/0 “Cabandié, Juan y Otros C/GCBA S/Amparo” (Sala II CAyT 31/7/2013), EXP N° 43017/1 “Brunel, Raul Marcelo y otros C/GCBA S/Amparo” (Sala II CAyT 5/2/2013), EXP N° 39.938 “Gentilli Rafael Amadeo y Otros C/GCBA S/Amparo” (Sala I CAyT 15/2/2013).

62 En las elecciones de 2015, y por Acordada Electoral N° 18/2015 del 1° de junio, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad aprobó el procedimiento y la fórmula mediante los cuales se llevó a cabo la primera consulta popular porteña que fuera convocada por la Junta Comunal 9. En la misma, se consultó a los vecinos si aprobaban o no que la Comuna pasara a denominarse “Lisandro de la Torre”.

generando precedentes de importancia. Su puesta en funcionamiento constituye una piedra fundamental para abrir más y mejores canales de participación y permitirle al ciudadano alzar su voz y voto sobre numerosas cuestiones que lo afectan, entre las cuales se encuentra aquellas que hacen al ambiente y al patrimonio cultural, elementos vertebrales de la identidad.

Como mencionamos en los párrafos precedentes, por más precisa y elaborada que sea la técnica legislativa utilizada, no habrá cambios significativos si no existe voluntad política de llevarlos adelante. El proceso de descentralización de poder a través del pleno funcionamiento de las comunas, es una asignación pendiente y una importante herramienta que permitirá incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones.⁶³

VII.2. *E-Participation*

Las nuevas tecnológicas o TICs (Tecnologías de la Información y comunicación) encarnadas en herramientas tales como internet, redes sociales o aplicaciones, entre otras, han rediseñado nuestra vida, permitiéndonos comunicarnos y implementar formas de interacción que hasta hace apenas algunos años hubiesen sido impensadas y permitiéndonos, al mismo tiempo, sortear los obstáculos físicos que en muchas ocasiones se pueden presentar como escollos insalvables.

Estos nuevos factores, lejos de quedar circunscriptos a nuestra vida cotidiana, también han calado hondo en el Estado y en las relaciones públicas y políticas, obligando a rediseñar los esquemas de toma de decisiones y comunicación, y presentándose, al mismo tiempo, como una herramienta tendiente a igualar el ejercicio del derecho a participar; ¿por qué? bastará con el acceso a una computadora con internet para que el ciudadano pueda acceder a bases de datos sin ningún tipo de requisitoria y expresar su opinión y voto a través de plataformas creadas a tal efecto.⁶⁴

63 Ampliar en MUIÑOS, María Rosa, *Comunas de la Ciudad Autónoma de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Legislatura Porteña, 2016. p. 35 y ss.

64 El problema que debe afrontar la utilización de estos mecanismos es la llamada brecha digital, concepto que se vincula a la accesibilidad a internet. En tal sentido ver VOLKOW, Natalia PhD. *Sistemas de Información*, London School of Economic and Political Science. Boletín de Política Informática. N° 6. 2003. También cumple un importante rol el nivel de alfabetización digital

En 2007 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo destacó que el uso de nuevas tecnologías impacta directamente en tres ámbitos distintos a los que debe incentivar: empresa, gobierno y ciudadano. Tampoco es posible soslayar que este nuevo esquema presenta dificultades que deben ser sorteadas, en el sentido de que dicho instrumento destaca la importancia de la vinculación entre redes sociales, acceso a la información, conocimiento y pobreza. En otras palabras, el diseño de políticas públicas orientado a reducir la brecha digital y a aumentar el alfabetismo digital cumplirán un papel medular y, para que el estímulo sea positivo, además de los puntos de accesibilidad también será necesario que los contenidos elaborados sean útiles y adecuados.

En lo que aquí más nos interesa, el surgimiento y desarrollo de nuevas tecnologías de la información y comunicación han permitido un acercamiento entre los ciudadanos y la Administración, lo cual se ha traducido no sólo en nuevos mecanismos de participación y gestión de ideas, sino también en una mayor accesibilidad a la información pública evidenciada en conceptos tales como la ciudadanía digital y gobierno abierto.

La conjunción de estos factores, han comenzado a cincelar la idea de “Ciudades Inteligentes” o *smart cities*, que conjugan un nuevo concepto del transporte, la economía, la salud, el ambiente, la identidad y la participación.

En el ámbito del Derecho comparado latinoamericano, encontramos ejemplos claros de cómo se ha ido avanzando en la utilización de las TIC como herramientas para fomentar la participación ciudadana. En el caso chileno, que en el marco de la ley 20.500 creó la plataforma de participación ciudadana (PAC), elaborada sobre las Políticas de Gobierno Abierto, se han desarrollado portales de consultas ciudadanas y portales de cuentas públicas participativas. Asimismo, el software diseñado se integra con portales de ideas a fin de potenciar la participación ciudadana.

En resumidas cuentas, internet significó un cambio trascendental en nuestras vidas que no ha quedado circunscripto el ámbito del hogar sino que por el contrario, es una red que va a transformar, de manera sustancial, la manera en que actúan las instituciones, los

existente, el cual se traduce en los mayores o menores conocimientos que la ciudadanía tenga respecto de la utilización de plataformas y herramientas digitales.

gobiernos y la relación de éstos con el ciudadano. Las posibilidades, los recursos humanos, los ejemplos y las ideas están, será cuestión de conjugarlos para crear nuevos ámbitos de participación que permitan romper barreras físicas.

VIII. Palabras finales

La participación ciudadana constituye un elemento fundamental en la vida democrática de todo Estado. La idea de incorporar la voz de los diferentes actores sociales en la toma de una decisión pública sirve no sólo a fin de generar una mayor legitimidad en la decisión, sino que también se constituye en un elemento de control.

Hoy en día, y motivada en el ánimo de lucro desmedido por parte de la vorágine inmobiliaria, la Ciudad de Buenos Aires está siendo víctima de un proceso de destrucción de su patrimonio cultural, concepto este último que no sólo le ha dado identidad a la metrópolis, sino que también ha definido el ADN de todos los que la habitan.

De aquí en adelante, las autoridades tendrán la enorme responsabilidad de retomar una tarea que nunca debió abandonarse; darle a la sociedad el rol que siempre debió tener, un rol activo e informado para construir opinión y crítica y, en definitiva, para nunca perder aquello que nos define y que es nuestro, la identidad.