

LA AUDIENCIA PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (*)

por

*Carlos Labaure Aliseris (**)*

SUMARIO:

1. Introducción. a) Importancia del tema. b) Noción de audiencia pública. 2. Regímenes específicos. a) Antecedentes. b) Medioambiente. c) Unidades reguladoras y otros.

1. INTRODUCCIÓN

a) Importancia del tema

La audiencia pública en el procedimiento administrativo es un mecanismo que se ha ido extendiendo en los últimos tiempos, como forma de garantizar la participación de los interesados en la toma de decisión por parte de la Administración Pública.

Tiene su origen en el derecho anglosajón, en cuanto reconoce el principio del debido proceso, como fundado en la justicia natural, que incluye el derecho a ser oído antes de la toma de decisión y a una decisión imparcial (1).

El derecho al debido procedimiento en nuestro ordenamiento jurídico tiene fundamento en la Constitución, que en el art. 66 determina que: "Ninguna investigación parlamentaria o administrativa sobre irregularidades, omisiones o delitos, se considerará concluida mientras el funcionario inculcado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa".

Dicha norma si bien formula el principio a ser oído previo a una decisión adversa respecto a los funcionarios públicos, cabe extenderlo a las demás personas que se vinculan con la Administración, en virtud de lo establecido por el art. 72 de la Carta, que reconoce los principios generales de derecho como fuente de derecho, con independencia de su reconocimiento

(*) Ponencia presentada en las III Jornadas Uruguayas -Santafesinas 2da. Etapa, realizadas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, el 25 y 26 de Agosto de 2005.

(**) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Prof. Agdo. de Derecho Administrativo.

(1) Sacristán, Estela B., "Participación ciudadana previa a la toma de decisión administrativa: acerca de algunos de sus fundamentos en el derecho inglés" Rev. La Ley, Buenos Aires, 1999, B, p. 482.

expreso por la norma constitucional, en tanto inherentes a la personalidad o derivados de la forma republicana de gobierno.

Las normas generales de procedimiento administrativo, establecidas en el Decreto 500/991, consagran el derecho al debido procedimiento, el que incluye el derecho a ser oído que comprende la publicidad de las actuaciones y la oportunidad de alegar medios de defensa en forma previa al dictado del acto decisorio, que se tomen en cuenta los argumentos planteados y hechos probados, y de hacerse patrocinar por abogado; el derecho a ofrecer y producir pruebas, así como controlar la misma; por último el derecho a una decisión fundada (2).

El derecho de defensa no se limita a la posibilidad de ser oído antes de dictarse resolución, sino que comprende al derecho a ser notificado del interesado en tanto sea identificado; el que pueda conocer el contenido de las actuaciones; el de presentarse a fin de reclamar lo que entienda pertinente haciéndose asesorar por un abogado; el derecho a ofrecer y producir prueba; a la resolución en forma fundada y en un plazo razonable (3).

La audiencia pública en sus dos vertientes, ya sea como procedimiento previo al dictado de un acto administrativo particular, o como forma de consulta previa al dictado de un acto administrativo general, implica la consideración de los distintos intereses en juego.

El interés general no aparece como la mera suma de los intereses particulares, ni tampoco los excluye en tanto resulta comprensivo de los mismos (4).

Se ha dicho que el interés público en la época actual se encuentra fragmentado, en múltiples intereses sectoriales, de manera que ha perdido generalidad, hablándose de intereses públicos. Estos últimos, han devenido intereses más o menos particulares, en lo que se ha llamado la privatización del interés público o a la inversa la publicización de los intereses privados (5).

Entre dichos intereses hoy en día resultan relevantes los referidos al medio ambiente y la regulación de los servicios públicos.

Es así que en nuestro derecho, han aparecido normas que prevén la audiencia pública en esas materias, a lo que nos referiremos más adelante.

En nuestro país no se ha previsto en forma general la audiencia pública en el procedimiento administrativo, sino en ordenamientos sectoriales

Tanto en Brasil como en Argentina, la audiencia pública ha sido objeto de regulación general ya sea en el procedimiento general o en forma específica.

En Brasil en la norma de procedimiento general, ley N° 9.784 de 20/1/99, se ha previsto en el art. 32 que “antes da tomada de decisao, a juízo da autoridade, diante da relevância da questao, poderá ser realizada audiencia pública para debater sobre a materia do processo” (6).

(2) Frugone Schiavone, Héctor, “Principios del procedimiento administrativo” en “El nuevo procedimiento administrativo”, PRONADE, 2ª Ed., Montevideo 1991, p. 35-36.

(3) Cajarville Peluffo, Juan P., “Procedimiento Administrativo en el Decreto 500/991”, Idea, Montevideo 1992, p. 108.

(4) Labaure Aliseris, Carlos, “Estudios sobre la reforma del Estado”, Amalio M. Fernández, Montevideo 2002, p. 17.

(5) Moor, Pierre, “Intereses públicos e intereses privados” en AAVV “La pesée globale des intérêts”, Faculté de Droit de Genève, Helbing & Lichtenhahn, Ginebra 1996, p. 27.

(6) Soares, Evanna, “Audiencia pública no processo administrativo” p. 6, Jus Navigandi, Teresina, a.6, n.58, ago. 2002. Disponible en: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>

En Argentina ha sido reconocida en forma expresa por el Dec. 1172/2003, que la regula con carácter general, entendiéndose que la misma “constituye una instancia de (7) participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión”.

La audiencia pública a la vez que modo de participación ciudadana en la actividad administrativa, constituye una forma de lograr una mejor decisión por parte de los administradores, al poder tener en cuenta los distintos puntos de vista de los afectados.

Para Gordillo, la garantía de oír a los interesados, constituye una garantía de razonabilidad para el administrado en cuanto sustento fáctico de la actuación estatal; es una forma de lograr el consenso de la opinión pública, al poder apreciarse la reacción pública antes de resolver; es una garantía de transparencia del procedimiento respecto a permisarios y concesionarios; es un elemento de democratización del poder, no sólo en cuanto a la designación del gobierno sino respecto a su ejercicio; es un modo de participación ciudadana en el poder público exigido por principios constitucionales y supranacionales (8).

Respecto a este último punto discrepa Cassagne, para el que la Constitución Nacional ni antes ni después de la Reforma de 1994, prevén ese derecho a la participación, a la vez que en los pactos internacionales dicho derecho ha sido descrito en forma genérica, por lo que su aplicación depende de lo que determine el ordenamiento respectivo (9).

La cuestión de si la audiencia pública resulta obligatoria en el ámbito de los servicios públicos privatizados ha sido objeto de discusión en la jurisprudencia argentina en el caso Youssefian, en el que el Tribunal entendió respecto a una prórroga de licencias del servicio básico telefónico, que era necesario algún tipo de participación antes de la toma de decisión, la que no se encontraba prescripta en la normativa y se fundó en el art. 42 de la Constitución (10).

El carácter obligatorio o no de un procedimiento participativo en el derecho uruguayo, depende de ordenamientos sectoriales, en que en principio está previsto como facultativo, pero en caso de resolverse seguir dicho procedimiento el mismo deviene preceptivo.

De acuerdo al art. 16 del Dec. 435/994, “El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá disponer la realización de una audiencia pública, cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental. A tales efectos determinará la forma de convocatoria y demás aspectos inherentes a la realización de la audiencia pública” (11).

(7) Disponible en: <http://www.gordillo.com/Pdf/4-8/4-8%AADN%201172.pdf>

(8) Gordillo, Agustín, Capítulo XI, “Acceso a la información pública. El procedimiento de audiencia pública”, “Tratado de Derecho Administrativo” 8º Ed. 2004, p. 6. Disponible en: http://www.gordillo.com/Pdf/2-6-6*XI.pdf.

(9) Cassagne, Juan Carlos, “La participación pública en el ámbito de los servicios públicos” en “Servicios públicos, regulación y renegociación” en conjunto con Ariño Ortiz, Gaspar, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Buenos Aires 2005, p. 154.

(10) Sacristán, Estela B., ob. cit. p. 481.

(11) El art. 16 del Dec. 100/005 de 28/2/2005, declaró la audiencia pública preceptiva para todos los proyectos que se hubieran clasificado en la categoría C, pero dicha norma fue suspendida en su aplicación por 180 días por el Dec. 119/005 de 21/3/2005, volviéndose a aplicar la norma anterior.

b) **Noción de audiencia pública**

Luego de lo expresado, estamos en condiciones de dar una noción de audiencia pública en el procedimiento administrativo.

Entendemos por tal, la convocatoria amplia a los interesados en determinada cuestión, realizada por la Administración, para que en igualdad de condiciones éstos expresen sus puntos de vista en una audiencia oral, pudiendo aportar medios de prueba, todo lo que deberá ser tomado en cuenta al momento de resolver mediante una decisión fundada.

Entre las características de la misma, encontramos la amplitud de la convocatoria, que en principio es a todo interesado, mediante publicación adecuada de la misma, la oportunidad de ofrecer distintos medios de prueba así sea documental, testimonial, pericial, etc., debiéndose plantear un verdadero debate en la audiencia entre los intervinientes respecto a los que corresponde asegurar la igualdad de oportunidades, de lo que deberá dejarse registro ya sea taquigráfico, grabación, video, etc., que deberá ser expresamente considerado al momento de resolver en forma fundada, con remisión a la misma.

El resultado de la audiencia no obliga a la Administración a resolver en determinado sentido, pero debe considerar los argumentos manejados para de forma fundada y teniendo en cuenta los puntos de vista planteados adoptar resolución.

Para Gordillo, la participación pública, al igual que la garantía en el proceso individual, requiere el conocimiento previo de los antecedentes, el derecho a ser oído, de hacer prueba, de alegar, y de obtener una decisión fundada (12).

En función de ello puede afirmarse que al igual que en el procedimiento general, existe una influencia del proceso jurisdiccional en el procedimiento administrativo, en el sentido de asegurar las garantías de los participantes.

Se ha dicho que la audiencia pública se inserta en la instrucción del procedimiento administrativo, para la construcción de la motivación de las decisiones administrativas y una efectiva ponderación de los intereses en juego (13).

El régimen de la audiencia pública, como se ha dicho, puede estar prevista para el dictado de actos subjetivos, o en el procedimiento de consulta para el dictado de actos regla.

Este último es el modelo del sistema de audiencia pública en Estados Unidos, establecida para el dictado de actos generales, previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946, de forma de que todos pudieran hacer oír su voz en el mismo, en lo que se consideró un proceso de naturaleza político, al que importaba asegurar su carácter democrático, a ejemplo del proceso legislativo (14).

El procedimiento de información pública para el dictado de normas de alcance general, deja de lado el mecanismo autoritario y burocrático, para habilitar la consulta a los interesa-

(12) Gordillo, Agustín, ob. cit. Cap. XI, p. 3.

(13) Soares, Evanna, ob. cit. p. 6-7.

(14) Cottier, Bertil, "La représentation des intérêts en procédure administrative américaine" en AAVV "La pesée globale des intérêts" Faculté de Droit de Genève, Helbing & Lichtenhahn, Ginebra 1996, p. 159.

dos, con la consecuencia de una mayor transparencia respecto a la acción de grupos de presión (lobby). Es un procedimiento por el que se somete a publicidad y discusión un proyecto de norma general, concediendo a los interesados un plazo para presentar sus observaciones por escrito, que en el caso de Estados Unidos, la ley Federal de Procedimiento Administrativo (Sección 553), prevé para la creación de normas materialmente legislativas por entes administrativos (rulemaking) (15).

En ese procedimiento la audiencia pública tiene carácter eventual, ya que puede o no convocarse a una audiencia pública, o limitarse a recabar opiniones para la elaboración de las normas a través de la consulta pública por escrito sin presentación oral (16).

Se trata en el caso de las facultades otorgadas a las agencias reguladoras americanas, respecto a las "public utilities" privadas pero sometidas a una intensa regulación de derecho público, y en el caso del medio ambiente.

El régimen previsto determina en primer lugar la obligación de que sea oído el punto de vista de todo interesado, y en segundo lugar el deber de publicar no sólo el texto de la norma, sino también una relación explicativa de las intervenciones de los administrados y las respuestas a los mismos. Los tribunales exigen que esto último sea acorde a los planteos formulados, cuya violación puede conducir a la anulación del reglamento por arbitrario (17).

La noción de audiencia pública puede distinguirse como se vio del procedimiento de consulta o información pública, y a su vez de otros procedimientos participativos como la consulta informal, la encuesta, las sesiones abiertas de órganos públicos, la integración de comisiones asesoras por asociaciones representativas de intereses, etc.

La consulta pública a diferencia de la audiencia pública, tiene por finalidad el interés de la Administración de compulsar la opinión pública mediante elementos formales escritos a incorporar al expediente; en tanto la segunda constituye un debate público entre personas o representantes de la sociedad civil en consideración al interés público, de carácter fundamentalmente oral (18).

El mismo objetivo que la consulta pública pueden cumplir otros procedimientos como la consulta a los interesados o la encuesta, aunque de carácter informal.

La ley de procedimiento administrativo de Brasil N° 9.784 de 20/1/1999, prevé además de los procedimientos de audiencia pública y consulta pública (arts. 31 y 32), que la Administración, en materias relevantes, pueda adoptar otros medios de consulta popular como reuniones, convocatorias e intercambio de correspondencia (19).

(15) Gusman, Alfredo Silverio, "La reestructuración tarifaria telefónica. Los procedimientos de audiencia e información pública" en Rev. La Ley, C, Buenos Aires 1997, p. 1392.

(16) La Ley de Procedimiento Administrativo (Sección 553) establece: "After notice required by this section, the agency shall give interested persons an opportunity to participate in the rule making procedure through submission of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation. After consideration of relevant matter presented, the agency shall incorporate in the rules adopted a concise general statement of their basis and purpose" transcripto por Cottier, Bertil, ob. cit. p. 160

(17) Cottier, Bertil, ob. cit. p. 160-161.

(18) Soares, Evanna, ob. cit. p. 7.

(19) Ibidem, p. 7.

La finalidad de la audiencia pública no es otra que el debate de la materia relevante del procedimiento, por lo que si la intención es otra, debe acudirse a otros medios para conocer opiniones especializadas o transmitir información a particulares, como reuniones, consultas, seminarios o congresos (20).

Otro aspecto es el de las partes que intervienen, para lo que en principio basta un mero interés por lo que además de las situaciones de derecho subjetivo e interés legítimo, cabe agregar los intereses difusos y los de incidencia colectiva.

Para Gordillo, en algunos sistemas se admite en forma amplia quienes pueden intervenir aunque limitada por facultades instructorias en cuanto a la utilidad o beneficio, en tanto para otros sistemas es más propio el concepto de derecho subjetivo o interés legítimo, también difuso o de incidencia colectiva, existiendo instituciones como el Defensor del Pueblo o el Ministerio Público para el caso de estos últimos, a la vez que cabe admitir la participación de entidades extranjeras o internacionales (21).

En nuestro derecho, el art. 42 del Código General del Proceso, estableció la representación de los intereses difusos por parte del Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social, norma que cabe extender al procedimiento administrativo por analogía.

Al respecto el art. 233 del Dec. 500/991, que aprobó las normas generales de actuación administrativa establece: "Las normas del presente Reglamento se integrarán recurriendo a los fundamentos de las reglas de derecho análogas, a los principios generales de derecho, a la jurisprudencia y a las doctrinas generalmente admitidas, atendidas las circunstancias del caso".

Se ha señalado que la Administración está sujeta al principio de "debido proceso, de raigambre constitucional, cuya regulación paradigmática se encuentra en el CGP, por lo que esta norma debe reputarse aplicable al procedimiento administrativo común y a los especiales en todo lo que no sea contrario a la naturaleza de éstos" (22).

La convocatoria a audiencia pública puede ser facultativa o preceptiva, en cualquiera de los casos de ser convocada debe cumplirse con el procedimiento, y de no hacerlo se incurriría en nulidad por tratarse de una garantía sustancial del procedimiento, ya que su cumplimiento hace a la fundamentación del acto.

En este sentido se ha señalado que la audiencia prevista en el art. 32 de la Ley Nacional de procedimiento brasileña, no tiene carácter obligatorio, dado que su realización queda a criterio de la Administración, una vez constatada la relevancia del tema, pero una vez dispuesta, debe cumplirse efectivamente, realizándose el debate oral que la caracteriza (23).

(20) *Ibidem*, p. 8.

(21) Gordillo, Agustín, *ob. cit.* p. 15.

(22) Gorosito Zuluaga, Ricardo, "Audiencia pública durante el trámite de autorización ambiental previa" en *Rev. La Justicia Uruguaya*, T. 120, Montevideo 1990, p. 71.

(23) Soares, Evanna, *ob. cit.* p. 8.

2. Regímenes específicos

a) *Antecedentes*

En nuestro derecho no existe una previsión general de la audiencia pública en el procedimiento administrativo ni regulación específica de la misma, sino que se establece en ordenamientos por sectores, en particular respecto al medio ambiente y los órganos reguladores.

Como antecedente en el ordenamiento jurídico de nuestro país, corresponde citar en primer término el régimen de audiencia pública prevista para las concesiones de nuevos servicios de transporte automotor por carretera, establecida por Decreto 598/967, con la finalidad de lograr una atención adecuada, garantizar los derechos de quienes explotan los servicios en rutas iguales, y asegurar la ecuanimidad en los procedimientos administrativos (24).

Dicho régimen de audiencia pública fue suspendido por Dec. 562/971, para nuevas líneas de transporte interdepartamental de pasajeros, manteniéndose para los servicios de transporte de pasajeros internacionales a cargo de empresas extranjeras hasta su supresión por Dec. 682/975.

La otra norma que estableció la audiencia pública fue el Código de Aguas, aprobado por Dec-ley Nº 14.859 de 15/12/1978, para el otorgamiento de concesiones de uso de aguas públicas. El art. 177 de la norma citada establece que "El Ministerio competente dispondrá la publicación, en el Diario Oficial y en un diario del departamento, de un resumen de la solicitud a que se refiere el artículo anterior, con citación a una audiencia pública al solicitante y a los demás interesados en obtener la concesión u oponerse a ella".

El inciso 1º transcripto del artículo citado contiene una referencia precisa respecto al procedimiento a seguir. En el caso que en la audiencia se presenten solicitudes concurrentes o existan oposiciones, deberá ofrecerse la prueba y convocar a una nueva audiencia para recibirla, estableciéndose un plazo de sesenta días para resolver en cada caso, siendo los gastos de cargo de los interesados que los generen. Esto último hace referencia al tema de los costos del procedimiento, que como en el caso no es necesariamente gratuito.

La previsión de la audiencia pública en normas posteriores, tiene carácter sectorial, refiriendo al medio ambiente y órganos reguladores, con un contenido escueto, dejando a la Administración su reglamentación para lo que goza de discrecionalidad, sin que puedan desvirtuarse las características del régimen señalado, so pena de desvirtuar el mismo e incurrir en ilegitimidad.

b) *Medio ambiente*

Con respecto al medio ambiente, debe tenerse presente la norma prevista en el art. 47 de la Constitución en la reforma de 1996, la que establece que "La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depreda-

(24) Esquema de Derecho Administrativo 2º, F.C.U., Montevideo 1975, p. 73.

ción, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los trasgresores”.

La doctrina mayoritaria, ha entendido que la referencia de la norma a que la protección del medio ambiente es de interés general, no consagra un derecho a la protección del mismo, sino que prioriza su protección, sujeta a la reglamentación legal.

Al respecto Magariños de Mello, entiende que la expresión de interés general del art. 47, significa que es de interés colectivo, de todos los habitantes, la que como fórmula general es válida y suficiente, dejando a la ley su reglamentación (25).

Por su parte Cousillas, sostiene que el art. 47, en la referencia al medio ambiente como de interés general, plantea una doble perspectiva: desde el punto de vista político implica la prioridad otorgada a la protección ambiental, al considerarla de interés general; desde el punto de vista técnico jurídico significa un concepto amplio y genérico, al que quedan vinculadas las leyes que se dicten al respecto (26).

Para Correa Freitas, el interés general es un concepto genérico, que no es el interés de todos, ni tampoco de la mayoría, sino el que fija el legislador, constituyendo una fórmula lacónica pero precisa (27).

Según Antonio Díaz, la declaración de interés general a la protección del medio ambiente, no reconoce expresamente un derecho al medio ambiente, sino que determina una directiva a seguir por el legislador, a la vez que un criterio de interpretación, integración y aplicación, así como una garantía específica (28).

En otra posición, Gross Espiell, considera que “Es el interés común, expresión que traduce necesariamente la idea de bien común” ... “que sin ahogar los legítimos intereses de cada persona, conjuga éstos en el interés general concebido siempre como interés legítimo en el marco de una sociedad democrática y pluralista ...” (29).

Para Sánchez Carnelli, resulta compatible el postulado de defensa de los intereses generales que establece el art. 47, con la posibilidad de su representación en cuanto difusos, en la medida que puedan ubicarse afectaciones que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas (30).

La quizás extensa cita de autores realizada, tiene por finalidad aclarar la interpretación del texto referido en cuanto si declara el interés general de la protección del medio ambiente a

(25) Magariños de Mello, Mateo, “La protección del medio ambiente” en AAVV “Reforma constitucional de 1997”, UCUDAL, Serie Congresos y Conferencias N° 16, Montevideo 1997, p. 49

(26) Cousillas, Marcelo, “La protección constitucional del ambiente” en AAVV “Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1996” F.C.U., Montevideo 1998, p. 144-145.

(27) Correa Freitas, Ruben, en “La reforma constitucional de 1997” en conjunto con Vázquez, Cristina, F.C.U., Montevideo 1997, p. 40.

(28) Díaz, Antonio, “Realidad de la protección del medio ambiente en Uruguay” Mesa Redonda, en Rev. UCUDAL N° 3, Montevideo 2002, p. 250-251.

(29) Gross Espiell, Héctor, “La protección del medio ambiente en el derecho constitucional” en AAVV “La reforma constitucional de 1997”, UCUDAL, serie Congresos y Conferencias N° 16, Montevideo 1997, p. 61-62.

(30) Sánchez Carnelli, Lorenzo, “La protección de los intereses generales” en Liber Amicorum Discipulorumque José Anibal Cagnoni, F.C.U., Montevideo 2005, p. 371.

efectos de la reglamentación legislativa, o si establece un derecho o interés difuso a la protección del medio ambiente, con los consiguientes efectos en materia de legitimación procesal.

La norma legal reglamentaria de la disposición citada, fue la Ley 17.823 de 28/11/2000, que declaró de interés general, conforme al art. 47, la protección del ambiente, del aire, agua, suelo y paisaje, etc. (art. 1º); fijó como principios de la política ambiental entre otros, que la protección del medio ambiente constituye un compromiso de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar (lit. D art. 6º); a la vez que establece en lo que nos interesa, como instrumento de gestión ambiental, “la evaluación del impacto ambiental previa convocatoria de audiencia pública con arreglo y en los casos establecidos por los artículos 13 y 14 de la Ley Nº 16.466 ...” (lit. E del art. 7º).

La ley Nº 16.466 de 19/1/1994, en su art. 14 determina que “El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá disponer la realización de una audiencia pública, cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental, a cuyos efectos determinará la forma de convocatoria, así como demás aspectos inherentes a su realización, y en la que podrá intervenir cualquier interesado. En todos los casos la resolución final corresponderá al Poder Ejecutivo”.

Si bien el texto es escueto, establece determinadas pautas para la convocatoria, esto es su carácter facultativo vinculado a la existencia de graves repercusiones, cuya regulación deberá determinar el Ministerio, lo que convendría fuera de carácter general por la vía de una ordenanza, y no para cada caso, quedando asegurada la participación de cualquier interesado, y el dictado de la resolución a cargo del Poder Ejecutivo.

Con respecto a la participación de cualquier interesado se ha señalado que dicho concepto implica aspectos procesales, administrativos y constitucionales, aunque de acuerdo al texto no cabe limitar la participación, se trate o no de titular de una acción jurisdiccional (31).

De acuerdo a ello, la primera audiencia pública se celebró el 14/1/99, cinco años después de la sanción de la ley de Estudio de Impacto Ambiental. A los efectos pertinentes fue puesto de manifiesto un resumen presentado por el titular del proyecto, consistiendo en una solicitud de autorización para una planta de incineración de residuos hospitalarios y farmacéuticos, realizándose la convocatoria mediante avisos en la prensa. La audiencia se inició con la apertura del acto a cargo de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, se leyó un informe y expuso el Director de Impacto Ambiental, luego de lo cual el gestionante realizó la presentación del proyecto ante el público estimado en 50 personas, habilitándose la presentación de preguntas por escrito de los presentes las que agrupadas por los moderadores, fueron trasladadas al gestionante, evacuadas las mismas se cerró el acto quedando versión grabada, otorgándose finalmente el acto que menciona las actuaciones cumplidas (32).

Si bien la audiencia cumplió en general los requisitos que corresponden a dicho tipo de procedimiento, cabe señalar que desde el punto de vista de la oralidad no existió un verdadero

(31) Gorosito Zuluaga, Ricardo, ob. cit. p. 69.

(32) *Ibidem*, p. 63.

debate, sino que consistió en la evacuación de preguntas, no surgiendo tampoco si se solicitó prueba en cuyo caso hubiera correspondido su tramitación.

Resulta importante que se haya grabado, pudiéndose haber hecho un acta a firmar por los asistentes.

La tramitación que se le dio en el caso parece bastante sencilla, sin perjuicio de considerar que las eventuales demoras, constituyen una de las críticas al procedimiento, lo que se ve compensado por otros beneficios, como la transparencia, información y participación, que redundan en una decisión mejor fundamentada.

En materia ambiental otra disposición que previó dicho procedimiento es el art. 7° lit. A de la Ley 17.234 de 22/2/2002, de Áreas Naturales Protegidas, que establece: “En todos los casos el Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con carácter previo a la elevación de propuestas al Poder Ejecutivo, pondrá de manifiesto en sus oficinas el proyecto de selección y delimitación y dispondrá la realización de una audiencia pública. A tales fines, efectuará una comunicación mediante publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, a partir de la cual correrá un plazo que determinará la reglamentación, para que cualquier interesado pueda acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que considere convenientes. La reglamentación determinará también la forma de convocatoria y los demás aspectos inherentes a la realización de la audiencia pública, en la que podrá intervenir cualquier interesado”.

La norma citada difiere de la anterior en cuanto al carácter preceptivo de la audiencia, y supera algunas de las objeciones posibles respecto a la primera, al agregar la exigencia de publicaciones para la convocatoria, y determinar que los demás aspectos inherentes serán fijados por la reglamentación.

c) Unidades reguladoras y otros

En el ámbito de unidades reguladoras de determinadas actividades como la URSEC ((Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) y URSEA (Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua), se ha previsto el procedimiento de audiencia pública.

En el caso de la URSEC, el art. 86 lit. “v” de la Ley 17.296 de 21/2/2001, establece en su competencia “convocar a audiencia pública cuando lo estime necesario, previa notificación a todas las partes interesadas, en los casos de procedimientos iniciados de oficio o a instancia de parte, relacionados con incumplimientos de los marcos regulatorios respectivos”.

La norma citada es restrictiva con respecto a la audiencia pública, ya que la prevé sólo para casos de incumplimiento de marcos regulatorios, con lo que se excluyen otras hipótesis como la consulta pública para el dictado de normas técnicas.

En el régimen de la URSEA, el art. 14 lit. “N” de la Ley 17.598 de 13/12/2002, le prevé como competencia: “Convocar a audiencia pública cuando lo estime necesario, previa notificación a todas las partes interesadas, en los casos de procedimientos iniciados de oficio o a instancia de parte”, fórmula que pese a lo escueta abre un amplio campo para su aplicación.

En ese aspecto la URSEA, ha llamado a consulta pública para la aprobación de normas técnicas referidas a los servicios comprendidos en su competencia, de acuerdo a un reglamento dictado al efecto por la misma.

Por último se señalará el régimen previsto por el art. 19 de la ley 17.555 de 18/9/2002, de iniciativa a instancia de parte o por invitación de oficio, respecto a actividades susceptibles de ser concesionadas, en que una vez establecida su factibilidad la Administración dispondrá de un plazo de 120 días para “convocar a audiencia pública, llamar a licitación o promover el procedimiento competitivo que se determine por razones de buen administración”.

En este caso la previsión de audiencia pública es de carácter optativo con respecto a la licitación u otro procedimiento competitivo, teniendo por finalidad el otorgamiento de una concesión, con lo que se diferencia de los regímenes de regulación de actividades sectoriales, asimilándose por ejemplo al citado para concesiones de aguas.

1. The first part of the document
describes the general situation
of the country and the
economic conditions. It
mentions the fact that the
country is a developing
country and that the
economy is based on
agriculture and industry.
It also mentions that the
country has a large
population and that the
standard of living is
low.

2. The second part of the document
describes the political
situation of the country.
It mentions that the
country is a democracy
and that the government
is elected by the people.
It also mentions that
the country has a
constitution and that
the government is
responsible to the
people.