

**OBLIGATORIEDAD DE LA
AUDIENCIA PÚBLICA EN
SERVICIOS PÚBLICOS
MUNICIPALES EN LA
PROVINCIA DE CORRIENTES,
ARGENTINA**

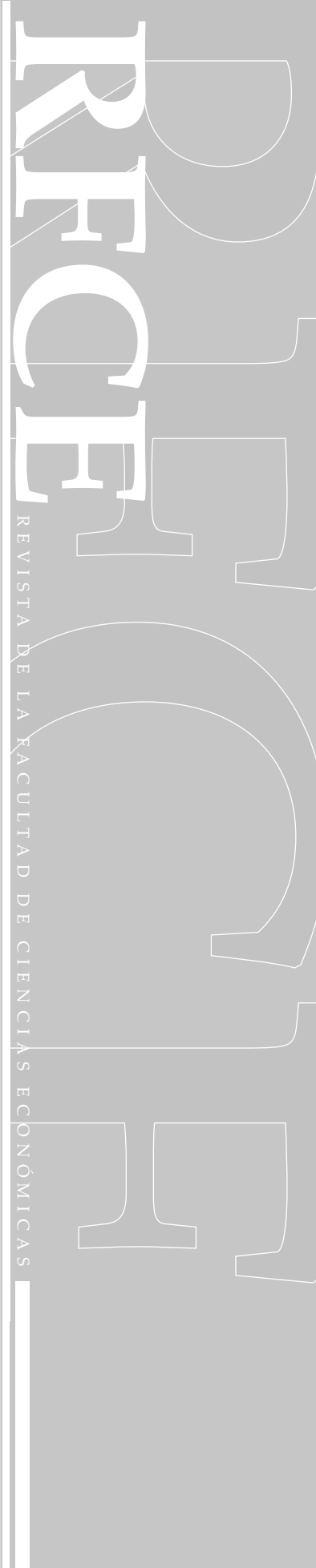
***MANDATORY PUBLIC HEARING IN
MUNICIPAL UTILITIES IN THE PROVINCE
OF CORRIENTES, ARGENTINA***

MAURICIO GOLDFARB

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE

ARGENTINA

*La derrota tiene algo positivo, nunca es definitiva.
En cambio la victoria tiene algo negativo, jamás es definitiva.*
José Saramago.



Recibido: 23/12/2015
Aceptado: 28/03/2016

RESUMEN

La obligatoriedad de la audiencia pública previa a la modificación de las condiciones de los servicios públicos en el ámbito municipal ha sido debatida en la doctrina y la jurisprudencia. En el presente artículo se exponen las posiciones a favor y en contra y se realiza una valoración crítica de las mismas.

Palabras-Clave: intereses colectivos; debido proceso; participación ciudadana; usuarios y consumidores.

ABSTRACT

The right to a public hearing in the case of changes to the conditions of public services at the municipal level has been discussed in doctrine and jurisprudence. In this article the positions for and against are discussed and a critical assessment of them is performed.

Keywords: collective interests; due process; citizen participation; users and consumers.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo de investigación es analizar críticamente la obligatoriedad de la convocatoria a audiencia pública previa en los casos en los que se discute el marco regulatorio de los servicios públicos y no existe previsión normativa expresa sobre su realización. Si bien la unidad de análisis es la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, sus conclusiones son extensibles a otros municipios tanto de la provincia de Corrientes como del resto del país, en razón de la regulación común de la materia.

El tema en discusión se vincula en forma directa e inmediata con las garantías constitucionales del debido proceso y los derechos de usuarios y consumidores, ambos de raigambre constitucional nacional y provincial. La cuestión no es menor. Si la audiencia pública previa es obligatoria (aún sin previsión expresa), la falta de realización de la misma puede acarrear la nulidad de la modificación tarifaria o de las nuevas reglas del servicio público. No se trata de un tema puramente teórico, sino que como se verá más abajo, ha suscitado disputas judiciales, algunas de ellas aún sin resolver.

2. AUDIENCIA PÚBLICA. CONCEPTO Y MARCO NORMATIVO

La audiencia pública ha sido definida por GORDILLO (2009) como una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones administrativas, un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión. Para este autor, las audiencias públicas constituyen una garantía emanada del Artículo 42 de la Constitución Nacional.¹

El Decreto 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional² aprueba los reglamentos de audiencias públicas, publicidad de la gestión de intereses, elaboración participativa de normas, acceso a la información pública y de reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos en el orden nacional³. El Reglamento General de Audiencias Públicas (Anexo I) define a la audiencia pública como una “instancia de 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”.⁴

En la provincia de Corrientes el mecanismo de las audiencias públicas tiene jerarquía constitucional. El Artículo 48 de la Constitución (en su reforma de 2007) incluyó un texto similar al del Artículo 42 de la Constitución Nacional, pero con un plus en la garantía de participación de los usuarios y consumidores, como hace notar Midon (2008). Así se establece que la legislación deberá prever “*el mecanismo de audiencias públicas y la necesaria participación en los organismos de control y en la confección o modificación de dicho régimen regulatorio, de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los municipios interesados*”.⁵

¹ Constitución Nacional, artículo 42: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

² Boletín Oficial de la Nación del 4/12/03. Texto completo disponible en <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

³ Ver DOS SANTOS, Marcelo – FERNANDEZ LAMELA, Pablo – LOPEZ OLVERA, Miguel A. “La participación pública y el acceso a la información: Herramientas para mejorar la calidad institucional Comentarios al Decreto Nº 1172/ 2003”, Revista de Administración Pública Nº315 (2004), p. 105.

⁴ Artículo 3 del Anexo I del Decreto 1172/03.

⁵ Constitución de la Provincia de Corrientes, Artículo 48: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades deben proveer a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.

La legislación establece los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial, previendo el mecanismo de audiencias públicas y la necesaria participación en los organismos de control y en la confección o modificación de dicho régimen regulatorio, de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los municipios interesados”.

Además, la Constitución Provincial contiene una previsión en relación a los servicios públicos de jurisdicción municipal en su Artículo 226. En dicho Artículo se prevén dos formas de convocatoria a audiencia: La que se realiza a petición del 0,5% del cuerpo electoral (para asuntos de interés general) y las obligatorias (para el tratamiento legislativo de proyectos que pongan en riesgo el desarrollo sostenible de la comunidad, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos).⁶

En la jerarquía sub constitucional, las audiencias públicas se hallan reguladas en la ley 5982 sancionada en 2010. Esta ley provincial describe a la audiencia pública, como “una instancia de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos de interés público” (Artículo 3). La norma declara que la finalidad de las audiencias es “permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta” (Artículo 4). Asimismo, establece que en los casos en que la Constitución o la ley la exijan como obligatoria, su omisión “constituirá falta grave e importará la nulidad del acto administrativo dictado sin la realización previa de la misma” (Artículo 10).

Definido el marco normativo aplicable, la idea de este artículo es presentar las dos posturas en relación a la obligatoriedad de las audiencias públicas cuando no están expresamente previstas, con especial referencia a los servicios públicos de jurisdicción municipal.

3. LOS ARGUMENTOS A FAVOR DE LA NO OBLIGATORIEDAD DE LA AUDIENCIA PÚBLICA CUANDO NO SE ENCUENTRA EXPRESAMENTE PREVISTA

Quienes sostienen la no obligatoriedad de las audiencias públicas en el ámbito municipal fundaron tal postura en tres argumentos principales. El primero es que las audiencias públicas no son obligatorias si tal requisito no está expresamente previsto como necesario. En apoyo de esta postura concurre importante doctrina como Cassagne (1998) y Fonrouge (2010), entre otros.

La tesis de la no obligatoriedad para los casos no previstos expresamente ha sido sostenida en forma reciente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En la causa “*Soldano*”⁷ fallada en 2014, la mayoría de la Corte sostuvo, reafirmando lo resuelto en la causa “*Establecimiento Liniers*”⁸ que la falta de audiencia pública no era causal de nulidad de la resolución en

⁶ Constitución de la Provincia de Corrientes: “Artículo 226: Los integrantes del cuerpo electoral del municipio pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del cinco por ciento (0,5%) del electorado del municipio. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos que pongan en riesgo el desarrollo sostenible de la comunidad, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos”.

⁷ “*Soldano, Domingo c/ EN - ley 26.095- M O de Planificación - resol. 2008/06 y otro s/ amparo ley 16.986*”, fallo del 15/07/14.

⁸ “*Establecimiento Liniers S.A. c/ Estado Nacional -Ley 26.097- Ministerio de Planificación -Res. 2008/2006- y otros s/ amparo*” fallo del 11/06/2013.

crisis al no configurarse “nítidamente ninguna de las circunstancias reguladas en la ley 24.076 que requiera la obligatoriedad de la convocatoria a la audiencia pública”.⁹

El segundo argumento, y ya referido específicamente al orden local, es que la Carta Orgánica Municipal de Corrientes ni siquiera menciona a las audiencias públicas como un mecanismo de participación ciudadana, y que tampoco existe siquiera una ordenanza que las establezca como obligatorias, ni que regule el sistema de su funcionamiento. Este ha sido un argumento utilizado por los letrados de la Municipalidad en las disputas judiciales en las que se discutiera la obligatoriedad de las audiencias.¹⁰

Quienes sostienen la validez de esta interpretación, destacan la importancia de respetar la autonomía municipal, y que en la nueva Carta Orgánica¹¹ no se previó en forma expresa al mecanismo de las audiencias públicas como una de las formas de participación de la ciudadanía. Y ello, no obstante que se introdujo todo un Título (V) referido a las “Formas de Participación Ciudadana”¹², que regula el derecho de iniciativa, el derecho de referéndum y la revocatoria de mandatos.

El tercer y último argumento es una interpretación literal y restrictiva del Artículo 226 de la Constitución de la Provincia de Corrientes. En una primera lectura, esta norma solo pareciera dar carácter obligatorio a la audiencia pública en el caso de los servicios de jurisdicción municipal cuando la iniciativa cuente con la firma del cero coma cinco por ciento del electorado del municipio y ante el tratamiento legislativo de proyectos que pongan en riesgo el desarrollo sostenible de la comunidad, o modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

Además, y como argumentos complementarios, se cita el carácter no vinculante de las audiencias públicas, la escasa participación de la ciudadanía en las mismas y el menudo aporte técnico o argumental que de ellas se deriva.

4. LOS ARGUMENTOS A FAVOR DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

Hemos visto los argumentos en contra del carácter obligatorio de la audiencia pública previa. Veremos a continuación los argumentos a favor de su obligatoriedad.

Quienes sostienen la necesidad de oír a los interesados antes de tomar una decisión que los involucra sostienen que la Audiencia pública es una garantía constitucional reconocida implícitamente en el Artículo 42 de la Constitución Nacional y en forma expresa en el Artículo

⁹ “Soldano” Considerandos 6 y 7 del voto de la mayoría.

¹⁰ “Podestá, Nicolás c/Honorable Concejo Deliberante s/Amparo” Expte. 77.277 del Juzgado Civil y Comercial N°12 de Corrientes; “Asociación de Usuarios y Consumidores de la Pcia. De Ctes. c/Honorable Concejo Deliberante s/Amparo” Expte 100.579 del Juzgado Civil y Comercial N°7 de Corrientes.

¹¹ El 21 de noviembre de 2013 se juró la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Corrientes, aprobada por la Convención Constituyente Municipal convocada a tal efecto.

¹² Artículos 136 al 142 de la Carta Orgánica Municipal de Corrientes.

48 de la Constitución Provincial sin excepciones y que no puede ser desconocida por ninguna norma de inferior jerarquía, como lo son las del orden municipal.

Como señala Gordillo (2009), al criticar lo resuelto por la Corte Suprema en la ya referida causa “Soldano”, la audiencia pública deviene el único modo de aplicar al supuesto del Artículo 43 de la Constitución Nacional la garantía del Artículo 18, a fin de que pueda darse lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación denominó la efectiva participación útil de los interesados, en el sentido de que sean admitidos los que tienen derecho o interés legítimo y también los titulares de derechos de incidencia colectiva.

La audiencia pública es a los actos de incidencia colectiva lo que el derecho a ser oído antes es al acto de carácter individual. Por otra parte, esta interpretación, además de ser la más favorable al administrado (*in dubio pro administrado*) tampoco causa perjuicio a la Administración, sino que por el contrario, le permite evaluar distintos aspectos del acto a dictarse. Este contacto directo con las manifestaciones de quienes se verán afectados por las normas a dictarse permite, como lo destaca Balbín (2014) a su vez, una mejor toma de decisiones por parte de la Administración, en el complejo equilibrio entre los distintos intereses en juego.

Así, de acuerdo a esta posición, las disposiciones de la Carta Orgánica Municipal deben aplicarse e interpretarse de manera integrada con la normativa constitucional provincial y nacional que reconocen a las audiencias públicas como uno de los principales mecanismos de control administrativo de posibles afectaciones los derechos de incidencia colectiva.

5. NUESTRA OPINION. LA INTERPRETACION SISTEMÁTICA DEL ORDEN JURIDICO

Entendemos que el camino para dar respuesta al interrogante sobre la obligatoriedad de la audiencia respecto de los servicios públicos municipales pasa por una interpretación sistémica del orden jurídico como lo propone Revidatti (1984) respecto del Derecho Administrativo en general.

Si bien la Carta Orgánica es la norma municipal de mayor jerarquía, no puede desconocerse que forma parte de un sistema más amplio, integrado con la normativa provincial, nacional y supranacional.

El propio Artículo 1º de la Carta Orgánica Municipal prescribe que “(La) Municipalidad establece sus poderes y gobierno bajo los principios democráticos, representativos y republicanos, conforme a los preceptos de la Constitución Nacional, de la Constitución de la Provincia de Corrientes y de la presente Carta Orgánica, de acuerdo con los derechos, declaraciones y garantías en ellas contenidas”.

Del mismo modo, el Artículo 8° de la Carta Orgánica establece: “Los Actos, Contratos, Resoluciones u Ordenanzas emanados de Autoridad Municipal competente, que no se ajusten a las prescripciones de fondo y forma estatuidos por la Constitución de la Provincia y esta Carta Orgánica serán nulos. Los funcionarios que integran los poderes municipales son solidariamente responsables con la Municipalidad, por los daños y perjuicios causados a terceros por actos irregulares u omisiones realizadas en ejercicio o en ocasión de sus funciones. Asimismo responden personalmente de los daños que esos mismos actos u otros causaren a la Municipalidad, sin perjuicio de las responsabilidades políticas, administrativas y penales”.

Es decir, que la normativa municipal se inserta y debe interpretarse en conjunto y en forma coherente con el resto del orden jurídico, garantizando en lo que respecta a nuestra materia, la protección de los usuarios y consumidores.

A las expresas remisiones de la Carta Orgánica debemos adicionar las normas constitucionales provinciales y nacionales. La Constitución de la Provincia de Corrientes en su Artículo 48 -en concordancia con el Artículo 42 de la Constitución Nacional- establece que: “La legislación establece los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial, *previendo el mecanismo de audiencias públicas* y la necesaria participación en los organismos de control y en la confección o modificación de dicho régimen regulatorio, de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los municipios interesados”.

Entonces, queda claro que en forma expresa, la Constitución de la Provincia de Corrientes ha establecido el carácter obligatorio del mecanismo de audiencias públicas respecto de los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial. ¿Pero qué ocurre con los servicios públicos de competencia solo municipal, como, por ejemplo, el transporte urbano de pasajeros o la recolección domiciliar de residuos? ¿Es obligatoria la audiencia previa? ¿O solo es necesaria en los casos expresamente previstos?

Una primera respuesta, que coincide con la posición que sostiene la no obligatoriedad de la audiencia pública, hace hincapié en la frase “servicios públicos de *competencia provincial*” para diferenciarlos de los de competencia municipal, donde se aplicarían las disposiciones del ya referido Artículo 226 de la Constitución Provincial (del Régimen Municipal), y así la audiencia sería obligatoria solo si lo solicita el cinco por ciento (5%) del electorado del municipio o está en riesgo el desarrollo sostenible de la comunidad, o se trata de modificaciones de uso o dominio de bienes públicos. También en el mismo sentido, la ley orgánica de Municipalidades establece entre los deberes y facultades del Concejo Deliberante el de “convocar a audiencias públicas y a consulta popular en los casos previstos por el Artículo 226° de la Constitución de la Provincia”.¹³

Sin embargo, creemos que esta postura desconoce el carácter de garantía constitucional de la audiencia pública. Coincidimos con Gordillo (2009), en sostener que es una garantía constitucional operativa. Entonces, siempre que se hallen en juego derechos de incidencia co-

¹³ Ley 6042, Artículo 70, sancionada el 7/04/11.

lectiva, será necesario dar a los interesados la posibilidad de ser oídos *antes* del dictado del acto que los involucra.

La audiencia pública es el mecanismo por el que se instrumenta el derecho a tener intervención y ser oído antes del dictado de un acto que puede afectar los legítimos derechos de la parte, reconocido además en el Artículo 98 inc. a) de la Ley 3460.¹⁴

El derecho a ser oído antes del dictado del acto deriva del Artículo 18 de la Constitución Nacional, un derecho fundamental que es inviolable.¹⁵ Toda conducta u omisión de la autoridad que de alguna forma pretenda menoscabarlo, limitarlo, o cercenarlo, contraviene flagrantemente el derecho al debido proceso adjetivo.

Por lo tanto, se trata de un aspecto esencial del Estado de Derecho como corolario del principio de legalidad al cual debe someter su accionar el Estado, de conformidad al Artículo 28 de la Constitución de la Provincia, como hacen notar Revidatti y Sasson (1986).

La realización de una Audiencia Pública no sólo importa una garantía de razonabilidad para el Usuario, sino que además es un instrumento idóneo para la defensa de sus derechos fundamentales, un mecanismo de formación de consenso de la opinión pública, y una garantía de transparencia de los procedimientos y un elemento de democratización del poder.

Es la vía con la que cuentan los usuarios para ejercer su derecho de participación en los términos previstos en el Artículo 42 de la Constitución Nacional antes de una decisión trascendente.

La regulación de un procedimiento previo al dictado de actos de alcance general que contemple la participación ciudadana es altamente beneficiosa, en orden a conseguir una mayor eficacia en la acción de los órganos administrativos y en punto a lograr un máximo grado de acierto en la decisión. Lorenzetti (2006) subraya que la intervención en el trámite de sujetos portadores de intereses colectivos proporciona a la Administración, además de aportes técnicos, la oportunidad de realizar una valoración preventiva de las consecuencias políticas y sociales de sus actos, esto es, del agrado u oposición que puede encontrar una futura decisión.

En este sentido, cabe señalar lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido de que:

“...Si bien el decreto 1185 no acuerda carácter obligatorio a la audiencia pública, corresponde atribuirle tal carácter a la luz del Artículo 42 de la Constitución Nacional dado que dicha cláusula constitucional y la intención del constituyente habían sido claras en el sentido de permitir que los consumidores y usuarios participaran en la elaboración de ciertas disposiciones de alcance general a cargo de la administración, cuando estas pudieran proyectar efectos sobre sus derechos e intereses. Si bien la realización de la audiencia pública no es la única manera de procurar la

¹⁴ Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Corrientes.

¹⁵ Reconocido en el Artículo 18 de la Constitución Nacional, y en el Artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

participación de los consumidores y usuarios, estaba a cargo de la Comisión Nacional de Comunicaciones incluir de alguna forma su participación, lo que dicho organismo no previó, sin esgrimir suficientes razones que los justificasen, pues se limitó a indicar que dicha convocatoria comportaba una facultad discrecional”.¹⁶

Existe además otro aspecto en el que la audiencia pública juega un papel muy importante: El del acceso a la información. La audiencia presupone el acceso de aquellos interesados en participar a los estudios, informes y a toda la documentación referida al tema objeto del debate. Esta apertura hacia los ciudadanos es no solo una garantía de transparencia, sino el ejercicio del derecho de acceso a la información¹⁷. En un reciente fallo, la Corte Federal ha tenido oportunidad de señalar la importancia que este derecho a la información tiene para el sistema democrático:

“Que, a una idéntica solución se arribaría si, por hipótesis, se pretendiera desconocer el rol que el Poder Ejecutivo Nacional desempeña en la operatoria de la sociedad demandada. Ello es así, ya que en Fallos: 335:2393 esta Corte ha sostenido que aun cuando la persona a la que se requiere información no revista carácter público o estatal, se encuentra obligada a brindarla si son públicos los intereses que desarrolla y gestiona (conf. considerandos 6° y 13). En dicha oportunidad, el Tribunal destacó que se debe garantizar el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público y que *el desarrollo internacional del derecho de acceso a la información* también incluye la posibilidad de solicitar información a aquellos entes privados que desempeñan una función pública (conf. Fallos: 335:2393, considerando 10)”¹⁸.

El mecanismo de la audiencia pública permite que participen y se expresen quienes puedan verse afectados o tengan un interés particular en cuestiones vinculadas exclusivamente a la prestación de servicios públicos y promoción comunitaria, ante aquellos que tienen la responsabilidad de la gestión o ante las autoridades o funcionarios responsables de tomar una determinada decisión en forma simultánea y en un pie de igualdad.

Es que el usuario, como titular del interés colectivo que provocó y justificó el sometimiento de una determinada actividad al régimen del servicio público no puede ser obviado en la definición de las políticas públicas. Perez Hualde hace notar que mal se podría pretender

¹⁶ “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Secretaría de Comunicaciones, resolución 2926/99” del 31 de Octubre del año 2006, publicado en Fallos: 329:4542; L.L. 2006-F-435.

¹⁷ En el caso de los usuarios y consumidores, se suma el reconocimiento del derecho de acceso a la información veraz del Artículo 42 de la Constitución Nacional.

¹⁸ Considerando 14 del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, fallo del 10/11/15. El fallo contiene referencias directas a “Oehler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy – Estado Provincial s/ recurso de inconstitucionalidad” (CSJN, fallo del 21/10/2014) y a “Claude Reyes” (CIDH, 2006).

imponer un sistema de servicios públicos imaginado en la mente de los funcionarios prescindiendo del destinatario. En palabras de RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ (2012), “la política pública democrática significa poner en el centro de su elaboración, ejecución y evaluación, a las personas destinatarias de dichas actuaciones del poder público, es decir, a sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, sus ilusiones”.

Por otra parte, esta es la guía interpretativa que surge de las otras normas municipales. En relación a los derechos de los usuarios y consumidores el Artículo 14 inciso 5 de la Carta Orgánica establece como uno de los objetivos de las políticas municipales el de promover y proteger los derechos de los consumidores y usuarios, posibilitando el acceso a una información adecuada y veraz, ejerciendo controles cuantitativos y cualitativos, bromatológicos y técnicos de los bienes y servicios que se introduzcan, fabriquen y distribuyan en el ámbito municipal; y propiciando la participación de asociaciones de usuarios y consumidores. Además, el Artículo 14 inc. 6 de la Carta Orgánica Municipal establece como una política pública: “Crear espacios institucionales e instrumentos para la participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas públicas, planes y programas municipales”. El Artículo 5 de la Constitución Nacional condiciona a cada Provincia, el goce y ejercicio de sus instituciones siempre y cuando dictaran su Constitución bajo el sistema representativo, republicano y de acuerdo a los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. Además del Artículo 31 de la Carta Magna nacional, la propia Constitución Provincial establece en sus Artículos 216 y 219 la necesaria adecuación de las Cartas Orgánicas municipales al resto del orden jurídico.

El ya citado carácter de garantía constitucional de las audiencias públicas ha también sido reconocido en la doctrina por Alanis (2001) y por la jurisprudencia nacional en autos “*Youssefian*”. En el fallo de la Sala IV de la Cámara Contencioso Administrativa Federal se sostuvo que:

“Ha 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”.¹⁹

En el orden provincial el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de la obligatoriedad de la realización de las audiencias, aún sin reglamentación específica, y por imperio de los Artículos 48 de la Constitución Provincial y 42 de la Constitución Nacional.²⁰

¹⁹ “*Youssefian, Martín c/ Secretaría de Comunicaciones*”, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal, Sala IV, fallo del 23/06/98.

²⁰ Superior Tribunal de Justicia de la Provincia sentencia N° 142 del 09/12/09 en los autos caratulados: “*Asociación de Usuarios y Consumidores de la Provincia de Corrientes (AUC) c/ Dirección Provincial de Energía de Corrientes y Estado de la Provincia de Corrientes s/ Amparo*” Expte. N° 32226, del Juzgado Civil y Comercial N°8 de Corrientes.

En dicha sentencia, el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes resolvió que:

“El principio de las audiencias públicas es de raigambre constitucional y constituye el único medio para conseguir la efectiva participación de los interesados. Como señala Gordillo: a) es una garantía objetiva de razonabilidad de para el administrado en cuanto a percepción de que el Estado actúa con sustento factico, proporcionalidad, etc.; b) es un mecanismo idóneo de la formación de consenso de la opinión publica respecto de la juridicidad y conveniencia del obrar estatal, de testear la reacción pública posible antes de comprometerse formalmente a un curso de acción; c) es una garantía objetiva de transparencia de los procedimientos estatales respecto de los permisionarios y concesionarios, de modo tal que el público perciba esa relación como transparente y límpida. Esa transparencia, conviene no olvidar, viene también exigida por la Convención Interamericana contra la Corrupción; c) es un elemento de democratización del poder, conforme el ya clásico principio de que ya la democracia es no solo un modo de designación del poder, sino también un modo de ejercicio del poder; e) es también un modo de participación ciudadana en el poder público, exigido por principios políticos, constitucionales y supranacionales" (Gordillo, "Tratado de Derecho Administrativo", t. 2, 6^{ta}. Edición, Fundación de Derecho Administrativo, Cap. XI, p. 6). La audiencia pública comporta un mecanismo de debate sobre diversos aspectos de la prestación de un servicio público y permite la democratización de las decisiones, máxime cuando, como en el caso, se trata de un significativo aumento del cuadro tarifario por la prestación del servicio de energía eléctrica, quedando de tal modo a salvo el derecho de defensa de los usuarios y consumidores, además de transparentar los procedimientos administrativos.

*La circunstancia de que no se encuentre reglamentado en el ámbito provincial en nada impide su plena operatividad, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías”.*²¹

La causa “Asociación de Usuarios”, cuya radicación originaria fue el Juzgado Civil y Comercial N°8 de Corrientes, llegó luego a la Corte Suprema de Justicia, donde se confirmó la sentencia del máximo tribunal provincial que declaró la invalidez del cuadro tarifario N°89 por haber omitido la realización de la audiencia pública. Es importante destacar que luego de

²¹ Al momento del dictado de la sentencia del Superior Tribunal de Justicia (9/12/09) aún no se había dictado la ya referida ley 5982 (2010).

quedar firme este pronunciamiento, la Dirección Provincial de Energía convocó a una audiencia pública para la consideración del nuevo cuadro tarifario (N°90).

En el orden municipal, la falta de realización de audiencia pública en materia de transporte público de pasajeros, motivó la impugnación judicial del régimen así sancionado. Esta presentación dio lugar a una medida cautelar que suspendió el aumento del boleto hasta que se realizara la audiencia pública respectiva. La sentencia de fondo declaró abstracta la cuestión, justamente porque la Municipalidad de Corrientes, en cumplimiento de la medida cautelar convocó a la audiencia. Pero la sentencia no solo declaró abstracta la cuestión, sino que además de declarar la obligatoriedad de la audiencia pública, instó a las partes a direccionar sus acciones en la protección de los derechos del usuario de transporte público:

“A la Asociación de Usuarios y Consumidores de la Provincia de Corrientes a peticionar de la autoridad municipal mayor flexibilización de las condiciones de convocatoria a audiencias públicas para aumento de la tarifa del pasaje, y a la autoridad municipal a ampliar su gestión en supuestos como el de autos, arbitrando modos de mayor participación y concurrencia ciudadana en tales casos, especialmente en torno al lugar y horarios”.²²

6. CONCLUSIONES

La Constitución Nacional garantiza el derecho de los usuarios a la realización de audiencias públicas, sin distinción de jurisdicciones. Este derecho a ser oído –con carácter previo al dictado del acto– es una manifestación de la garantía al debido proceso adjetivo, reconocida en el artículo 18 de la Carta Magna nacional.

En consecuencia, en los casos de modificaciones en los marcos regulatorios de servicios públicos, sean estos de competencia provincial o exclusivamente municipal, las audiencias públicas son obligatorias y las mismas deben convocarse y realizarse, a fin de permitir a los usuarios expresarse en forma previa al dictado del acto.

El procedimiento de audiencia pública previo al dictado de un acto o reglamento de alcance general es una garantía de transparencia y una manifestación del derecho de acceso a la información pública.

Las normas de la Constitución de la Provincia de Corrientes y las de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Corrientes deben ser interpretadas en forma sistémica y no pueden colocar a los usuarios y consumidores en una situación peor que la que tenían luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

Las autoridades municipales no pueden ampararse en la autonomía municipal para desco-

²² Sentencia del Juzgado Civil y Comercial N°7 de Corrientes, de fecha 11/12/14, dictada en autos “Asociación de Usuarios y Consumidores de la Pcia. De Ctes. c/ c/Honorable Concejo Deliberante s/Amparo”.

nocer el derecho constitucional de los Usuarios a la celebración de Audiencias Públicas, pues con ello repudia los principios, declaraciones y garantías constitucionales, a los que alude el Artículo 1 de la Carta Orgánica Municipal, los Artículos 5, 18 y 42 de la Constitución Nacional, el Artículo 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica y los Artículos 48 y 226 de la Constitución Provincial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alanis, Sebastián D. (2001) *“Audiencia pública como instrumento de democratización del poder”*, LL 2001-C-255.

Balbin, Carlos F. (2014) *“Tratado de Derecho Administrativo”* 1ª Ed., Buenos Aires, La Ley.

Cassagne, Juan Carlos (1998) *“Derecho administrativo”*, 6ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

Dos Santos, Marcelo – Fernandez Lamela, Pablo – Lopez Olvera, Miguel A. (2004) *“La participación pública y el acceso a la información: Herramientas para mejorar la calidad institucional Comentarios al Decreto N° 1172/ 2003”*, Buenos Aires, RAP 315 p. 105.

Fonrouge, Máximo (2010) *“Las audiencias públicas” Revista de Derecho Administrativo N° 24/26, Buenos Aires, Lexis Nexis, Pág. 183.*

Gordillo, Agustín (2009) *“Tratado de Derecho Administrativo”* Tomo 1, Parte General 10ª ed., Buenos Aires, F.D.A.

Lorenzetti, Ricardo Luis (2006) *“Consumidores”*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni.

Midón, Mario A. R. (2008) *“La nueva Constitución de la Corrientes”*, Corrientes, MAVÉ.

Perez Hualde, Alejandro (2004) *“Servicios Públicos y Organismos de Control”* Buenos Aires, Lexis Nexis.

Revidatti, Gustavo (1984) *“Derecho Administrativo”* Buenos Aires, FDA.

Revidatti, Gustavo – Sasson, José (1986) *“Ley de Procedimientos Administrativos de Corrientes, Ley Nro. 3460”*, Corrientes, Cicero.

Rodriguez – Arana Muñoz, Jaime (2012) “*La participación en el Estado social y democrático de derecho*”, RAP, N° 407, p. 16.

CURRICULUM VITAE

Mauricio Goldfarb

Abogado. Egresado con Premio Facultad al primer promedio (1994).

Premio Corte Suprema de Justicia de la Nación (1996).

Especialista en Derecho Administrativo (UNNE) – 2012.

Doctorando en el Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE).

Docente de la Cátedra A de Derecho Administrativo I de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE.

Integrante del Proyecto de Investigación PI N° G003, acreditado por Resolución N° 872/13 UNNE.

estudiogoldfarb@hotmail.com