

0
F3111
C26
VI

37867

INFORME FINAL

"DESARROLLO ENDOGENO DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE"
ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES

por Mirta Elizabeth Laciari



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

0/ F3111
C26
VI

Buenos Aires, 2 de Agosto 1993

Buenos Aires, 2 de Agosto 1993

Sr.
Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan José Ciácerá
S / D

C. F. I.
INGRESO
~ 2 / AGO 1993
Nº 6142

De mi mayor consideración:

Por la presente hago entrega de los cuatro ejemplares de acuerdo
los términos de referencia de mi contrato relativo al Estudio
sobre Desarrollo Endógeno del Municipio de San Vicente - Aspectos
Legales e Institucionales, Informe Final del 1º Bloque .

Sin otro particular le saludo a Ud muy cordialmente.



Dra. Mirta Elizabeth Laci

Tres ejemplares en el Área Infraestructura Hídrica...

José Somari

1

DESARROLLO ENDOGENO DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE - ASPECTOS
LEGALES E INSTITUCIONALES

III. RECOMENDACIONES

1. Este Informe Final lo elaboro a partir del análisis de los aspectos esenciales de los Informes Parciales presentados en su oportunidad. Estos me permiten recomendar alternativas legales e institucionales para resolver los conflictos detectados con relación a La Laguna de San Vicente.

Para el primer supuesto, planteo los lineamientos básicos de un proyecto de Decreto de transferencia del dominio provincial a la Municipalidad del Partido de San Vicente.

Para el segundo supuesto, propongo una alternativa institucional que permita solucionar los conflictos que se generan a partir de la superposición y concurrencia de funciones sobre dicho cuerpo de agua. Con respecto a esto acompaño los lineamientos básicos para elaborar un Acta -Acuerdo entre la provincia de Buenos Aires y el citado municipio.

**III.A. RESUMEN Y ANALISIS DE LOS CAPITULOS I y II DEL ESTUDIO
DE REFERENCIA**

III.A.a. Naturaleza jurídica del cuerpo de agua

2. Del análisis efectuado en el Capítulo I de mi Primer Informe Parcial resulta que La Laguna de San Vicente debe integrar EL DOMINIO PUBLICO.

Esto se fundamenta en el artículo 2340 del Código Civil inc. 3, reformado por la Ley Nº 17.711. De dicho artículo surge que se incluyen entre los bienes públicos "...toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general...".

Los Proyectos e Informes Técnicos elaborados a la fecha por el CFI, en el marco del Estudio "Desarrollo Endógeno del Municipio de San Vicente" consideran al municipio como un sistema complejo. En él interactúan distintos subsistemas que incluyen factores del medio físico, social, productivo, económico y político.

Dentro de los factores físicos, La Laguna de San Vicente constituye el eje central del análisis jurídico-institucional. Esto se fundamenta en la importancia que dicho cuerpo de agua reviste para el mencionado municipio y los colindantes.

Por todo lo expuesto, La Laguna de San Vicente REVISTE LA CALIDAD DE BIEN DEL DOMINIO PUBLICO en los términos del artículo 2.340 del Código Civil.

3. Consecuente con lo expresado en el párr. anterior pierden relevancia las discusiones en torno a la navegabilidad o no del cuerpo de agua.

Se superan así las dificultades generadas por la aplicación del criterio de la navegabilidad, para deslindar el dominio público del privado.

Aquellas aparecen reflejadas en las numerosas presentaciones y dictámenes técnicos y jurídicos contenidos en el expediente administrativo de reivindicación del dominio municipal sobre La Laguna de San Vicente.

Cabe señalar que con la nueva redacción del artículo 2.340 del Código Civil, queda superada la discusión en torno a la navegabilidad o no de un curso de agua.

Un curso de agua navegable o no navegable, es del dominio público si tiene o adquiere aptitud para satisfacer usos de interés general.

III.A.b. Consecuencias de su afectación

4. A partir del principio legal analizado en el párr. anterior, quedan superadas las discrepancias suscitadas en la doctrina en torno a la diferenciación de lago y laguna a partir de su navegabilidad o no. Dichas posiciones pierden relevancia frente a un artículo que prioriza el uso público de un bien, frente a las características o condiciones naturales del mismo.

En efecto, la afectación de un bien a un uso de interés público tiene como consecuencia su incorporación al DOMINIO PUBLICO DEL ESTADO.

La afectación, reiterando lo expuesto en mi 2º Informe Parcial, es "el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad".

Dicha afectación o "consagración" puede efectuarse a través de una Ley o por acto administrativo y/o hecho de la administración pública. Previo a estos actos de voluntad, la administración debe valorar la necesidad o interés a satisfacer con dicha afectación.

Es indispensable que la administración al "afectar", lo haga dentro del límite de sus facultades. En principio, se debe ser titular del bien que se pretenda consagrar al uso público.

La afectación de un bien al uso público debe ser efectiva y actual. Esto implica colocar al bien en situación de ser usado por la comunidad. Dicho uso puede ser intermitente pero nunca potencial.

Dentro del concepto de uso público quedan comprendidos los "usos comunes" que pueden realizar todos los integrantes de la comunidad y los "usos especiales" que son dados a personas determinadas.

Los primeros, no requieren de autorización previa de la autoridad administrativa, ello sin perjuicio de ajustarse a los reglamentos de policía que se dicten.

Los segundos, pueden otorgarse mediante el permiso (forma simple que no genera derechos subjetivos) y la concesión (contrato administrativo que otorga un derecho subjetivo al administrado-concesionario).

En ambos casos, fundados en razones de interés público, tales autorizaciones pueden ser revocadas sin perjuicio de las indemnizaciones correspondientes.

5. En la actualidad La Laguna de San Vicente y sus zonas adyacentes están afectadas al uso público, bajo el control del municipio. Este le asigna a dicho espacio natural un rol protagónico dentro de un proyecto de desarrollo municipal.

Frente a la situación fáctica expuesta y, en concordancia con lo que expresé en el párr. anterior La Laguna de San Vicente por ESTAR AFECTADA AL USO PUBLICO Y COMODIDAD COMUN ES DE DOMINIO PUBLICO:

III.A.c.Titularidad del dominio

6. El dominio de los cuerpos de agua navegables o no, situados dentro del territorio provincial o en el sector que atraviesen una provincia, pertenecen al dominio de esta.

El artículo 2.339 del Código Civil, al referirse al dominio público hace referencia a el "...Estado general..." y a los "...Estados particulares...", pareciera aludir al Estado Nacional y a los Estados Provinciales. No obstante, consecuente con nuestra forma federal de gobierno y de acuerdo con nuestra Constitución Nacional, "...no debe perderse de vista que los municipios también pueden ser titulares del dominio público.....".

7. El artículo 2.344 del Código Civil se refiere a los bienes municipales como aquéllos "...que el Estado o los Estados han puesto bajo el dominio de las municipalidades...". En este precepto están contenidos todos los bienes que las provincias transfieran a los municipios, sean públicos o privados.

8. Por lo expuesto, el Municipio de San Vicente ES EL TITULAR DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA LAGUNA de referencia a partir de los fundamentos jurídicos expuestos en el desarrollo de este Estudio.

Si bien resulta incuestionable el dominio de la Municipalidad de San Vicente sobre La Laguna del mismo nombre y su lecho, es necesario que el Poder Ejecutivo Provincial dicte el pertinente acto administrativo de transferencia respectivo.

9. Conforme el régimen legal vigente en la provincia (Ley 9.533, Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial), "Constituyen bienes del dominio público municipal las calles o espacios circulatorios, ochavas, plazas y espacios verdes o libres públicos que se hubieren incorporado al dominio provincial con anterioridad a esta Ley y los inmuebles que en el futuro se constituyan para tales destinos..." (art. 1 Ley cit.).

La nómina de inmuebles que integra el patrimonio público comunal puede ampliarse conforme el art. 5 de dicha Ley que faculta al Poder Ejecutivo provincial a disponer nuevas transferencias.

Esta Ley, viene a modificar sustancialmente anteriores criterios legislativos al invertir "...el principio general antes vigente, según el cual los inmuebles destinados al uso público (calles, plazas, reservas)...perteneían a la Provincia....".

10. Por todo lo expuesto y concordante con la norma comentada, el Poder Ejecutivo provincial, puede por Decreto transferir al municipio bienes que integraban el dominio público provincial con anterioridad a la sanción de la Ley 9.533 (sancionada y promulgada el 23 de Mayo de 1980).

Dicho acto administrativo deberá, a través del Ministerio de Economía de la provincia, disponer las medidas necesarias para incorporar al dominio público municipal los bienes cuya inscripción consta en el Registro de la Propiedad a nombre de la provincia (arts. 5 y 6 Ley cit.).

III.A.d.Deslinde de competencias legislativas y administrativas en materia hídrica

11. Dada nuestra estructura de gobierno federal es necesario deslindar las facultades de la Nación, las provincias y los municipios.

Este deslinde involucra diferentes temas o funciones de los que son responsables los cuatro niveles de gobierno (Nacional, provincial, interjurisdiccional y municipal). A los fines de este Estudio interesa en particular el tema hídrico. El deslinde jurisdiccional en esta materia plantea serios conflictos.

En el Primer Informe Parcial este conflicto ya fué dilucidado. No obstante, considero necesario reiterar algunos conceptos ya vertidos los cuales corresponden a Pedro J. Frías y que los sintetizo así:

- La jurisdicción es la suma de facultades divisibles en las diversas materias de gobierno.
- La jurisdicción se ejerce sobre las relaciones y es independiente del dominio.
- La jurisdicción no necesariamente lleva al dominio, sin embargo, tiene mayor cuota de poder que el dominio.

Del análisis de los preceptos sostenidos por el autor citado y de los numerosos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se puede concluir que dominio y jurisdicción no son equivalentes.

Esto significa que más allá del dominio nacen funciones que requieren de otras competencias. La cuestión es dilucidar a quien le corresponden las mismas, tema que ya he desarrollado en el Capítulo I de este Estudio. Sin embargo, a los fines de este Informe sí interesa señalar cuales son las funciones que le corresponde al nivel municipal y en virtud de éstas, que conflictos pueden plantearse y como pueden ser resueltos.

12. De nuestra Constitución Nacional (art. 5) surge que los poderes municipales son recibidos por delegación de los gobiernos provinciales.

La organización del régimen municipal no sólo constituye una facultad sino también una obligación por parte de la provincia a fin de que el gobierno federal garantice su autonomía. Implícitamente los municipios tienen un poder preexistente al que se les reconoce a las provincias. No obstante, cuando se organiza el Estado Nacional cada provincia se reserva, entre otras, la facultad de darse sus propias instituciones. De esta forma, las constituciones provinciales son las que deciden la extensión de las facultades municipales para legislar y los órganos municipales que pueden hacerlo.

13. En el caso de la provincia de Buenos Aires, esta se ha reservado para su Legislatura el poder de dictar "ordenanzas

generales" en materias que ella misma, sin embargo, ha delegado a los municipios, pero cuyo ejercicio excepcional por el delegante (Legislatura) considera necesario en ciertos casos.

Para determinar la situación jurídico-institucional del Municipio de San Vicente fué necesario analizar en primer lugar el Derecho Público de la provincia de Buenos Aires.

De la lectura de su Constitución política y de la Ley Orgánica de Municipalidades surge su régimen orgánico y funcional. Del mismo se infiere una marcada descentralización política, administrativa y financiera. Ello resulta de la lectura de las normas provinciales que hacen a la administración, disposición y control del patrimonio provincial como la Ley de Contabilidad y Régimen de Contrataciones, Obras Públicas, organismos de contralor, manejo de recursos naturales, radicaciones industriales etc., las cuales fueron transcritas en la Tabla Índice de Legislación Aplicable.

Por otra parte de la lectura de la Ley Orgánica de Municipalidades surge que la provincia de Buenos Aires ha delegado en el ámbito municipal sólo ciertas facultades EJECUTIVAS a saber:

- Promoción turística.
- Zonificación.
- Poder de policía.
- Actividad empresarial (construcción de obras y prestación de servicios públicos).
- Concesiones para la prestación de servicios públicos.
- Aplicación de la legislación.
- Reglamentación de Ordenanzas.
- Aplicación de sanciones.
- Medidas preventivas.
- Aceptación o rechazo de donaciones o legados.
- Otras.

14. Las facultades LEGISLATIVAS corresponden al Consejo Deliberante. Dichas facultades involucran el dictado de Ordenanzas municipales. Las mismas se encuentran establecidas en los arts. 26 y 29 de la Ley Orgánica de Municipalidades y en el Decreto-Ley 10100/83 y se refieren a:

- Ornato.
- Sanidad.
- Seguridad.
- Cultura.
- Educación.
- Conservación.
- Fomento.
- Tasas y contribuciones.
- Otros.

La enunciación precedente no es exhaustiva. Al municipio le corresponden, a más de las precedentes, todas aquéllas que encuadran dentro del ámbito de su competencia constitucional y en concordancia con las facultades legislativas y ejecutivas de la Provincia y la Nación.

15. Del análisis de las funciones legislativas que le corresponde al municipio de San Vicente transcriptas Supra párr.14 y en lo que hace a la materia hídrica, surge que esta puede plantear serios conflictos de competencia. Ello en virtud de que dentro de una misma área territorial operan además de las facultades del municipio, facultades provinciales, interjurisdiccionales y nacionales.

Al confluir cuatro jurisdicciones diferentes, se generan conflictos de competencia derivados de una no muy clara distribución de facultades legislativas.

La cuestión es dilucidar como se resuelven estos conflictos de superposición de dichas facultades y que remedios jurídicos e institucionales se pueden plantear.

Para ello, en primer lugar utilizo la Tabla Índice de la Legislación Aplicable y el Anexo II que presenté en mi Primer Informe Parcial y que reitero en este Informe con el objeto de hacer más comprensible su análisis.

Las columnas verticales muestran los tres niveles políticos y territoriales de gobierno (nacional, provincial y municipal). Si bien el ámbito interjurisdiccional no figura, a los fines de un análisis más completo debe incluirse. Los numerales transcriptos en dichas columnas corresponden a los que figuran en la Tabla Índice.

Las franjas horizontales muestran los diferentes temas involucrados dentro de este Estudio, con especial referencia al tema hídrico. En dichos casilleros transcribí las normas aplicables a cada uno de ellos. De esta forma es posible

analizar y efectuar una evaluación del conjunto de las normas aplicables.

16. La metodología que adopté permite visualizar diferentes situaciones a saber:

- Superposición de la legislación aplicable lo que puede originar situaciones de conflicto.
- Falta de coordinación en la aplicación de la legislación a partir de la superposición señalada precedentemente.
- Temas o funciones que no son cubiertos en su totalidad por la legislación vigente.

17. Del análisis de las funciones EJECUTIVAS transcriptas Supra párr.13 que efectivamente tiene asignadas el municipio y de las que idealmente deben corresponderle en materia hidrica, descriptas en el Anexo I, es posible efectuar un exámen del conjunto de las instituciones responsables de dicho tema. Para ello utilicé el siguiente criterio metodológico:

- Inventario de todas las instituciones cuyo objetivo único sea el recurso hidrico en su conjunto o, se trate de partes o problemas de él. También incluí a los que teniendo otros objetivos, tengan tangencialmente responsabilidad y puedan influir en dicho recurso.
- Confección del Anexo I dividido en tres columnas verticales que indican los tres niveles de responsabilidad política y territorial de gobierno. Agregó para un análisis más completo el nivel interjurisdiccional.
- Confección de Tabla Índice con los números de código de los organismos referidos en el gráfico que comprende el inventario de los organismos públicos con responsabilidad en el municipio respecto al tema hidrico.
- A cada organismo público le asigné un numeral. Los que están precedidos por un punto implican dependencia jerárquica respecto al numeral que les antecede.
- En el Anexo I coloqué en forma horizontal los temas o funciones de responsabilidad en materia hidrica. Existe la posibilidad de agregar más funciones. Sin embargo, para este ámbito de gobierno considero que no es conveniente una mayor desagregación ya que puede originar confusiones.
- Por último los numerales de la Tabla Índice los ordené en el Anexo I de acuerdo al tema o función de responsabilidad.

18. Esta metodología adoptada me ha permitido detectar diferentes situaciones a saber:

- Multiplicidad de jurisdicciones que pueden dar lugar a situaciones de conflicto.
- Las políticas arbitradas en materia hídrica por los diferentes organismos con responsabilidades en el área, en algunos casos son incompatibles.
- Temas o funciones cubiertos de forma insuficiente.
- Falta de coordinación y articulación respecto a ciertos temas o funciones entre los diferentes organismos públicos con responsabilidad en materia hídrica.

Las diferentes situaciones precedentemente transcriptas constituyen la base sobre la cual efectuaré el análisis del conjunto de las instituciones inventariadas.

A fin de que el exámen resulte más comprensible lo he organizado tomando en consideración los grandes temas o funciones de responsabilidad en materia hídrica a saber:

a) Adopción de políticas:

19. Del análisis del Anexo I surge que dicha función es desempeñada en forma concurrente por varios organismos. Esta superposición acarrea conflictos.

Generalmente dichos conflictos han sido resueltos a favor del gobierno Nacional sólo en aquellos casos de necesidad, por la calidad y magnitud del problema, más allá de la legitimidad de su intervención. Esta alternativa, si bien puede llegar a resolver los conflictos derivados de la concurrencia, no es constitucionalmente la más adecuada ya que implica un desplazamiento de la competencia tornándola en la mayoría de los casos exclusiva en favor de la Nación.

El resultado de este modelo es que siempre la Nación al tener mayor poder real a predominado sobre la provincia.

Identica situación se plantea respecto a la relación provincia-municipio.

20. Si la adopción de la política hídrica deviene en una función concurrente entre los tres niveles de gobierno y dado que la alternativa planteada no resulta a mi entender la más adecuada, qué solución se puede proponer?

Paréceme que lo más adecuado sería por un lado, la adopción de un acuerdo entre Nación y Provincia y por otro entre la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de San Vicente.

Para el primer caso, ya existe un marco institucional para lograr dicho acuerdo a través del COFEMA y la reciente firma del Pacto Ambiental Federal.

Para el segundo, hay que crear el marco institucional que sirva de base para el acuerdo entre la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad del partido de San Vicente.

Esta alternativa institucional a través de un Acta-Acuerdo lo desarrollaré en el Capítulo III.C, mediante el enunciado de los lineamientos básicos del mismo.

b) Reglamentación:

21. A nivel Nacional, Provincial y Municipal y del análisis del Anexo I surge que esta función corresponde al poder colegislador es decir al Ejecutivo Nacional, Provincial y Municipal.

Si se observan los numerales transcriptos vemos que no existe al momento superposición de competencias respecto a esta función.

c) Planificación:

22. La planificación en materia hídrica requiere de la existencia de un organismo público encargado de esa responsabilidad.

Lo más adecuado es lograr que el organismo a cargo de dicha función, articule y coordine su accionar con el organismo con competencia en la materia. A su vez estos planes deben ser el producto de un proceso concertado entre los diferentes sectores de la sociedad.

Si examinamos el Anexo I surge que la planificación en materia hídrica es desempeñada por diferentes organismos públicos lo que origina obviamente una superposición de dicha función.

Esto no significa como señalé precedentemente que esta función sea desempeñada por un solo organismo. Tampoco que la misma provenga del más alto nivel de gobierno. Cada nivel de gobierno tiene su responsabilidad. Por ello, la planificación hídrica debe ser concertada intersectorialmente respecto al mismo nivel de gobierno y, transectorialmente respecto a los diferentes niveles de gobierno.

A modo de ejemplo cito el caso del municipio en donde es necesario coordinar los diferentes sectores involucrados como Planeamiento, Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Servicios Públicos. No existe al momento un organismo que tenga a su cargo el manejo de los recursos naturales y el ambiente con el cual si estuviera creado también debería coordinarse.

La situación precedentemente transcripta se reitera a nivel Provincial y Nacional. Cambian los organismos, no obstante,

se requiere de la coordinación de los diferentes sectores involucrados en la planificación del recurso.

Lograda la coordinación, es necesario articular estos diferentes organismos públicos. Dicha articulación y a riesgo de reiterar el concepto, debe efectuarse intersectorialmente y transectorialmente. Es decir que no basta coordinar y articular a los diferentes organismos públicos que corresponden al nivel municipal sino que es necesario articularlos con los otros organismos públicos que corresponden al nivel Nacional y provincial.

La alternativa que propongo para lograr la coordinación y articulación a nivel municipal en materia hídrica es mediante la creación de un Comité Intersectorial o institución similar. El mismo debe integrarse no sólo con los organismos públicos responsables en materia hídrica sino también por representantes de todos los sectores de la sociedad civil. Este organismo colegiado y participativo como el que acabo de mencionar coincide con las nuevas tendencias en materia de reestructuración administrativa en materia ambiental. Con ello quiero decir que este tipo de organismos no sólo puede servir para lograr la coordinación en materia hídrica sino también en todo lo que hace a recursos naturales y medio ambiente.

c) Actividad empresarial:

23. Esta actividad puede ser desarrollada por el Estado, por los particulares o ser una conjunción de ambos.

En este Estudio y a los efectos de que su análisis no resulte demasiado complejo excluí ex-profeso al sector privado.

Aquí la cuestión es averiguar si existen superposición de funciones y/o intereses contrapuestos y en caso afirmativo como juegan y se balancean. Todo ello en virtud de que respecto a esta función se conjugan intereses netamente económicos.

Del análisis del Anexo I surge que esta función es desempeñada por diferentes organismos. Esto puede dar lugar a serios conflictos.

A mi entender la actividad empresarial como lo es la prestación de servicios públicos y la construcción de obras públicas es una actividad que corresponde en primer lugar al ámbito municipal y sólo excepcionalmente puede concurrir la Nación o la Provincia según el caso. De lo contrario se restaría al municipio una importante fuente de ingresos.

Respecto a esta función creo que la única alternativa institucional que permite solucionar los conflictos derivados de esta superposición es mediante la suscripción de acuerdos. Estos, no necesariamente tienen que versar sobre un tema único, es decir, un acuerdo de esta naturaleza puede englobar cuestiones de diferente naturaleza y donde la actividad empresarial sea uno de los tantos temas.

En el Capítulo III.B. desarrollaré las bases de este acuerdo.

d) Impuestos tasas y contribuciones:

24. La supremacía del gobierno federal es política y no financiera.

Los poderes fiscales son repartidos por la Constitución Nacional entre la Nación y las provincias y, por delegación de las provincias pero por implícito imperativo constitucional, los municipios también los tienen.

Sin embargo, este imperativo no coincide con la supremacía lograda por el tesoro nacional.

Del análisis del Anexo I surge que esta facultad si bien como lo señalé precedentemente no corresponde de forma exclusiva a ningún nivel de gobierno lo cierto es que el gobierno Nacional tiene mayor incumbencia que los otros niveles de gobierno.

Si se analiza el régimen de los tributos participados entre Nación, provincia y municipios, vemos que la Nación legisla, recauda y reparte en virtud de un convenio con las provincias y estas redistribuyen con sus propios municipios.

Por otra parte, del régimen de contabilidad provincial y de la Ley Orgánica de Municipalidades surge que la aplicación de impuestos compete a la provincia. Al municipio le corresponde la aplicación de tasas y contribuciones.

25. A efectos de este análisis y debido a los conflictos que pueden plantearse a partir de la concurrencia de diferentes organismos públicos en lo que hace a la percepción de impuestos, tasas y contribuciones recomiendo que a nivel provincial y municipal se establezca un régimen a través de una Ley-convenio que prevea mecanismos de distribución y control más simplificados en materia tributaria, con indicadores dinámicos y de mayor paridad.

d) El poder de policía:

26. Del análisis de nuestra Constitución Nacional surge que esta facultad ha sido reservada a las provincias y municipalidades dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. No obstante, el proceso centralizador que opera en la relación Nación-provincia, se reitera en la relación provincia-municipio. Esto provoca una disminución del ejercicio real del poder de policía municipal.

Del análisis del Anexo I, surge que esta función se encuentra repartida entre diferentes organismos. No obstante, de los numerales transcritos en dicho Anexo pareciera que la intromisión del gobierno central no existe sobre esta materia. Esto se debe a que a los efectos de este Estudio he considerado en particular la relación provincia-municipio.

Del examen del Anexo I, surge que el poder de policía municipal de encuentra debilitado.

e) Recurso hídrico:

27. El buen manejo del recurso hídrico provincial, al igual que otros, requiere de la formulación de una política respecto a este sector para toda la provincia. Esta es la vía más adecuada para determinar prioridades de uso, modalidades operativas y superación de conflictos interjurisdiccionales. Del análisis del Anexo I resulta que la provincia carece de una legislación específica que contemple todos los aspectos vinculados al recurso agua. Tampoco cuenta con un organismo que concentre la totalidad del manejo del recurso. Dentro de este contexto provincial debe considerarse el rol del municipio. Al mismo le corresponden funciones en materia de conservación y control de la contaminación. No obstante, del Anexo I surge que gran parte de dichas funciones están bajo la responsabilidad de organismos provinciales. Esto impone que a través de la sanción de la normativa correspondiente, se proceda a una reasignación de funciones.

f) recurso fauna y flora:

28. La provincia carece de una política global en materia de recursos naturales. Esto se ve reflejado en la ausencia de normas generales. Hay regulaciones parciales de algunos de los aspectos vinculados a los recursos naturales, tal el caso de la Ley de Áreas Naturales Protegidas transcripta en el Anexo II.

Del examen del Anexo I surge que la competencia respecto a este tema esta asignada a la provincia. No obstante, a partir de las funciones asignadas a un organismo Nacional respecto a esta materia pueden derivarse conflictos de competencia.

g) Recurso suelo:

29. Del análisis de los Anexos I y II resulta que respecto de esta función hay facultades concurrentes entre provincia y municipio. Ello surge del art. 73 del Decreto Reglamentario de la Ley 8.912.

La cuestión es deslindar el ámbito de actuación de uno y otro nivel de gobierno. Esto se ha efectuado en algunos de los reglamentos parciales de la Ley 8.912. En ellos se asigna a los municipios algunas funciones en materia de ordenamiento territorial.

No obstante, de la normativa vigente surge una no muy clara delimitación de las competencias funcionales. Por ello, es necesario que respecto a este tema y a los analizados en los items precedentes se proceda a su reformulación legislativa e institucional. Respecto a esto, en el Capítulo siguiente planteo los lineamientos generales.

III.B. ALTERNATIVAS RECOMENDADAS

III.B.a. Alternativas generales

30. A partir del análisis efectuado a lo largo de este Estudio (1º Informe Parcial, 2º Informe Parcial y primera parte de este Informe Final) estimo conveniente efectuar los siguientes reformulaciones legales e institucionales sin perjuicio de las recomendaciones que puntualmente efectuó en el Capítulo precedente items a), b), c), d) y e).

- Formular una política integral de recursos naturales y medio ambiente dentro del ámbito provincial.
- Reformular la administración ambiental y de recursos naturales dentro del ámbito provincial con marcada descentralización funcional que posibilite el fortalecimiento de la institución municipal.
- Reformular la administración municipal incorporando la dimensión ambiental.
- Diseñar mecanismos institucionales en el ámbito municipal que permitan la participación ciudadana en los procesos de decisión legislativas y administrativas (audiencias públicas, encuestas etc.), en la gestión (consorcios de usuarios, cooperativas u otras formas jurídicas en donde los propios usuarios de servicios ambientales construyan y administren las propias obras y trabajos) y en el control de gestión (ombudsman, procuraduría ambiental etc.).

III.B.b. Alternativas particulares

31. En este apartado enuncio dos alternativas con el objeto de resolver las cuestiones centrales que se han planteado a lo largo de este Estudio.

La primera, intenta dar solución a la titularidad del dominio público sobre La Laguna de San Vicente.

La segunda, plantea una alternativa institucional a fin de dar respuesta a los conflictos de naturaleza jurisdiccional

que se producen entre provincia y municipio con especial referencia al tema hídrico.

III.B.b.1. Lineamientos básicos para la elaboración de un Decreto de transferencia de un bien del dominio público provincial al dominio público del Municipio de San Vicente.

32. La Ley No 9.533, analizada en el párr. 9 fundamenta la transferencia de La Laguna de San Vicente a través de un Decreto del Poder Ejecutivo provincial.

El Decreto de transferencia debe contener:

- En los CONSIDERANDOS, deben exponerse los fundamentos que motivan la medida sintetizados así:
 - a) La Laguna de San Vicente está afectada al uso público de la comunidad.
 - b) Constituye un espacio vital para el desarrollo del Partido de San Vicente.
 - c) La provincia ha reconocido la existencia del dominio público municipal a través de la Ley 9.533.
 - d) La transferencia del dominio de La Laguna al municipio de San Vicente se enmarca dentro del creciente proceso de descentralización y fortalecimiento de la institución municipal que se desarrolla en el ámbito provincial.
- La parte dispositiva debe contener los siguientes preceptos:
 - a) La transferencia de La Laguna identificando catastralmente el espacio a transferir.
 - b) La intervención de los organismos competentes responsables de llevar el registro de los inmuebles de la provincia a efectos de realizar la inscripción pertinente.

III.B.b.2. Alternativa institucional - Lineamientos básicos para la elaboración de un Acta-Acuerdo entre la provincia de Buenos Aires y el municipio de San Vicente en materia hídrica

33. La recomendación propuesta en materia institucional consiste en fijar las pautas y los lineamientos básicos que debe contener un Acta-Acuerdo entre la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad del partido de San Vicente.

El fundamento del Acta-Acuerdo se basa en la necesidad de lograr traves de la concertación de los diferentes sectores de la administración pública con responsabilidad en materia hídrica, un mecanismo que permita solucionar los conflictos que La Laguna de San Vicente plantea y sobre los cuales me explayé Supra Capítulo III.A.c.

34. En primer lugar existen dos alternativas.

La primera, es un Acuerdo que contemple todos los aspectos relacionados con los recursos naturales y el ambiente. Esta alternativa ya tiene un principio de ejecución en el Pacto Ecológico de la provincia.

La segunda, es un Acuerdo referido en particular al recurso hídrico. Este Acuerdo debe contener como mínimo los siguientes preceptos :

a) El concepto de integración territorial y funcional mediante:

- El concepto de cuenca como ámbito geográfico en donde el agua, a causa de su movilidad, debe ser el principal, aunque no el único, factor de interdependencia entre todos los recursos naturales involucrados en ella.
- El concepto de cuenca como unidad física ideal para la administración integral y coordinada de los recursos hídricos en sus diferentes usos y efectos y en sus conexiones con los demás recursos naturales.

La integración territorial puede lograrse a través de una clara determinación de las funciones de planeamiento, control y ejecución.

La integración funcional poniendo bajo una misma dirección y control único los diferentes organismos responsables directamente de cada uso distinto del agua.

b) Creación de un ente al que se le asignen las competencias territoriales y funcionales precedentemente transcriptas.

c) Integración de dicho ente (autoridades y grado de representación de las mismas).

d) Patrimonio y recursos financieros necesarios para el funcionamiento del ente (formas de integración y

participación en la conformación del patrimonio).

- e) Formas de solución de conflictos (creación de un cuerpo integrado por sectores no gubernamentales que operen como "facilitadores" entre las partes en conflicto)
- f) Determinación del organismo encargado del control del funcionamiento del ente (puede revestir las formas implementadas para las Auditorías ambientales).
- g) Creación de un organismo de asesoramiento científico y tecnológico integrado por el sector público y privado.
- d) Un capítulo dedicado especialmente a las cuestiones ambientales y concordante con lo establecido en el Pacto Ecológico de la provincia.



Dra. Mirta E. Elizabeth Laciari

ANEXO I

INVENTARIO DE INSTITUCIONES CON RESPONSABILIDAD EN EL AREA ACTUANTE EN EL MUNICIPIO

FUNCIONES Y TEMAS DE RESPONSABILIDAD		NACIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL
Legislación		2	2; 3	2; 3; 6
Reglamentación		1	4	4; 5
Adopción de políticas		1.1; 1.1.1; 1.1.1.2; 1.2; 1.2.2.1	1.2; 4; 4.1; 4.2; 4.3	1.2; 3; 4; 4.1; 4.2; 5; 5.1; 5.2; 5.3; 5.4; 5.6
Planificación de recursos naturales y ambiente		1.1; 1.2; 1.2.0	1.1; 1.2; 1.2.0; 4.1; 4.1.1.1; 4.1.1.0; 4.1.2.1; 4.1.3	1.1; 1.2; 1.2.0; 4.1; 4.1.1.1; 4.1.1.0; 4.1.2.1; 4.1.3; 5.6.1
Administración de obras y servicios públicos		1; 1.1; 1.1.1; 1.1.1.2; 1.2; 2	1.1; 1.1.2; 1.2; 4.1; 4.1.1 4.1.1.0; 4.1.1.1; 4.1.2; 4.1.2.1	1.1; 1.1.2; 1.2; 4.1; 4.1.1; 4.1.1.0; 4.1.2; 4.1.2.1; 5.3; 5.4
Administración de recursos naturales y ambiente		1.1; 1.1.1; 1.1.1.1; 1.1.1.2; 1.2; 1.2.0; 1.2.1; 1.2.2.2	1.2.0; 4.1; 4.1.1; 4.1.3; 4.1.1.0; 4.1.1.2; 4.1.2.1	1.2.0; 4.1; 4.1.1; 4.1.3; 4.1.1.0; 4.1.1.2; 4.1.2.1; 5.3; 5.4; 5.6
Impuestos, tasas y contribuciones		1.1; 1.1.2	1.1; 1.1.2; 4.4	1.1; 1.1.2; 4.4; 5.2
Policía de recursos ambientales y ambiente		1.2; 1.1.1	4.1.1.0; 4.1.2.1; 4.2; 4.2.1.1; 4.2.2	4.1.1.0; 4.1.2.1; 4.2; 4.2.1.1; 4.2.2; 5.3; 5.4; 5.6
Agua	Contaminación	1.1; 1.2; 1.2.1.1	1.2; 4.1; 4.1.1.0; 4.1.2.1; 4.3	1.2; 4.1; 4.1.1.0; 4.1.2.1; 4.3
	Conservación			
Fauna y flora	Conservación	1.1.1.2; 1.2; 1.2.0; 1.2.2.4; 1.2.2.6	1.1.1.2; 1.2; 1.2.0; 1.2.2.4; 1.2.2.6; 4.2; 4.2.2.1; 4.2.2.2	1.1.1.2; 1.2; 1.2.0; 1.2.2.4; 1.2.2.6; 4.2; 4.2.2.1; 4.2.2.2
	Aprovechamiento			
Suelo	Conservación	1.2; 1.2.2.3	1.2; 1.2.2.3; 4.1; 4.1.3; 4.1.3.1; 4.2.1.1	1.2; 1.2.2.3; 4.1; 4.1.3; 4.1.3.1; 4.2.1.1; 5.3; 5.4
	Aprovechamiento			
Servicios Públicos	Agua potable	1.1.0; 1.2.1.1	1.1.0; 1.2.0; 1.2.1.1; 4.1.1.0; 4.2.3; 4.3	1.1.0; 1.2.0; 1.2.1.1; 4.1.1.0; 4.2.3; 4.3; 5.4
	Recreación			

NOTA: Los numerales transcritos en el gráfico indican los organismos de la Tabla Índice.
 El (.) precediendo un numeral indica dependencia respecto al numeral anterior.
 El numeral (0) corresponde a un organismo descentralizado (autárquico o empresa pública).

**TABLA ÍNDICE CON LOS NÚMEROS DE CÓDIGO DE LOS ORGANISMOS
REFERIDOS EN EL GRÁFICO**

Organismos Públicos Nacionales

- 1 - Poder Ejecutivo de la Nación.
- 2 - Poder Legislativo de la Nación.
- 1.1 - Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.
- 1.1.0 - Obras Sanitarias de la Nación.
- 1.1.1 - Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- 1.1.1.1 - Subsecretaría de Producción y Mercados.
- 1.1.1.2 - Subsecretaría de Pesca.
- 1.1.2 - Secretaría de Hacienda.
- 1.2 - Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.
- 1.2.1 - Subsecretaría de Ambiente Humano.
- 1.2.1.1 - Dirección Nacional de Calidad y Fomento Ambiental.
- 1.2.2 - Subsecretaría de Recursos Naturales.
- 1.2.2.1 - Dirección Nacional de Política de Recursos Naturales.
- 1.2.2.2 - Dirección Nacional de Administración de Recursos Naturales.
- 1.2.2.3 - Dirección de Conservación de Suelo.
- 1.2.2.4 - Dirección de Recursos Forestales Nativos.
- 1.2.2.5 - Dirección de Recursos Ipícolas y Ocuícolas.
- 1.2.2.6 - Dirección de Fauna y Flora Silvestres.
- 1.2.0 - Parques Nacionales.

Organismos Públicos Provinciales

- 3 - Legislatura Provincial.
- 4 - Poder Ejecutivo Provincial.
- 4.1 - Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- 4.1.1.0 - Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia.
- 4.1.1.0 - Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural.
- 4.1.1.0 - Empresa Social de la Energía de Buenos Aires.
- 4.1.1 - Subsecretaría de Servicios Públicos.
- 4.1.1.1 - Dirección de Planeamiento y Seguimiento de Obras.
- 4.1.1.2 - Dirección Provincial de la Energía.
- 4.1.2 - Subsecretaría de Obras Públicas.
- 4.1.2.1 - Dirección Provincial de Hidráulica.
- 4.1.3 - Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda.
- 4.1.3.1 - Dirección Provincial de Tierras.
- 4.2 - Ministerio de Producción.
- 4.2.1 - Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería.
- 4.2.1.1 - Dirección de Radicación de la Industria.
- 4.2.2 - Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- 4.2.2.1 - Dirección de Desarrollo Forestal.
- 4.2.2.2 - Dirección de Pesca.
- 4.2.3 - Subsecretaría de Turismo Provincial.
- 4.2.4 - Dirección Provincial de Desregulación y Descentralización Productiva.
- 4.3 - Ministerio de Salud y Acción Social.
- 4.4 - Ministerio de Economía.

Legislación Municipal

- 3 - Ley Orgánica de Municipalidades: arts. 28 incs. 4, 5, 6, 7; 57; 58; 59; 60; 62; 107; 108; 109; 131; 132; 135; 158; 225; 226 inc. 4; 229; 230; 271 y 272.

ANEXO II

INVENTARIO DE LEGISLACION APLICABLE EN EL AMBITO MUNICIPAL

NORMAS APLICABLES	NACIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL
Cláusulas constitucionales	1	1; 2	1; 2; 3
Propiedad de las aguas	1.1	1.1; 2; 2.1; 2.8	1.1; 2; 2.1; 2.8; 3
Aguas públicas	1.1	1.1; 2; 2.1; 2.4; 2.6; 2.7; 2.8; 2.9; 2.7.1	1.1; 2; 2.1; 2.3; 2.4; 2.6 2.7; 2.8; 2.9; 2.7.1; 3
Aguas privadas	1.1	1.1; 2; 2.1; 2.4; 2.6; 2.7 2.8; 2.9; 2.10; 2.7.1	1.1; 2; 2.1; 2.3; 2.4; 2.6 2.7; 2.8; 2.9; 2.7.1; 3
Modo de adquirir los usos	1.1	1.1; 2.1	1.1; 2.1; 3
Uso doméstico y municipal	1.1	1.1; 2.1; 2.4	1.1; 2.1; 2.4; 3
Uso pecuario	1.1	2.1; 2.4	2.1; 2.4; 3
Uso piscícola	1.1	2.1; 2.6	2.1; 2.6; 3
Uso en transporte	1; 1.1; 1.9	1; 1.1; 1.9; 2; 2.1	1; 1.1; 1.9; 2; 2.1
Contaminación	1.2; 1.3; 1.6; 1.7; 1.8.1 1.8.1.1	1.2; 1.3; 1.6; 1.8.1; 1.8.1.1; 2.5; 2.7; 2.7.1	1.2; 1.3; 1.6; 1.8.1; 1.8.1.1; 2.5; 2.7; 2.7.1
Restricciones al dominio	1.1; 1.9	1.1; 1.9; 2.3	1.1; 1.9; 3
Obras hidráulicas	1.2; 1.8.1	1.2; 1.8.1; 2.9	1.2; 1.8.1; 2.9
Administración de recursos naturales	1; 1.1; 1.2; 1.3; 1.4; 1.5; 1.6; 1.7; 1.8; 1.8.1; 1.9; 1.10; 1.11	1; 1.1; 1.4; 1.6; 1.9; 1.10; 1.11; 2; 2.1; 2.2; 2.3; 2.5; 2.6	1; 1.1; 1.4; 1.6; 1.9; 1.10; 1.11; 2; 2.1; 2.2; 2.3; 2.5; 2.6; 3
Política de recursos naturales	1; 1.1; 1.3; 1.4; 1.5; 1.6; 1.7; 1.9; 1.10; 1.11	1; 1.1; 1.3; 1.4; 1.5; 1.6; 1.7; 1.9; 1.10; 1.11; 2; 2.1; 2.5; 2.6; 2.7; 2.8; 2.9; 2.10	1; 1.1; 1.3; 1.4; 1.5; 1.6; 1.7; 1.9; 1.10; 1.11; 2; 2.1; 2.5; 2.6; 2.7; 2.8; 2.9; 2.10
Fauna	1.1; 1.1.1; 1.4; 1.5; 1.11	1.1; 1.11; 2.1; 2.1.2; 2.1.2.1; 2.6; 2.10	1.1; 1.11; 2.1; 2.1.2; 2.1.2.1; 2.6; 2.10
Flora	1.1; 1.10; 1.11	1.1; 1.10; 1.11; 2.1; 2.10	1.1; 1.10; 1.11; 2.1; 2.10
Suelo	1.1; 1.6; 1.11	1.1; 1.6; 1.11; 2.1; 2.5; 2.10	1.1; 1.6; 1.11; 2.1; 2.5; 2.10
Aire	1.1; 1.3; 1.7	1.1; 1.3	1.1; 1.3

NOTAS: Los numerales transcritos en el gráfico indican las normas jurídicas que obran en la Tabla Índice.
El (.) precediendo un numeral indica el grado de subordinación respecto del numeral anterior.

TABLA ÍNDICE DE LEGISLACIÓN APLICABLE

Legislación Nacional

- 1 - Constitución Nacional: arts. 5; 67 incs. 9, 11, 12, 14, 15, 16, 27 y 28; 101; 104 y 105.
- 1.1 - Código Civil: arts. 2340 a 2343; 2347; 2349; 2350; 2527; 2547 a 2549; 2572 a 2582; 2583 a 2586; 2630 a 2653; 3082 y ss; 3104 a 3107.
- 1.2 - Ley 20324: Organización de Obras Sanitarias de la Nación.
- 1.3 - Ley 20284: Preservación de los recursos del aire.
- 1.4 - Ley 23919: Ratificación de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional como habitats acuáticos (RAMSAR).
- 1.5 - Ley 22421: Ley Nacional de Conservación de la Fauna.
- 1.6 - Ley 22428: Ley Nacional de Fomento a la Conservación de Suelos.
- 1.7 - Ley 24051: Ley Nacional de Residuos Peligrosos.
- 1.8 - Ley de Ministerios.
- 1.9 - Ley 20094: Ley de Navegación.
- 1.10 - Ley 13273: Defensa de la Riqueza Forestal.
- 1.11 - Ley 22351: Parque Nacionales.
- 1.8.1 - Decreto 674/89: Control de la contaminación hídrica.
 - 1.1.1 - Decreto 691/81: Licencia caza deportiva.
 - 1.8.1.1 - Resolución Ministerial 361/88: Atribuye a la Secretaría de Recursos Hídricos la formulación y ejecución en el ámbito del Ministerio, la preservación cuali y cuantitativa de los recursos hídricos.

Legislación Provincial

- 2. - Constitución Provincial: arts. 90; 132; 133; 134; 135; 181 y 182.
- 2.1 - Código Rural Ley 7616. Texto según Ley 10081: Libro II y Libro III.
- 2.2 - Ley Orgánica de Ministerios 10132.
- 2.3 - Ley Orgánica de las Municipalidades.
- 2.4 - Ley de Riego 5262.
- 2.5 - Ley de Ordenamiento Territorial 8912 modificada por Decreto/Ley 10128/83.
- 2.6 - Ley 5781 sobre pesca;
- 2.7 - Ley 5965 sobre inficción de aguas y contaminación;
- 2.8 - Ley 9531 delimitación del dominio publico municipal.
- 2.9 - Ley 10106 sobre régimen hidráulico provincial (trabajos y obras hidráulicas).
 - 2.10 - Ley 10907 sobre Parques y Reservas Naturales.
 - 2.7.1 - Decreto 10355/60. Reglamentario de la Ley 5965.
 - 2.1.2 - Decreto 593 sobre caza comercial.
 - 2.1.2.1 - Resolución 175/83 (H.A.A) Fauna comercialización y/o industrialización de espacios y productos y/o subproductos de la fauna silvestre.

Legislación Municipal

3

- Ley Orgánica de Municipalidades: arts. 28 incs. 4, 5, 6, 7; 57; 58; 59; 60; 62; 107; 108; 109; 131; 132; 135; 158; 225; 226 inc. 4; 229; 230; 271 y 272.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- (1). **MARIENHOFF, Miguel:** Tratado del Dominio Público. Ed. Tea. Bs. As. 1971.-
- (2). **Fallos CSJN:** Tq 149, pags. 71 y 76; Tq 161, pags. 420 y 426.-
- (3). **Fallos CSJN:** J.A. Tq 22 pags. 40 y ss.
- (4). **LLAMBIAS, Jorge:** Código Civil Anotado. Ed. Abeledo-Perrot. Tq IV pag. 53.-
- (5). **BIELSA, Rafael:** Tratado de Derecho Administrativo. Tq II.-
- (6). **MARIENHOFF, Miguel:** Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas. Ed. Abeledo-Perrot. pag. 545.-
- (7). **CANO, Guillermo:** Recursos Naturales y Energía. Derecho, Política y Administración. Ed. Feyde. Pag.69.-
- (8). **SPOTA, Alberto G:** Tratado de Derecho de Aguas. Tomo II Ed. Jesús Menéndez - Bs. As. 1941.
- (9). **GIRAUT, Miguel:** Estudio de Base para la recuperación y aprovechamiento de La Laguna de San Vicente, Provincia de Buenos Aires - Geomorfología de la Cuenca. Ed. CFI. 1990.
- (10). **FRIAS, Pedro:** Introducción al derecho público provincial. Ed. Depalma - Buenos Aires 1980.
- (11). **QUIROGA LAVIE, Humberto:** Derecho Constitucional. Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales - Bs. As. 1978
- (12). **CANO, Guillermo:** Estudio sobre linea de ribera. Tomo I. Ed. CFI - Bs.As. 1988.
- (13). **CANO, Guillermo:** Derecho, política y administración de aguas. Tomo III. Volúmen 2. Ed. INELA 1976.
- (14). **CANO, Guillermo:** Introducción a la problemática ambiental municipal. El porqué del Simposio. I Simposio Iberoamericano sobre Medio Ambiente y Municipio. Bs.