

CAPÍTULO DÉCIMO  
RELACIONES INTERMUNICIPALES  
E INTERJURISDICCIONALES Y DESARROLLO  
SUSTENTABLE

I. Las relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales . . .	477
II. La distribución de competencias en materia ambiental y de desarrollo sustentable . . . . .	482
III. La integración regional, el desarrollo sustentable y los gobiernos locales . . . . .	490
IV. Algunas experiencias de relaciones intermunicipales en la materia . . . . .	497
V. Conclusiones y propuestas . . . . .	502

## CAPÍTULO DÉCIMO

### RELACIONES INTERMUNICIPALES E INTERJURISDICCIONALES Y DESARROLLO SUSTENTABLE

#### I. LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES E INTERJURISDICCIONALES

467. Consideramos pertinente el análisis de las relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales, que como veremos, resultan un instrumento fundamental para el mejor cumplimiento de los fines de los gobiernos locales y para la instauración de un federalismo moderno y de concertación.

468. Veamos entonces lo que disponen al respecto las Constituciones provinciales.

La de *Buenos Aires*, en su artículo 192: “Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes: ...8) constituir consorcios de municipalidades”.

*Catamarca*, artículo 245: “Son atribuciones y deberes del gobierno municipal:.. 4) realizar convenios y contratos con la nación, la provincia y otros municipios para la construcción de obras y prestación de servicios públicos”.

*Córdoba*, artículo 190:

Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la provincia, el gobierno federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes;...

Y artículo 191:

Las municipalidades convienen con la provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativo. Participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y acuerdan su participación en la realización de obras y prestaciones de servicios que les afecten en razón de la zona. Es obligación del gobierno provincial brindar asistencia técnica.

*Corrientes*, artículo 163:

El municipio debe desarrollar su actividad preferentemente conforme a criterios técnicos. Son atribuciones y deberes del municipio, sin perjuicio de las demás facultades o gestiones que pueda atribuirle la ley: ...12) conviene con la provincia o con otros municipios, la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes.

*Chaco*, artículo 193: “Los municipios podrán convenir entre sí la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común. La ley establecerá el régimen y demás normas de la acción intercomunal. Tendrán participación en las iniciativas de regionalización que los comprendan”.

*Chubut*, artículo 235:

La regionalización para el desarrollo integral debe realizarse sobre la base de la participación de los municipios en la elaboración de las políticas provinciales en materia de ordenamiento territorial de los espacios interjurisdiccionales, cuando los ejidos municipales se encuentran comprendidos o vinculados a planes y procesos de desarrollo económico social a escala regional o subregional;...

Y el artículo 237:

Los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su com-

petencia. Los municipios pueden firmar convenios con el Estado provincial o federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes, como así también con organismos nacionales o internacionales y municipios de otras provincias.

*Entre Ríos*, artículo 195: “Los municipios de primera categoría serán gobernados por municipalidades, las que funcionarán con arreglo a las siguientes bases: ...4) corresponde a las municipalidades: ...k) todas las demás atribuciones y facultades que se derivan de las enumeradas, o que sean indispensables para hacer efectivos los fines de las instituciones municipales”.

*Formosa*, artículo 179: “Son atribuciones del gobierno municipal entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados en la Constitución nacional o en la presente, y de conformidad con la carta orgánica del municipio”.

*Jujuy*, artículo 190: “Atribuciones y deberes de las municipalidades: ...12) celebrar convenios con entes públicos o privados”.

*La Pampa*, artículo 123:

Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, con arreglo a las prescripciones de la ley: ...4) dictar ordenanzas y reglamentos sobre ...y toda otra actividad propia del municipio; ...9) realizar cualquier otra gestión de interés general no prohibida por la ley orgánica y compatible con las disposiciones de esta Constitución.

*Misiones*, artículo 171: “Son atribuciones y deberes de los municipios: ...9) realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado”.

*Neuquén*, artículo 204: “Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas: ...m) suscribir convenios con otros municipios, con las reparticiones autárquicas, con la provincia o con la nación, con fines de beneficio recíproco”.

*Río Negro*, artículo 229: “El municipio tiene las siguientes facultades y deberes: ...f) forma los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”.

*Salta*, artículo 170:

Competencias municipales. Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las cartas orgánicas y leyes de municipalidades: ...13) la cooperación con la provincia o la nación en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales... 19) celebrar convenios con otros municipios, con la provincia o la nación, con empresas públicas o entidades autárquicas en la esfera de su competencia.

*San Juan*, artículo 251:

Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a los principios de sus cartas y ley orgánica, los siguientes: ...18) convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes; 19) participar, por medio de un representante designado al efecto en los organismos provinciales de planificación o desarrollo, cuyas disposiciones afecten intereses municipales.

*San Luis*, artículo 261:

Son atribuciones y deberes del Departamento Ejecutivo Municipal: ...13) participación por medio de representantes, en los organismos provinciales de planificación y/o desarrollo, cuyas disposiciones afecten directamente los intereses municipales; 19) realizar cualquier otra función de interés local que no esté prohibida a las municipalidades por sus disposiciones orgánicas respectivas y, no sean incompatibles con los demás poderes del Estado.

*Santa Cruz*, artículo 150:

En el ámbito territorial que la legislatura le fije y conforme a criterios técnicos, el municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias, sin perjuicio de otras que las leyes le fijen: ...12) convenir con la provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativo; 13) participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acordar su participación en la realización de obras y la prestación de servicios que le afecten en razón de la zona.

*Santiago del Estero*, artículo 220: “La organización del gobierno comunal se sujetará a las siguientes bases: ...16) los municipios podrán celebrar tratados con la nación, con la provincia y con otros municipios de esta o de otras provincias, con fines de interés común que refuercen el sistema federal de colaboración intercomunal, reconocidos por esta Constitución y la Constitución nacional”.

*Tierra del Fuego*, artículo 173:

La provincia reconoce a los municipios y a las comunas, las siguientes competencias: ...12) concertar con otros municipios, con las provincias o con la nación, todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local; 17) mantener relaciones intermunicipales para satisfacción de intereses mutuos, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, y convenir con el gobierno provincial la delegación de funciones provinciales fuera de sus jurisdicciones.

*Tucumán*, artículo 113: “La ley, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la provincia, determinará las funciones a cumplir por las municipalidades, conforme a sus respectivas categorías, y referente a las siguientes áreas: ...9) cualquier otra función relacionada con los intereses locales, dentro del marco de la ley de organización de municipalidades”.

Observamos que la mayoría de las leyes supremas provinciales permiten expresamente las relaciones intermunicipales y con otros organismos estadales, y que lo hacen en forma implícita las de Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Jujuy y Tucumán. Nada dicen, en cambio, las Constituciones de La Rioja, Mendoza y Santa Fe. Sin embargo, aun así no creemos en la imposibilidad que se les lleve a cabo en estas provincias, por cuanto en nuestro concepto son de la esencia del municipio, y además no han sido prohibidas en forma expresa.

De *lege ferenda*, propiciamos la inclusión en las Constituciones que se reformen, de normas similares a las de Córdoba y Chubut, y en las leyes y cartas orgánicas municipales, de prescripciones parecidas a la Ley 8102 —orgánica municipal— de la provincia de Córdoba, a fin de estimular vigorosamente las relaciones intermunicipales. Así contaremos con poderosos instrumentos para la zonificación, regionalización e integración, que fortalecerán la vida local.

Muy variados pueden ser los objetivos de las relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales, pues a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales, se suman nuevos roles de promoción del desarrollo integral humano. Además se está profundizando una tendencia mundial hacia la descentralización, como creadora de espacios de participación, eficacia, control y libertad. Esto importa la asunción de *nuevas responsabilidades* por los municipios en materias de salud, educación, seguridad, asistencia social, ecología, promoción económica y desarrollo sustentable.

## II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL Y DE DESARROLLO SUSTENTABLE

### 1. *Los principios de la materia en la Federación argentina*

469. En el fundamental tema de la distribución de competencias en el Estado federal, la reforma constitucional de 1994 no modificó la *regla máxima* en la materia, que es el antiguo artículo 104 —actual 121—, que resumió el derecho histórico de los argentinos, en la expresión de Joaquín V. González.

La circunstancia de que no se debatiesen estas cuestiones, no implica que la Convención haya negado importancia y trascendencia a éstas, posiblemente los más difíciles para una Federación. Para nosotros ello significa que los constituyentes dieron por inconvencibles los grandes principios fijados por la ley suprema de 1853-1860. Tienen plena vigencia los conceptos de Alberdi y Gorostiaga —aceptados por la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema— en el sentido de que las provincias tienen poderes *conservados* e ilimitados y el gobierno federal ejerce los *delegados* en forma expresa e implícita y, por tanto, son poderes limitados.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Escribió Alberdi: “El poder reservado al gobierno local es el más extenso porque es indefinido y comprende todo lo que abraza la soberanía del pueblo. El poder general es limitado y se compone de cierto modo de excepciones. Sólo es de su incumbencia lo que está escrito en la Constitución; todo lo demás es de las provincias”. En la misma línea de pensamiento sostuvo Gorostiaga: “La autoridad delegada en la Constitución por el pueblo argentino ha sido confiada a dos gobiernos enteramente distintos: el nacional y el provincial. Como el gobierno nacional ha sido formado para responder a grandes necesidades generales y atender a ciertos intereses comunes, sus poderes han sido defi-

Es cierto que esta regla fundamental de distribución de competencias sufrió modificaciones, conforme se fue produciendo el proceso de centralización en el país, e incluso la propia jurisprudencia de la Corte Suprema fue admitiendo los avances del gobierno central, como lo han destacado autores como Vanossi, Frías, Bidart Campos, Romero, etcétera. Pero confiamos en los cambios que deberán operarse en el futuro en sentido contrario conforme el mandato constitucional emergente de la reforma de 1994 de profundizar el federalismo.

470. En consecuencia, tienen actualidad distintas *clasificaciones de competencias* entre el gobierno federal y las provincias, que podemos sintetizar así:

*Conservadas* por las provincias (artículo 121).

*Delegadas* al gobierno federal (artículos 75, 85, 86, 99, 100, 114, 115 y 116 y las implícitas del Congreso, artículo 75, inciso 32).

*Concurrentes* entre los órdenes gubernamentales (artículo 41, 75, inciso 2, 17, 18 y 19 primer párrafo, y artículo 125).

*Compartidas* (que requieren la voluntad conjunta de los órdenes gubernamentales, como la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva y el órgano fiscal federal, y las transferencias de competencias, servicios y funciones, artículo 75, inciso 2).

*Excepcionales* (para el gobierno federal los impuestos directos, artículo 75, inciso 2, y para los gobiernos de provincia, en el dictado de los

nidos y son en pequeño número. Como el gobierno provincial, por el contrario, penetra en todos los detalles de la sociedad, sus poderes son indefinidos y en gran número se extienden a todos los objetos que siguen el curso de los negocios y afectan la vida, la libertad y la prosperidad de los ciudadanos. Las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal. El gobierno de las provincias viene a ser la regla y forma del derecho común. El derecho federal es la excepción”.

Esta interpretación constitucional fue ratificada posteriormente por la doctrina y la jurisprudencia, que por razón de brevedad no podemos consignar. Pero queremos recordar especialmente la opinión de Arturo M. Bas, que fue el primer profesor de derecho público provincial de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, y cuya titularidad actualmente ejercemos: “...entre las facultades de las provincias se comprenden todas aquellas requeridas para la satisfacción de las necesidades exigidas por el gobierno civil de cada localidad, teniendo como límite las atribuciones inherentes al gobierno federal central, en orden a la dirección de las relaciones exteriores y a satisfacer las exigencias generales de la nación” (*cfr.* Hernández, Antonio María, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, pp. 28 y 29, nota 34).



códigos de fondo, hasta tanto los dicte el Congreso, y en armas buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, artículo 126).

Además, existen competencias prohibidas a las provincias (porque fueron delegadas al gobierno federal), prohibidas al gobierno federal (porque fueron conservadas por las provincias) y prohibidas a todo orden gubernamental (como la concesión de las facultades extraordinarias, de la suma del poder público o sumisiones o supremacías a gobierno o persona alguna, artículo 29, o la violación de las declaraciones, derechos y garantías de la parte dogmática de la ley suprema).

Para finalizar este análisis sobre la distribución de competencias, queremos destacar que la reforma constitucional de 1994 agregó *nuevas competencias* de distinto tipo a los órdenes gubernamentales,<sup>2</sup> entre las que señalamos especialmente para las provincias y los municipios en el artículo 75 inciso 30, la de ejercer los poderes de policía e imposición en los establecimientos de utilidad nacional

471. Como vimos, *la competencia en materia de ecología y desarrollo sustentable es concurrente entre los distintos órdenes gubernamentales.*

Así lo sostuvimos en el propio seno de la Convención Constituyente de 1994, al intervenir en el debate sobre el artículo 43, donde expresamos en nombre de la Comisión de Redacción y atento nuestro carácter de vicepresidente de la misma:

Es importante precisar que esto no significa en la opinión de esta Comisión que las facultades en materia ambiental dejen de ser concurrentes entre los gobiernos federal, provinciales y municipales. Esta norma no importa entonces una alteración de los criterios clásicos del derecho constitucional argentino sobre el alcance y la concurrencia de facultades. En segundo lugar, el gobierno federal estará habilitado para sancionar normas, “contenidos mínimos de protección”, en esta materia. Ello es así porque dentro de las facultades concurrentes el gobierno federal está facultado para ello, y porque también el tema ambiental tiende a lo interjurisdiccional. Pero queda claro que cuando se hace referencia a la legislación complementaria por parte de las provincias y a la imposibilidad de alteración de las jurisdicciones locales, las provincias y los municipios podrán continuar con el ejercicio de sus atribuciones. Por otra parte,

2 Véase la obra precedentemente citada, pp. 31-36.

hemos tenido presente las opiniones de las dos Comisiones que han considerado el problema del fortalecimiento del federalismo argentino y conocemos que impulsan la concertación interjurisdiccional. También sabemos que se está estudiando por parte del doctor Pedro J. Frías todo aquello que oportunamente pueda dar como resultado un acuerdo ambiental federal en la República...<sup>3</sup>

## 2. *La concurrencia de facultades entre los órdenes gubernamentales*

472. Conforme lo expresado, efectuaremos una breve revista de la legislación en los distintos órdenes gubernamentales, que demuestra dicha concurrencia de facultades en la materia.

### A. *La legislación federal*

473. Ya hemos visto que en el orden federal, la reforma constitucional de 1994 incorporó el artículo 41 que reconoce el derecho al ambiente y al desarrollo sustentable y que asigna competencias al gobierno federal en la sanción de "...las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección".

Mas allá de las dificultades para establecer dichos "presupuestos mínimos", no puede dejar de tenerse presente que la disposición constitucional inmediatamente de consignar dicha atribución, se refiere a las competencias provinciales indicando que son "...las necesarias para complementarlas" y finalmente expresa "...sin que aquéllas (refiriéndose a las normas federales) alteren las jurisdicciones locales".

En torno de esta compleja legislación a sancionar, por razones de brevedad, sólo expresaremos nuestra conformidad con los lineamientos sostenidos por el doctor Frías<sup>4</sup> para que además de la ley, con base en la concurrencia de facultades y a la concertación interjurisdiccional, se es-

3 Cfr. Hernández, Antonio María, *Reforma Constitucional de 1994-Labor del Convencional Constituyente*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1995, p. 60.

4 En una propuesta formulada en 1994 al coordinar un equipo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que sugirió un acuerdo marco para el Pacto Federal Ambiental. Dice el jurista cordobés que en dicho informe se encuentra su opinión sobre las bases de la futura ley del Congreso y de la política ambiental concertada por las jurisdicciones. Véase el prólogo del doctor Pedro J. Frías en el libro de Drnas de Clément, Zlata, *Relaciones de Córdoba con el Mercosur en materia de medio ambiente*, Marcos Lerner, Editora Córdoba, 1996, pp. I-IX.

tablezca un *Pacto Federal Ambiental*. En efecto, el autor propone la celebración de *acuerdos específicos* entre el gobierno federal y las provincias como el instrumento de coordinación de las competencias, tanto en el caso de las emergencias como de la prevención. Y menciona los siguientes acuerdos para cada uno de estos temas:

- 1) Un programa de monitoreo ambiental.
- 2) Un informe anual sobre el estado del medio ambiente.
- 3) Un procedimiento administrativo de evaluación del impacto ambiental.
- 4) Un sistema de auditorías ambientales.
- 5) Un sistema de determinación de objetivos de calidad ambiental.
- 6) Un sistema federal para la determinación de objetivos y estándares de calidad ambiental.
- 7) Un sistema de otorgamiento de licencias de funcionamiento y permisos ambientales.
- 8) Un sistema de incentivos económicos para el medio ambiente.
- 9) Un sistema de fiscalización ambiental.
- 10) Un sistema de participación pública.
- 11) Un sistema de información pública ambiental.

Dicha propuesta incluye la participación del actual Consejo Federal del Medio Ambiente como órgano de consulta e interpretación de estos acuerdos específicos.

Adelantamos que igual criterio de coordinación interjurisdiccional sostenemos para las relaciones entre las provincias y los gobiernos locales en la materia.

### B. *La legislación provincial*

474. Deberíamos analizar ahora la competencia en la materia de los otros órdenes estatales, o sea los provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y municipales. Pero también aquí, por los límites fijados a este documento, no podemos estudiar integralmente la cuestión y sólo tomaremos como ejemplo la legislación cordobesa, que es suficientemente completa y avanzada.<sup>5</sup>

5 Para un análisis más circunstanciado de la legislación provincial cordobesa, véase la obra precedentemente citada, donde la autora estudia exhaustivamente la materia.

La Constitución de la provincia de Córdoba se refiere a la materia ambiental bajo el punto de vista de los *derechos*, de los *deberes*, de las *garantías* y las *políticas especiales del Estado*.

En efecto, el artículo 66 —que luego transcribiremos— consagra el derecho a un medio ambiente sano y el artículo 59, al referirse a la salud expresa que “...es un bien natural y social que genera en los habitantes de la provincia el derecho al más completo bienestar psicofísico, espiritual, ambiental y social”.

El artículo 38 prescribe entre los deberes de toda persona, en el inciso 8: “Evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica”.

En la sección de garantías, en el artículo 51 se reconoce el derecho a la información, que como lo han destacado Daniel Alberto Sabsay y Pedro Tarak, resulta fundamental en su relación con el ambiente<sup>6</sup> y en el artículo 53, sobre protección de los intereses difusos se expresa: “La ley garantiza a toda persona, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado, la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocidos en esta Constitución”.

En cuanto a las políticas especiales del Estado, sólo transcribiremos el artículo 66 sobre medio ambiente y calidad de vida, aunque también hay otras normas vinculadas a la materia en el artículo 59 sobre salud, en el artículo 64 sobre ciencia y tecnología, en el artículo 65 sobre patrimonio cultural y en el artículo 68 sobre recursos naturales. Dice el artículo 66:

Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos y a la preservación de la flora y de la fauna. El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la provincia. El Estado provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones. Para ello dicta normas que aseguren:

1. La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la in-

6 Véase “El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable”, *Manual*, núm. 3, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Farn, 1997.

tegración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos. 2. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente. 3. Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio. 4. La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos.

A su vez, entre la *normativa ambiental infraconstitucional*, señalamos especialmente a la Ley No. 7343 de 1985 para la preservación, defensa y mejoramiento del ambiente, que ha tenido modificación por la ley No. 8300 y ha sido reglamentada por Decreto No. 3290/90; el Código de Aguas, Ley No. 5589; la Ley No. 8548 sobre la Dirección Provincial del Agua y Saneamiento y distintas leyes que crearon los Comités de Cuencas Hídricas.

También debemos destacar la Ley Orgánica Municipal No. 8102, que al reglamentar las disposiciones constitucionales sobre relaciones interjurisdiccionales de los gobiernos locales, indica en su artículo 183:

Las municipalidades coordinarán sus relaciones entre sí, con la provincia, el gobierno federal y organismos descentralizados mediante convenios, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución provincial. Los convenios deberán ser aprobados por las municipalidades intervinientes mediante ordenanza. Podrán crearse organismos intermunicipales, bajo formas de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales constituidos de conformidad a las normas de la presente ley...

### *C. La legislación municipal*

475. En cuanto al orden municipal, por las razones de brevedad expuestas, sólo observaremos lo dispuesto en la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, sancionada por la Convención Constituyente de 1995, que tuvimos el honor de presidir.

En el artículo 9o., destinado a los *derechos de los vecinos*, se consigna en el inciso 1: “A la educación, la cultura, la salud, la promoción social, al ambiente sano, al desarrollo sustentable, la práctica deportiva y la recreación”.

El artículo 12, sobre *deberes de los vecinos*, prescribe en el inciso 7: “Preservar el ambiente, evitar su contaminación, participar en la defensa ecológica de la ciudad y reparar los daños causados”.

El artículo 15, relativo a la *planificación*, establece como los objetivos de la misma:

“...lograr una ciudad funcionalmente equilibrada, integrada y articulada con su entorno metropolitano, ambientalmente sustentable, socialmente equitativa y con una participación efectiva de sus vecinos”.

El artículo 20 reconoce asimismo el *derecho a la información* de los vecinos sobre distintas materias, entre las que se comprende las ambientales y del desarrollo sustentable.

Además de algunas otras referencias, establece como *política especial y social del ambiente*, la indicada en el artículo 28, que a continuación se expone:

El municipio procura para los vecinos un ambiente sano y equilibrado que asegure la satisfacción de las necesidades presentes, sin comprometer las de generaciones futuras. Para lo cual corresponde al municipio:

1. Proteger el ecosistema humano, natural y biológico, y en especial el aire, el agua, el suelo y el subsuelo; eliminar o evitar todos los elementos contaminantes no aceptables que puedan afectarlo. El daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la legislación.

2. Efectuar la evaluación del impacto ambiental y social de proyectos públicos y privados de envergadura. En caso de obras que afecten el ambiente, las normas deben poner límites temporales para su solución. Asimismo se deben crear órganos de control municipal y prever la realización de audiencias públicas.

3. Efectuar el control sanitario de los productos de consumo humano y ejercer vigilancia sobre la cadena alimentaria, desde su producción hasta su comercialización y consumo.

4. Preservar con carácter primordial los espacios que contribuyan a mantener el equilibrio ecológico de la ciudad.

5. Incluir en sus planes de estudio la educación ambiental.

### III. LA INTEGRACIÓN REGIONAL, EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LOS GOBIERNOS LOCALES

#### 1. *La integración supranacional*

476. La reforma constitucional de 1994 tuvo como una de sus ideas fuerza el fortalecimiento del federalismo y en tal sentido, introdujo numerosas modificaciones al texto de 1853-1860, entre las que se destaca la expresa posibilidad de la creación de *regiones* para el desarrollo económico social por parte de las provincias, en el artículo 124.<sup>7</sup>

Asimismo, en ese mismo artículo reconoció la posibilidad para las provincias de realizar *convenios internacionales*,<sup>8</sup> lo que para nosotros ha significado otro cambio para nuestra Federación, tendiente a insertarnos en el mundo globalizado, complejo e interdependiente en el que vivimos.

Esta decisión es coherente con otra de las ideas fuerza de la reforma, que es la de posibilitar la *integración supranacional* de la Argentina, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 24. También debe señalarse en ese sentido la incorporación a la internacionalización de los derechos del hombre, producida por el otorgamiento de jerarquía constitucional a los instrumentos mencionados en el artículo 75, inciso 22.

Por todo ello, nosotros sostenemos que el Constituyente estableció como un verdadero programa de gobierno la integración regional, tanto en lo supranacional como en lo nacional y que en consecuencia, están sentadas las bases de una profunda modernización y cambio de nuestro derecho público.

Estamos convencidos que en el proceso de integración habrá nuevos e importantes *roles para las regiones, provincias y municipios*, que deberán ejercitar profusamente las relaciones interjurisdiccionales. En algunos casos éstas pasarán por sobre los límites nacionales, tal como se observa actualmente tanto en la Unión Europea como en el Nafta. Se

7 Remitimos nuevamente a nuestro libro ya citado sobre *Federalismo, cit.*, donde en el capítulo II tratamos los antecedentes de esta reforma, los conceptos de región, el desarrollo económico y social, la creación de regiones, los órganos regionales y el conocimiento del Congreso Nacional.

8 Véase también la obra precedentemente citada, en cuyo capítulo II también analizamos este tema en cuanto a sus antecedentes, alcance y límites de los convenios internacionales y la Ciudad de Buenos Aires y los convenios internacionales.

hará más estrecha —en consecuencia— la relación entre el derecho público interno y el derecho internacional público.

Ya existe una experiencia de este tipo en la vinculación entre Creceña y Codesul, que son dos regiones de Argentina y Brasil, dentro del Mercosur, que están vinculadas a los problemas de comercio exterior y a la circunstancia de ser regiones fronterizas colindantes. Creceña une a las seis provincias del Litoral (Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Chaco y Santa Fé) con los cuatro estados del sur del Brasil.

Lo mismo puede señalarse en cuanto a las gestiones internacionales realizadas desde hace tiempo por las provincias argentinas en torno a los problemas del comercio exterior, promoción del turismo, gestión de créditos, promoción del desarrollo, búsqueda de nichos en el comercio internacional, etcétera.

Asimismo, han comenzado a profundizarse con motivo del Mercosur, las relaciones entre los municipios de los países respectivos, vislumbrándose los nuevos roles de los gobiernos locales.

Nos detendremos —también brevemente— en la *legislación ambiental existente en nuestra integración supranacional*.<sup>9</sup>

477. El Preámbulo del *Tratado de Asunción*, suscrito por los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, en 1991, que crea el Mercosur, al referirse al objetivo de la integración, menciona que debe ser alcanzado mediante “...el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente,... con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”.

Posteriormente, los principales órganos institucionales: el *Consejo del Mercado Común* y el *Grupo Mercado Común*, por Decisión 9/91 y Resolución 22/92 respectivamente, establecieron la Reunión Especializada de Medio Ambiente a la que se le asignó la tarea de analizar la legislación vigente en los Estados parte y proponer las medidas en la materia a través de recomendaciones del Grupo Mercado Común.

Luego se dictaron variadas recomendaciones como así también Decisiones del Consejo del Mercado Común (integrado por los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores), en distintos aspectos ambientales. Por las razones de brevedad enunciadas, sólo destacaremos la Resolución No. 10/94 del Grupo Mercado Común (integrado por los respec-

9 Para un estudio detallado de estas importantes cuestiones, remitimos nuevamente a la meritoria obra de la profesora Drnas de Clément, antes citada, parte primera, a la que seguimos en nuestra exposición.



tivos cancilleres), que aprobó las *Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental*, que son muy importantes para la legislación de los Estados parte, a saber:

...asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados partes del Tratado de Asunción (expresamente se aclara que armonizar no implica arribar al establecimiento de una legislación única), debiendo tomarse en consideración para el análisis comparativo tanto las normas vigentes como su real aplicación,

— en caso de lagunas en las legislaciones ambientales de los Estados miembros, se promoverá la adopción de normas que consideren adecuadamente los aspectos ambientales implicados y aseguren condiciones equitativas de competitividad dentro del Mercosur,

— asegurar condiciones equitativas de competitividad entre los Estados partes mediante la inclusión del costo ambiental en el análisis de la estructura del costo total de cualquier proceso productivo,

— garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en los procesos que emplean recursos naturales,

— asegurar la adopción del criterio de manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su utilización futura,

— asegurar la obligatoriedad de la adopción de la práctica de licencia-habilitación para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente en los Estados partes, teniendo como uno de esos instrumentos la evaluación de impacto ambiental,

— asegurar la minimización o eliminación del vertido de poluentes a partir del desarrollo y adopción de tecnologías apropiadas, tecnologías limpias y de reciclaje y del tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos,

— asegurar el menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos y en los productos de intercambio,

— asegurar la concertación de acciones para la armonización de procedimientos legales y/o instituciones para licencia-habilitación ambiental y la realización de los respectivos monitoreos de actividades que puedan generar impactos ambientales en ecosistemas compartidos,

— estimular la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación e implementación de actos internacionales de incidencia prioritaria en el proceso de integración,

— promover el fortalecimiento de las instituciones para la gestión ambientalmente sustentable, mediante el aumento de información sustantiva para la toma de decisiones o el mejoramiento de la capacidad de

evaluación y el perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación,

— garantizar que las actividades relacionadas al desarrollo del turismo entre los Estados partes tomen en consideración los principios y normas que aseguren el equilibrio ambiental.

Señala Drnas de Clément<sup>10</sup> que el complejo proceso de ordenación y sistematización de las respectivas legislaciones es débil e incoordinado todavía, alentando el cambio de la situación mediante la actuación del *Subgrupo de Trabajo sobre Medio Ambiente*.

Mas allá del largo camino a recorrer, resulta indudable que para acceder al estadio de desarrollo sustentable perseguible, debemos comprender la necesidad de cumplir las obligaciones que nacen del proceso de integración. Y en esta materia, las responsabilidades serán también de las regiones, provincias y municipios además de nuestro gobierno federal.

Insistimos en consecuencia en una *concertación interjurisdiccional* entre los diversos órdenes gubernamentales, para alcanzar los altos objetivos a que nos hemos obligado, incluso a través de la legislación supranacional del Mercosur.<sup>11</sup>

## 2. La integración nacional

478. De estas cuestiones de extraordinaria importancia —en las que no podemos detenernos porque exceden el marco de este trabajo—, queremos resaltar las vinculadas al municipio dentro de la integración nacional que se está produciendo en nuestro país.

En tal sentido, queremos recordar las distintas experiencias sobre *regionalización*. La Ley 16.964, del 30 de setiembre de 1966, creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, con su Consejo, su Secretaría y la división del país en regiones de desarrollo,

<sup>10</sup> Véase la obra citada, p. 55.

<sup>11</sup> Sostiene al respecto Eduardo García de Enterría, que "...la aplicación efectiva del derecho comunitario depende, en buena parte, de la acción normativa, administrativa y judicial de los órganos constitucionales de los Estados miembros... Son por lo tanto libres de decidir, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales, a qué órgano ha de corresponder esa actividad de ejecución (estatal, federal, regional o local) y en qué instrumento debe concretarse (ley u otro tipo de norma o acto), decisiones ambas cuya valoración habrá de hacerse en el plano interno mediante su confrontación con el bloque constitucional" (*cfr.* el capítulo quinto de la presente obra, pp. 256).

según lo indicó el decreto reglamentario. Dicho Decreto 1907, del 21 de marzo de 1967, estableció ocho regiones de desarrollo: 1. Patagonia; 2. Comahue; 3. Cuyo; 4. Centro; 5. Noroeste; 6. Noreste; 7. Pampeana; 8. Área metropolitana.

Esta legislación cayó en desuso, pero posteriormente existieron experiencias regionales en Noa, Nea y Comahue especialmente. En fecha más reciente observamos el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino de 1987 y el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo de 1988.

Luego de la reforma constitucional de 1994, se constituyó en 1996 la *Región Patagonia* y en 1998, la *Región Centro*.

Nos detendremos en esta última por la importancia que reviste en torno de los problemas estructurales del federalismo argentino.

479. El pasado 15 de agosto de 1998 fue firmado por los gobernadores Ramón Mestre y Jorge Obeid el Tratado Interprovincial de Integración Regional entre Córdoba y Santa Fe —en cuya redacción intervini-mos—, en la ciudad de San Francisco, por el que se creó la Región Centro de la Argentina.

En el artículo primero se establece como finalidad de la misma promover “el desarrollo económico y social —según lo indicado por el artículo 124 de la Constitución nacional—, y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura de conformidad a lo estipulado en el artículo 125 de la referida ley suprema de la nación”.

En el artículo segundo del Tratado se instituye como órgano máximo ejecutivo a la Junta de Gobernadores, integrada por los primeros mandatarios de las provincias signatarias.

En el artículo tercero se indican como funciones de la Junta de Gobernadores la conducción política del proceso de integración y la promoción “de todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo primero”. Estas funciones se delimitan con mayor detalle en el artículo Décimo del Tratado.

En el artículo cuarto se dispone que el Comité Ejecutivo, integrado por los ministros de dichas provincias, será el órgano de implementación de las políticas regionales, con facultad de proponer proyectos, fijar programas, crear subgrupos de trabajo y con las demás funciones que le delega la Junta de Gobernadores.

En el artículo quinto se fija como instancia deliberativa de la Región a la Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por Legisladores por

cada una de las provincias signatarias, “elegidos por las respectivas Cámaras legislativas, la que tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas”.

En el artículo sexto se instituye como organismo de coordinación de la integración regional a la secretaría administrativa, integrada por un funcionario en representación de cada provincia y cuya sede será rotativa cada año entre las mismas, con las tareas que les sean impartidas por la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo.

En el artículo séptimo se establece que la Junta de Gobernadores “podrá acordar políticas regionales en las distintas materias a través de Protocolos adicionales que serán implementados en las respectivas jurisdicciones provinciales por el Comité Ejecutivo”.

En el artículo octavo se prescribe que la Junta de Gobernadores “deberá procurar la participación de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas del Mercosur que le afecten, junto al gobierno de la nación”.

En el artículo noveno se ordena que la Junta de Gobernadores “deberá procurar la participación de los gobiernos municipales de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas regionales que les afecten”.

En el artículo décimo primero se establece que el Tratado será sometido a la aprobación de las respectivas Legislaturas Provinciales, en el plazo de treinta días a partir de la fecha, de conformidad a las disposiciones constitucionales provinciales y luego será elevado al Congreso de la nación para su conocimiento, en cumplimiento del artículo 124 de la Constitución de la nación.

Finalmente, en el artículo duodécimo se admite la posibilidad de que otras provincias puedan también integrar la Región Centro.

El Tratado establece los fines de la integración regional y los órganos de gobierno de la región, de acuerdo a los lineamientos de la ley suprema de la nación. Además, indica que los acuerdos posteriores serán objeto de protocolos adicionales, conforme se profundice el proceso de integración. Con una clara convicción acerca de la necesidad de maduras relaciones interjurisdiccionales, se indica que la Junta de Gobernadores deberá procurar la participación de la Región en la formulación y ejecución de las políticas del Mercosur junto al gobierno federal como así también de los gobiernos municipales en las políticas regionales que les afecten. En definitiva, criterios de prudencia, flexibilidad, funcional-

dad y gradualidad han informado al Tratado, que respeta escrupulosamente los criterios federales de la Constitución nacional y de la Constitución provincial.

480. Posteriormente, el 6 de abril de 1999 se suscribió otro Tratado en cuya virtud se sumó a la Región Centro la provincia de Entre Ríos. Esta Región en consecuencia tiene aproximadamente 380.000 Km<sup>2</sup>, 7 millones de habitantes y casi el 25 % del producto bruto nacional.<sup>12</sup>

De este Tratado nos interesa detenernos en los artículos que se vinculan estrechamente con el tema que estudiamos. En tal sentido destacamos en primer lugar el séptimo, referido a protocolos adicionales, como el que se firmará sobre ambiente y desarrollo sustentable, a medida que se vaya profundizando el proceso de integración.

Y en segundo lugar mencionamos el artículo 90, que prevé la participación de los gobiernos locales en dicho proceso, lo que significa que en el futuro ello ocurrirá también en los temas específicos que estamos considerando.

En efecto, hace tiempo que hemos señalado los importantes roles que tienen los gobiernos locales en el proceso de regionalización<sup>13</sup>, que ahora deberán ser ejercitados porque también sostenemos que la integración regional debe producirse dentro de cada provincia, para alcanzar el desarrollo humano y el razonable grado de equidad entre provincias y regiones que persigue la Constitución nacional, según lo dispuesto en el artículo 75, incisos 2 y 19.

Aquí aparece nuevamente la necesidad de maduras relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales, que permitirán cumplir los propósitos del proceso de integración en todos los niveles.

Esta respuesta es coincidente como vemos, con la que debe darse en los aspectos del ambiente y del desarrollo sustentable, pues no debe olvidarse que estas cuestiones tienden a lo interjurisdiccional.

Estas soluciones que hemos expuesto para el ejercicio de las competencias en la materia por los distintos órdenes gubernamentales, también se extiende a la consideración de los problemas derivados del ejercicio de poder de policía en estas cuestiones. *Brevitatis causae*, nos remitimos

12 Para un análisis más detenido del Tratado y su significado véase el artículo de nuestra autoría titulado “El gran desafío de la integración regional”, publicado en *La Ley* abril de 1999, pp. 325-329.

13 Véase el capítulo V de la presente obra, titulado “El municipio y la región. Interrelaciones y problemática”.

a otros estudios que realizamos,<sup>14</sup> donde también propugnamos incluso relaciones intermunicipales para el respectivo ejercicio.

#### IV. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE RELACIONES INTERMUNICIPALES EN LA MATERIA

481. Señalaremos algunas de las experiencias de relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales vinculadas a la materia en estudio, en nuestro país.

##### 1. *Los entes intermunicipales Adesur y Eincor, para el desarrollo regional, de la provincia de Córdoba*<sup>15</sup>

482. Adesur (Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sud de Córdoba) fue creada en 1995 con el objetivo de promover el desarrollo regional del sur provincial, con la participación de aproximadamente 50 municipios y comunas y con la Secretaría permanente de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Como entre los objetivos específicos figura "...la reactivación de las economías locales, la inserción de los sectores productivos en las dinámicas extrarregionales y el fortalecimiento de los Estados municipales a fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes", consideramos que esta experiencia abarca

14 Véanse nuestro artículo "El poder de policía sobre cooperativas y mutuales", *La Ley*, del 11 de septiembre de 1998 y nuestra obra *Temas de derecho municipal mendocino*, editado por la Municipalidad de Mendoza, en 1988, con nuestra propuesta de creación de un Tribunal de Faltas para el Área Metropolitana de Mendoza, con competencias para juzgar todas las materias comprendidas en el ejercicio del poder de policía, entre las que se encuentran las vinculadas a la materia ambiental. Actualmente en nuestra provincia está funcionando una experiencia en ese sentido, luego de la creación de un Juzgado Intermunicipal de Faltas de los municipios de Oliva, Oncativo y Manfredi.

15 Véase el trabajo de Cingolani, Mónica, "La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudios de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba", García Delgado, Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local-municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, edición de Flacso, Oficina de Publicaciones del CBC de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Católica de Córdoba, 1997, pp. 233-252. También existen otras experiencias de relaciones intermunicipales en la provincia de Córdoba, según lo destacamos en el capítulo quinto de esta obra, pp. 247-250.

la consideración de los temas ambientales y del desarrollo sustentable, además de haber realizado estudios sobre temas de ecología y de residuos sólidos en dicha región.

Eincor (Ente Intercomunal del Norte de Córdoba) fue también creado en 1995 con el objetivo de “...lograr la instalación de la zona franca en el norte cordobés, como instrumento de la economía regional” y “...activar a través del desarrollo económico regional el potencial económico y humano de la región”. Cuenta actualmente con la participación de aproximadamente 140 municipios y comunas fundamentalmente del norte de la provincia. Este ente junto a la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba ha recibido la adjudicación de la zona franca de la provincia y ha realizado distintas actividades también vinculadas a la salud, a la ecología y al desarrollo regional.

Estos dos ejemplos nos indican que el instrumento de la concertación interjurisdiccional que proponemos para estas cuestiones, ya ha comenzado a ser utilizado en nuestra provincia.

## *2. Los corredores productivos de la provincia de Buenos Aires<sup>16</sup>*

483. Dentro de estas experiencias ya en marcha en la provincia, debemos destacar el Consorcio del Corrector Productivo del Sudoeste, iniciado en 1993 en Pigüé, con la participación de los municipios de Adolfo Alsina, Carmen de Patagones, Coronel Dorrego, Tres Lomas, Coronel Pringles, Benito Juárez, Coronel Rosales, Carlos Pellegrini, Coronel Suárez, Salliquelló, Villarino, Daireaux, General Lamadrid, Guaminí, Laprida, Puán, Saavedra y Torquinst.

Entre los objetivos del Consorcio también se encuentran los aspectos vinculados a nuestra materia, ya que se establece “...el fomento del desarrollo de las actividades intensivas y extensivas, respetando el medio ambiente” y la implementación de una estrategia regional que contemple “...el saneamiento urbano y ambiental de la región”.

16 Véase el trabajo “El municipio ante la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires”, *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, ya citado, pp. 293-314.

3. *La solución intermunicipal de desechos urbanos de Pinamar, Villa Gesell y General Madariaga, en la provincia de Buenos Aires*<sup>17</sup>

484. En este caso, los citados gobiernos locales han avanzado en el análisis de obras importantes, destacándose en el primer año de ejecución en 1996, la idea de resolver el problema del vertido de desechos de residuos urbanos en un vertedero único para dichos partidos, con un enterramiento controlado y reciclado de los mismos.

4. *El consorcio intermunicipal para el desarrollo social y productivo en el Departamento Bermejo, de la provincia de Chaco*<sup>18</sup>

485. En esta experiencia, cinco municipios del citado Departamento con la promoción del municipio de Puerto Bermejo, han constituido un Consorcio para el Programa Regional Intermunicipal Comunitario para el desarrollo social y productivo, consistente en un corredor productivo de 100 km. de base agro-industrial fruti-hortícola, de aproximadamente 30.000 habitantes, donde también existen objetivos ambientales y de desarrollo sustentable.

5. *El consorcio intermunicipal sanjuanino para los residuos sólidos*<sup>19</sup>

486. En este caso, ocho municipios del Gran San Juan se reunieron para solucionar el problema de los residuos sólidos, con dos etapas de trabajo. En la primera, que fue conseguir un lugar adecuado para el enterramiento sanitario, contándose con la colaboración de los gobiernos

17 Véase el cuaderno 5 del IFAM (Instituto Federal de Asuntos Municipales), *Nuevas Visiones para los Municipios*, marzo de 1999, p. 95, donde el intendente Luis Baldo, de Villa Gesell presentó esta experiencia. En este cuaderno se efectúa un relato de la Conferencia Internacional “Gestión Municipal-Un desafío territorial para el siglo XXI”, realizada desde el 11 al 13 de septiembre de 1997, en Puerto Iguazú, provincia de Misiones, con exposición de distintas casos.

18 Véase el cuaderno anteriormente citado, donde el arquitecto Eduardo Buttice, de la Cátedra de Sociología Urbana de la Universidad Nacional del Noreste, explica este caso.

19 Véase el cuaderno anteriormente citado, donde el intendente municipal de la ciudad de San Juan, Daniel Coll, presenta esta experiencia.



federal y provincial y de la Universidad Nacional de San Juan. Y en la segunda, para el tratamiento final de dichos residuos.

#### 6. *La Asociación de Intendentes del Departamento de Eldorado, de la provincia de Misiones*<sup>20</sup>

487. Se trata de una experiencia para optimizar el funcionamiento de los gobiernos locales de dicho Departamento, que reúne a cinco municipios. Entre los distintos proyectos, se destaca uno vinculado a cuestiones ambientales, que fue presentado para su consideración ante el Ministerio de Ecología de la provincia.

#### 7. *El Ente Intermunicipal-Comunal de la Cuenca del Lago San Roque, en la provincia de Córdoba*

488. Consideramos que esta es la iniciativa más completa y trascendente del país en la materia.

En efecto, en 1993 el Banco Interamericano de Desarrollo concedió un préstamo a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable para el *Programa de Desarrollo Institucional Ambiental*, que tiene por objeto “promover una más eficaz gestión ambiental, mediante el fortalecimiento de la base legal e institucional del sistema nacional, provincial y municipal”. Posteriormente, en mayo de 1996 la provincia de Córdoba adhirió a dicho Programa y dispuso la intervención de su Ministerio de Salud y Medio Ambiente, para el desarrollo de su componente “Estructuras institucionales de manejo de cuencas hidrográficas”, habiéndose elegido para ello la Cuenca del Lago San Roque, de excepcional importancia para la provincia de Córdoba.

El grupo subejecutor del componente se constituyó en Córdoba, en mayo de 1997, bajo la coordinación del ingeniero Bruno Ferrari Bono y donde recientemente estamos participando como consultor para los asuntos jurídicos e institucionales.

La propuesta efectuada, luego de los estudios y consultas pertinentes a los diversos gobiernos locales, es la de constituir para el manejo institucional de la citada Cuenca una *Entidad Intermunicipal-Comunal*, con carácter de organismo descentralizado autárquico.

20 Véase el cuaderno anteriormente citado, donde el intendente municipal de Nueve de Julio, Juan Esteban Báez, presenta este caso.

Los *objetivos* ya acordados del ente son los siguientes:

- Promover, coordinar y controlar la gestión de acciones de los diferentes y programas y/o emprendimientos que se implementen para la protección ambiental de la cuenca.
- Coordinar la gestión con los diferentes organismos del Estado Provincial a fin de incorporar gradual y sostenidamente a la población y a los gobiernos locales en las acciones de ordenamiento y manejo de los recursos naturales y productivos, a fin de propiciar una capacidad autogestionadora en los aspectos que legalmente y por decisión propia estimen de conveniencia general asumir.
- Promover el ordenamiento físico-ambiental del territorio municipal o comunal, sobre la base de que éste constituye una porción geográfica de la cuenca, la que deberá constituir un conjunto integrado y continuo, subordinando todo interés específicamente localista, sin desmedro de la autonomía respectiva.
- Establecer los lineamientos básicos de un ordenamiento territorial, propiciando que el crecimiento se desarrolle en función de planes estratégicos urbanos, con patrones de asentamiento que sean adoptados uniformemente y en general por los centros urbanos.
- Desalentar el crecimiento descontrolado y desordenado de las áreas urbanas, procurando que todo loteo, subdivisión y/o edificación, cuente con estudio previo de impacto ambiental, cuando se intente realizar en suelo aparentemente no apto, ya sea por sus características superficiales o del subsuelo, o porque su topografía no haga posible asegurar la correcta provisión de servicios de agua, cloacales o pluviales básicos.
- Realizar auditorías ambientales sobre toda actividad o emprendimiento ya instalado, que se considere contaminante ambiental e implementar las acciones que permitan corregir o atenuar dicha situación.
- Propiciar la ejecución de redes y plantas de tratamiento de residuos líquidos y/o sólidos, que abarquen a varias localidades como forma de lograr verdaderas economías de escala en su operación y mantenimiento.
- Fomentar la recuperación de áreas verdes de reserva, asegurando la adecuada relación entre llenos-vacíos valorando el paisaje como recurso prioritario para la región.

- Propiciar la adopción de una única ordenanza de protección ambiental y un sólo Tribunal Administrativo de Faltas Ambientales.
- Instalar un sistema de alerta de incendios y planificar acciones de intervención.
- Actuar como institución coordinadora y asesora de préstamos externos e internos que pudieran recibir entidades estatales, mixtas y privadas para el desarrollo de planes de investigación, estudios, proyectos, programas, emprendimientos u obras.
- Establecer un sistema de recopilación, elaboración y difusión de datos, estadísticas e instrumentos legales en vigencia.
- Realizar, por sí o a través de organizaciones no gubernamentales, tareas de educación y divulgación sobre protección ambiental.

Para dicha entidad se prevé la siguiente *integración*:

Tres Ciudades: Villa Carlos Paz, La Falda y Cosquín; seis Municipidades: Villa Giardino, Huerta Grande, Valle Hermoso, Santa María de Punilla, Bialeto Massé y Tanti, y once Comunas: Casa Grande, Parque Siquiman, Santa Cruz del Lago, San Roque, Estancia Vieja, Cabalango, San Antonio de Arredondo, Mayu Sumaj, Ichu Cruz, Tala Huasi y Cuesta Blanca.

En cuanto a la *organización* se ha previsto la existencia de tres órganos: la Asamblea, integrada por la totalidad de los municipios y comunas, como máximo órgano de gobierno, el Consejo Directivo, responsable de la ejecución de las acciones dispuestas por la Asamblea y dos unidades operativas, una técnica y otra administrativa, dependientes del Consejo.

## V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- La Federación argentina, luego de la reforma constitucional de 1994, está compuesta por 4 órdenes de gobierno, a saber: federal, provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales.
- La Constitución nacional, en el artículo 123 ha consagrado el principio de la autonomía municipal, que debe ser asegurado por las provincias en los aspectos institucional, político, administrado, económico y financiero.

- En general, el régimen municipal argentino responde a estos 4 principios: *a)* el reconocimiento de la naturaleza sociológica del municipio; *b)* la consagración de su autonomía, que puede ser plena o semiplena, según se encuentre facultado o no para dictar su propia carta orgánica; *c)* la unión de la democracia local con la eficacia, y *d)* un municipio de plena participación ciudadana.
  - No obstante ello, hay provincias que todavía no se han adecuado a la Constitución nacional, como las de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza y Tucumán.
  - Mas allá de la notoria modernización del régimen municipal en el plano normativo, todavía resta un largo camino para que en el orden de la realidad se cumplan dichos principios.
  - Los municipios deberán asumir nuevos roles y competencias como consecuencia de los procesos de regionalización y descentralización.
  - La integración supranacional debe basarse en una integración nacional, con un especial reciente ejemplo con la constitución de la Región Central entre las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.
  - A su vez, cada provincia deberá integrarse y regionalizarse con la participación protagónica de los gobiernos locales, que estarán obligados a utilizar y profundizar las relaciones intermunicipales.
  - Las regiones, provincias y municipios deberán cumplir nuevos roles en dicho proceso de regionalización.
  - Es imprescindible la consolidación de un federalismo moderno y de concertación, instrumentado por maduras relaciones interjurisdiccionales.
  - Los problemas del ambiente y del desarrollo sustentable son concurrentes en la federación argentina y a ellos deben aplicarse los criterios antes enunciados.
  - Es urgente debatir sobre políticas públicas para modernizar las estructuras gubernamentales y así poder responder a los desafíos enunciados.
  - En el Tratado Interprovincial de creación de la Región Central se ha previsto acertadamente la participación de los gobiernos locales en dicho proceso.

— Debe destacarse el rol de los gobiernos locales en la solución de los problemas del ambiente y del desarrollo sustentable, tanto en sus respectivos territorios como en los de la región que integran, a través de las relaciones intermunicipales.

— En Córdoba debe mencionarse especialmente la experiencia que se está desarrollando con relación a la Cuenca del Lago San Roque.