



TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN. MANUSCRITO CIENTÍFICO

Carrera: Abogacía

Acceso a la Información Pública: El acceso a la información pública ambiental en Argentina: Los problemas de congruencia entre la Ley de Acceso a la Información Pública N°27.275 y la normativa ambiental específica.

Access to the public information: Access to environmental public information in Argentina: Congruence problems between the Law on Access to Public Information N° 27.275 and the specific environmental regulations

Alumno: MARIA FERNANDA DEROBERTIS

N° de Legajo: VABG34754

Tutor/a: VANESA DESCALZO

Buenos Aires, julio de 2020

Índice

Resumen y Palabras Clave.....	3
Abstract y Keywords.....	4
1. Introducción.....	5
2. Métodos.....	8
3. Resultados.....	10
3.1. Preliminares a la creación de la Ley General de Medio Ambiente.....	10
3.2. La Ley N° 25.675 Ley General de Ambiente responsabilidad estatal y ciudadana.....	12
3.3. Acceso a la información pública – Acceso a la información pública ambiental...13	
3.4. Antecedentes de derecho internacional.....	15
4. Discusión.....	17
5. Bibliografía.....	29

Resumen

El **medio ambiente** es uno de los valores más preciados que tenemos como sociedad y que debemos preservar para las generaciones futuras. Existe una relación consolidada entre la naturaleza y la sociedad, el ser humano aprovecha los recursos que da la naturaleza y en algunas ocasiones los modifica. A esto llamamos medio ambiente. Acá es donde debe participar el **Derecho Ambiental** y en donde el ciudadano como miembro de esta sociedad también debe participar de manera responsable. Partiendo desde este punto, el objetivo principal de la presente investigación fué analizar la relación existente entre la Ley General de Ambiente, el Régimen de Libre Acceso a la **Información Pública** ambiental y el Derecho de Acceso a la Información Pública revalidando o revocando la congruencia que debe existir entre las leyes en cuestión. Con respecto al tipo de estudio que se utilizó de manera principal fué el *descriptivo* y se utilizó la estrategia metodológica cualitativa. Como resultado se destaca: a) que la **participación ciudadana**, en materia ambiental, es fundamental para la preservación y protección del ambiente, ya sea de incidencia general o particular, y b) que el derecho a la información pública ambiental es reconocido a partir de la sanción de la ley que regula su procedimiento y por la cual se garantiza su plena aplicación por el ordenamiento jurídico. Se concluye que es necesario fomentar una cultura, tanto en la administración pública como en los ciudadanos, que permita favorecer esta herramienta que revaloriza los derechos humanos promulgados en la Constitución.

Palabras claves: medio ambiente – Derecho Ambiental – Información Pública – participación ciudadana

Abstract

The **environment** is one of the most precious values that we have as a society and that we must preserve for future generations. There is a consolidated relationship between nature and society, the human being takes advantage of the resources that nature offers and sometimes modifies them. We call this the environment. Here is where **Environmental Law** must participate and where the citizen as a member of this society must also participate responsibly. Starting from this point, the main objective of this investigation was to analyze the relationship among the General Law of the Environment, the Regime of Free Access to Environmental **Public Information** and the Right of Access to Public Information, revalidating or revoking the consistency that must exist between the laws in question. Regarding the type of study that was mainly used, it was the descriptive one and the qualitative methodological strategy was used. As a result it is highlighted: a) that **citizen participation**, in environmental matters, is fundamental for the preservation and protection of the environment, whether of general or particular incidence, and b) that the right to environmental public information is recognized from the approval of the law that regulates its procedure and by which its full application by the legal system is guaranteed. It is concluded that it is necessary to foster a culture, both in the public administration and in the citizens, that allows favoring this tool that revalues the human rights granted by the Constitution.

Key words: environment - Environmental Law - Public Information - citizen participation

1.- Introducción:

La importancia del tema que nos ocupa se fundamenta en el simple hecho de ser ciudadanos responsables e involucrados en lo que concierne al cuidado y protección del Medio Ambiente. Como es de público conocimiento, al medio ambiente no se lo valora, es decir no se lo cuida como corresponde, el nivel de contaminación es preocupante, en los últimos años la degradación que sufrió y que sufre el planeta está dañando la flora, la fauna, la tierra, el agua, etc; entonces como seres sociales consientes de tal situación tenemos el deber de comprometernos y asegurar que actúen de forma responsable quienes consideramos subsidiarios por las diferentes políticas ambientales.

Como consecuencia de dicha situación, la sociedad se encuentra en posición para solicitar protección, información y participación frente a las controversias que surgen.

En la actualidad, en democracias modernas y pluralistas, se ha incrementado la participación activa de los ciudadanos en diversos ámbitos de la actuación de las autoridades públicas, para la defensa de los intereses públicos o colectivos.

La idea de participación es inseparable del Estado democrático. Así, el principio de participación en el derecho administrativo “significa una pluralidad común, una cooperación, una concurrencia, coordinación y equilibrio”. (Meilán Gil, 2005, p.232)¹. Asimismo, debe entenderse por participación ciudadana la intervención del ciudadano como miembro de la comunidad, afectado por el interés general o público y portador o titular de éste (García de Enterría, 1989, p.442)².

Tomando como base lo escrito en los párrafos precedentes los ciudadanos pueden actuar a través del ejercicio de acciones directas para la protección de tales intereses públicos.

¹ Meilán Gil, José Luis, “El principio de Participación en la Constitución Española”, “Administración Pública y Participación Social en América Latina”, p. 232. Ponencia del autor en el III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo ...

² García de Enterría, Eduardo, “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, en AAVV, Libro de Homenaje a José Luis Villar Palasí, Madrid, Civitas, 1989, p. 442.

La ley de Acceso a la información pública brinda al ciudadano la libre y gratuita participación de diferentes maneras tales como participación en audiencias públicas, en reuniones en los cuales sean sujetos interesados, así como también elaboración participativa de normas y procedimientos.

Por su parte, Fiorini ya había manifestado respecto del derecho del particular de acceder a los actuados administrativos que en él “se mancomunan varias especies de valores: los de ciudadanía, los del habitante, los del contribuyente, los del vecino, los del usuario de servicios públicos”, juntamente con el titular de un derecho que considera afectado.³

El principio de participación ciudadana y los derechos de información pública y de acceso a la información resultan particularmente acentuados en materia de protección del medio ambiente. En nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Nacional – Artículo 41 reconoce y garantizan expresamente el derecho a la información y participación ciudadana en este ámbito.⁴

Así como también, la Ley General de Ambiente, dictada en el año 2002, en el Art. 6 establece los presupuestos mínimos en materia ambiental y estipula que dicha ley se debe hacer cumplir de similar forma en todo el territorio nacional, como así también establece las condiciones necesarias para garantizar y asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.⁵

³ Fiorini, Bartolomé A., Derecho Administrativo, T. II, pp. 464-465.

⁴ Art. 41 de la Constitución de la Nación Argentina. Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

⁵ Art. 6 - Ley 25675. (2002). Ley General del Ambiente. Honorable Congreso de la República Argentina. Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda

Como punto de partida para abordar el tema planteado, el dictado de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental fue necesario y debería ser congruente con la ley general de ambiente ya que cualquier accionar por parte del Estado o de empresas privadas en materia ambiental es de menester importancia para los ciudadanos de la nación para proteger sus derechos y hacer valer el estado republicano de gobierno, resaltando uno de los principio de la ley de acceso a la información pública, el principio de transparencia y máxima divulgación que dice que toda la información de un sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas y que además dicha información es limitada en los casos de las excepciones dispuestas en la presente ley.⁶

Recapitulando, es fundamental que la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental se congruente la Ley General de Ambiente.

Entonces: ¿Cuál es la relación real que existe entre la ley acceso a la información pública ambiental y la Ley General de Ambiente? ¿Se respetan los términos, plazos, condiciones, modalidades, reservas y demás circunstancias conforme a las cuales hayan sido publicitados o convenidos por ambas leyes? ¿ El estado posee los mecanismos, instrumentos y ámbitos donde los ciudadanos puedan participar en las decisiones en materia ambiental?

Partiendo de estos interrogantes el objetivo principal de esta investigación será analizar la relación existente entre la Ley General de Ambiente, el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública ambiental y el Derecho de Acceso a la Información

norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

⁶ Art. 1 - Ley N° 27275. (2016). Ley de Acceso a la Información Pública. Transparencia y máxima divulgación: toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican.

Pública revalidando o revocando la congruencia que debe existir entre las leyes en cuestión. Y como objetivos específicos se analizará y profundizará en:

- La Ley N° 25.675 Ley General de Ambiente con respecto a la responsabilidad ciudadana y estatal.
- Fallos jurisprudenciales relevantes de la Ley N° 25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.
- Diversas doctrinas correspondientes al acceso a la información pública ambiental.
- Ley N° 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública y sus distintas aplicaciones en ámbito nacional.
- Comparaciones con otros países.

2. Métodos

El término metodología, citando a Taylor y Bogdan (2000), “designa el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas, esto nos lleva a elegir una metodología específica para la investigación”.

En la presente investigación el tipo de estudio que se utilizará de manera principal será el *descriptivo*; debido a que en este tipo de investigaciones se proponen conocer grupos homogéneos de fenómenos utilizando criterios sistemáticos que permiten poner de manifiesto su estructura. Se ocupan de la descripción de hechos a partir de un criterio definido previamente, tratando de poner de manifiesto conocimientos teóricos y metodológicos; los que permiten integrar datos y que éstos sean confiables, completos y oportunos. A través de esta descripción no sólo se logrará una simple vista panorámica del tema, sino que el lector estará en condiciones de entenderlo. (Sabino, 1994)

En la presente investigación se utilizará la estrategia metodológica cualitativa. En una investigación cualitativa describir significa explorar, explicar y entender los acontecimientos, acciones, normas, valores, de algún fenómeno o situación. La principal búsqueda en este tipo de estrategia es la información recolectada de la temática tratada, sobre los distintos puntos de vista, a modo de que permita comprender y distinguir los distintos casos expuestos. Esta estrategia también incluye conceptos y teorías junto con el descubrimiento de las distintas variables del origen y consecuencias del tema investigado. (Vieytes, 2004)

Con respecto a las fuentes a utilizar son aquellas que nos permiten extraer información, las cuales pueden ser: datos formales, informales, escritos, orales o multimedia y que conforman el material empírico; y pueden clasificarse en primarias y secundarias.

En ese sentido, el presente trabajo se llevará a cabo mediante la utilización de las siguientes fuentes:

Fuentes primarias: los datos sobre los que se trabaja son recogidos para la investigación o por el propio actor, en este caso particular, se trata de todos los fallos, sentencias y legislación relativos a la temática elegida. Se procederá a trabajar principalmente con la Ley de Acceso a la Información Pública, La Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley General de Ambiente.

Fuentes secundarias: se basan en datos recogidos por otros trabajos de investigación. En esta investigación se tomarán contenidos doctrinarios, análisis y estudios de terceros que fijan diferentes posturas sobre fallos y diversas fuentes especializadas en derecho administrativo, opiniones acerca de la reforma de Ley de Derecho Ambiental y de Acceso a la Información Pública. (Kuntz – Cardinaux, 2005)

¿Cómo será la técnica de recolección y análisis de datos?

En el área socio-jurídica es corriente que los datos suelen provenir de fuentes documentales, entonces se utilizará principalmente la técnica de observación y análisis documental las que permitirá poder describir en detalle y profundidad la doctrina, jurisprudencia, debates parlamentarios, archivos y como así también las fuentes primarias, secundarias mencionadas anteriormente.

Es un trabajo de campo intensivo, ya que es una descripción minuciosa y detallada del objeto. Se tendrán en cuenta los relevamientos de opinión y los datos que proceden de los materiales objetos de estudio. (Kuntz – Cardinaux, 2005).

Asimismo, el alcance temporal se establece de acuerdo a lo que requiera el objeto de estudio. En la presente investigación la delimitación temporal será la longitudinal o diacrónica, debido a que es una sucesión de momentos temporales; y dentro de esta categoría será retrospectiva, y actual. (Kuntz – Cardinaux, 2005)

En cuanto a los niveles de análisis, la investigación comprenderá el estudio de legislación, doctrina y jurisprudencia nacional. Y se realizará una comparación a nivel internacional analizando otros países y sus regulaciones con respecto al tema en cuestión.

3. Resultados

3.1. Preliminares a la creación de la Ley General de Medio Ambiente.

Como punto de partida del tema planteado, se comenzará con el abordaje del Medio Ambiente en la Constitución Nacional y la Ley General de Ambiente con respecto a la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental.

En la reforma constitucional de 1994 se determinó la inclusión del medio ambiente como objeto de protección jurídica específica, incorporándolo en el Art. N° 41 como un derecho fundamental humano, “el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y el deber de preservarlo”. Así como también se estableció que las autoridades de la Nación proveeran la protección, la

información de este derecho y la educación en materia ambiental, incorporando en este segundo punto el derecho a la información.

A partir del art. N° 41 de la Constitución Nacional, en donde se sientan las bases de los presupuestos mínimos de protección, en el año 2002 se promulgó la Ley N° 25.675 Ley General de Ambiente, ley encargada de regular los presupuestos mínimos para la gestión sustentable y adecuada del ambiente; así como también la de establecer los principios de la política ambiental nacional.

Allí se sentaron las bases del “Principio de Congruencia” para la legislación provincial y municipal en materia ambiental asentando que las mismas deberán ser adecuadas a los principios de la ley general de ambiente, y si así no lo fuera prevalecerá la ley sobre cualquier otra norma.

Asimismo, contiene las disposiciones tendientes a garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, asegurar la preservación y protección del ambiente, estableciendo los mencionados presupuestos mínimos para lograr una adecuada gestión ambiental.

También regula la evaluación del impacto ambiental, de forma previa para que toda actividad u obra sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población que habita dentro del territorio nacional.

La ley N° 25.675, define al daño ambiental “como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”, estableciendo una responsabilidad colectiva a quien lo cause, volviendo a su estado anterior o con un resarcimiento económico que determinará la justicia.

De igual forma, incluye, entre sus objetivos, un sistema de participación social en los procesos de toma de decisiones, brindando a los ciudadanos acciones para el acceso a

la información e intervención para la prevención en decisiones que involucren al medio ambiente.

El Art. 16 de la Ley establece que las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todos los habitantes podrán obtener la información ambiental que soliciten a las autoridades pertinentes mientras que no están contempladas como legalmente reservadas.

De esta manera se establece una labor de integración normativa. La que transforma al acceso a la información en un requerimiento elemental para asegurar la protección y tutela del ambiente a lo largo de toda la Nación.

3.2. La Ley N° 25.675 Ley General de Ambiente responsabilidad estatal y ciudadana.

El Comité Federal de Medio Ambiente (COFEMA), organismo encargado de la elaboración de las distintas políticas ambientales, fue constituido a través de un acuerdo entre el Estado Nacional y las provincias. La función principal es el ordenamiento ambiental a través de la concertación de los intereses de los distintos sectores de la

En el Art. N° 17 se aclara que la autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema integrado de información que administre y evalúe el informe y los datos relevantes en materia ambiental, así como también deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Los datos mencionados precedentemente son los que obren en poder de los siguientes sujetos obligados a proveer la información ambiental: 1° El Estado; 2° Los entes autárquicos; 3° Empresas prestadoras de servicios públicos.

El Art. N° 18 contempla la responsabilidad de las autoridades de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El estado deberá elaborar un informe anual sobre la situación ambiental del país, que contenga un análisis de la evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural que tendrá que presentar ante el Congreso de la Nación.

También se ha previsto en el Art. N° 22 que toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación. Procedimientos de evaluación de impacto ambiental y planes y programas de ordenamiento ambiental, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

3.3. Acceso a la información pública – Acceso a la información pública ambiental

La trascendencia de la información ambiental habilita a las autoridades para que faciliten los datos e información disponible, que pueda ser útil o de interés para asegurar a los ciudadanos los derechos del ambiente sano y de las condiciones ambientales referidas en la Constitución Nacional.

La ley N° 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover la participación ciudadana.

El decreto reglamentario N° 1.172/03 de la ley N° 27.275 aprueba los siguientes reglamentos generales para la correcta aplicación de la ley:

- de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional;

- para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas;
- del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos;
- formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas; estableciendo el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

La finalidad de la misma es permitir y promover una participación ciudadana efectiva, brindando por parte del Estado información completa, adecuada, oportuna y veraz.

En cuanto a la participación ciudadana, en materia ambiental, toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados, previéndose un seguro para la recomposición del daño y un fondo de restauración ambiental.

Las diferentes formas de participación ciudadana son:

- Participación en audiencias públicas.
- Participación en el trámite de información pública en los procedimientos administrativos de autorización de obras o actividades que puedan implicar un riesgo potencial de dañar el medio ambiente.
- Participación en los trámites de consultas e información pública en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

-Participación en los procedimientos de elaboración de reglamentos, planes y programas vinculados al medioambiente.

La ley N° 25.831 Acceso a la Información Pública Ambiental en el Art. N° 2 brinda un concepto de información ambiental, entendida como toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable, cualquiera sea su forma de expresión o soporte.

En el art. N° 3 se regula con gran amplitud el acceso a la información ambiental. Este será libre y gratuito para toda persona física y jurídica, regulándose los requisitos de la solicitud. No es necesario acreditar razones ni interés determinado.

La denegatoria al requerimiento se encuentra especificada de manera previa y sea total o parcial la misma deberá ser fundada.

La ley contempla un plazo de treinta días hábiles apartir de la fecha de presentación de la solicitud para la resolución de las solicitudes de información ambiental, y asimismo, las consecuencias de las infracciones a la ley, tales como la obstrucción, falsedad y ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho. En todos estos supuestos quedará habilitada una via judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes.

3.4. Antecedentes de derecho internacional

La Unión Europea respecto del acceso a la información ambiental, ha promovido en los Estados miembro un proceso a facilitar y a ampliar el acceso de sus ciudadanos a la información.

En este aspecto, los convenios internacionales han tenido un rol fundamental.

A continuación se enumeran algunos de los convenios:

- La Declaración de Principios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo –Río de Janeiro, 1992.
- El Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ ONU), denominado “Convenio de Aarhus”, sobre “el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, Dinamarca, 1998, fue firmado por la Comunidad, por todos los Estados miembro de la Unión Europea, y otros Estados europeos, y entró en vigencia para los Estados miembro que lo han ratificado en el año 2001.
- En 2003 se aprobó la Directiva N° 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental.

La Directiva establece entre sus objetivos, la tutela del derecho de acceso a la información ambiental, y garantizar de oficio que la información medioambiental se difunda y se ponga a disposición del público con el objeto de lograr una difusión y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible.

Asimismo, en el Artículo 7° se establecen las obligaciones de los Estados para garantizar la difusión de la información ambiental, y se contemplan ciertos contenidos mínimos que deben incluirse en esta información ambiental.

Entre estos contenidos se incluyen los acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, nacionales, regionales o locales en materia ambiental; las políticas, programas y planes relacionados con el medio ambiente; los informes sobre la aplicación de estos instrumentos jurídicos; los informes sobre el estado del medio ambiente; las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en la materia, o una referencia al lugar donde se puede solicitar; y los estudios sobre impacto ambiental y evaluaciones de riesgo relativos a los elementos ambientales

que configuran el concepto de medio ambiente de acuerdo con el Artículo 2º de la directiva.

Se establece la obligación de dar la información dentro de un plazo o en una denegatoria fundada de la petición, determinando un régimen más estricto de excepciones a la obligación de informar.

4.Discusión

El objetivo del trabajo fue analizar la relación que existe entre la Ley Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley General de Ambiente enfatizando en la congruencia de ambas leyes con lo dispuesto en la Constitución Nacional. Así como también profundizar sobre las condiciones, modalidades, y demás circunstancias conforme a las cuales ambas leyes sientan el derecho fundamental del medio ambiente a través del acceso a la información por parte de todos los ciudadanos y tratar de detallar los distintos mecanismos, instrumentos y ámbitos donde los ciudadanos puedan participar de las decisiones en materia ambiental.

Para comenzar, el punto que debemos resaltar es que a partir de la sanción de la Ley 25.831, estaríamos en condiciones de afirmar que se va cumpliendo con el mandato introducido en la reforma Constitucional de 1994 en las que se incorporan a través del art 41 las bases de los presupuestos mínimos de protección en materia ambiental, y que con dicha ley se estaría completando e integrando lo prescripto en el mencionado artículo.

Cabe señalar que la incorporación del concepto de “Presupuestos Mínimos de Protección”, surge de la necesidad de establecer un modelo funcional de distribución de competencias entre la Nación y las Provincias; los llamados presupuestos mínimos constituyen una base de protección común a todos los habitantes de la República Argentina, más allá de las particularidades de cada jurisdicción. Ellos deben asegurar que

el derecho de ambiente consagrado en el art. 41 tenga un mínimo de igualdad para todos los ciudadanos.

En la doctrina se ha debatido mucho respecto al alcance de los presupuestos mínimos. Durante mucho tiempo se creyó que el concepto era sólo sustantivo y se refería únicamente a la definición de estándares de calidad del ambiente o de sus elementos. Actualmente el concepto es amplio y puede ser de tipo “adjetivo” o institucional, definiendo al procedimiento y a la gestión ambiental. Los presupuestos mínimos de carácter institucional son los que permiten asegurar las condiciones mínimas en la función pública de las cuestiones ambientales y en la calidad institucional, conformando así los instrumentos capaces para asegurar su protección. (Wash, 2004)⁷

La Ley General del Ambiente ha determinado algunos de estos presupuestos mínimos institucionales como herramientas para la gestión ambiental: El ordenamiento territorial, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), o el libre acceso a la información ambiental, contemplado en la ley 25.831. En materia de Información Ambiental, el art. 16 de la ley general del ambiente establece que "...Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. *Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada...*". De esta manera, el derecho de acceder a la Información Ambiental en poder del Estado viene a plasmar los objetivos explicitados en el artículo de la ley general del ambiente en su art. 2 incs. c) "...Fomentar *la participación social* en los procesos de toma de decisión"... e i) "...Organizar e integrar *la información ambiental* y asegurar el libre acceso de la población a la misma..."

⁷ Walsh, Juan Rodrigo (2004), El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional. En: Revista jurídica argentina La Ley. pp.1207-1219 Buenos Aires. La Ley.

Indudablemente estos requisitos mínimos son indispensables para que la calidad de la gestión ambiental sea efectiva. Es imposible una política ambiental de esas características en la República Argentina actual sin instrumentos claves para su gestión, tales como el ordenamiento del territorio o la evaluación de impacto ambiental.

Podría aseverarse que se ha consagrado como presupuesto mínimo "institucional" al libre acceso a la información ambiental. Asimismo, la ley general del ambiente lo considera como herramienta indispensable para la gestión ambiental y es en virtud de ello que la ley 25.831 viene a "reglamentar" el funcionamiento práctico de este presupuesto mínimo institucional. Entonces, la sanción de esta norma reviste una importancia central, ya que este tipo de derechos adjetivos son los que aseguran y permiten viabilizar y hacer efectivo el derecho sustantivo a gozar de un ambiente sano. (Nolon, 1996)⁸

En síntesis, la ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 fue sancionada como norma de Presupuestos Mínimos, dictada como consecuencia de un mandato constitucional y en concordancia con lo estipulado en la ley general de ambiente; tiene vigencia en todo el territorio Nacional. La obligación de garantizar el acceso a la información ambiental recae tanto en el Estado, en sus entes autárquicos como así también en las empresas prestadoras de servicios públicos – privadas, públicas o mixtas.

A modo de ejemplo se cita normativas de varias provincias:

- *Ciudad de Buenos Aires*, ley 303, art. 2.
- *Tucumán*, ley 7247, art. 3: El Centro de Información Ambiental Pública "se dedicará a informar todo lo concerniente a la temática ambiental que afecte a la Provincia de Tucumán y acciones que le correspondan al Estado y/o de cualquier autoridad e institución pública incluyendo a sus contratistas,

⁸Nolon, John (1996). "Fusing Economic and Environmental Policy: The Need for Framework Laws in the United States and Argentina", Vol. 13: (n° 2), Pace Environmental Law Review

concesionarios y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio, en cumplimiento a lo preceptuado por el art. 36 de la Constitución Provincial";

- *La Pampa*, ley 1914, art. 16, establece que el Sistema Provincial de Información Ambiental "*deberá reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, y constituirá una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de quien lo solicite*".
- *Corrientes*, ley 5533, extiende la obligación expresamente a los entes nacionales o binacionales.
- *La Provincia de Buenos Aires* no cuenta con una ley específica de información ambiental, sino que ella es abarcada por la ley 12.475 de divulgación de información proveniente de órganos administrativos

Continuando con la sanción de la ley 25.831, en la actualidad, el Acceso a la Información Ambiental ha sido consagrado como un verdadero derecho que integra y materializa el derecho a gozar de un ambiente sano, tal como se ha consagrado con la sanción del art. 41 de la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Hoy, cualquier ciudadano/a tiene el derecho a recibir una respuesta en tiempo y forma por parte del Estado respecto de las cuestiones ambientales que pudieran ser de su interés o de un interés colectivo. Esto constituye un avance cualitativo relevante, no solo por el fortalecimiento del sistema que protege los derechos humanos en materia ambiental, sino también por la mejoría en la calidad institucional que representan sanciones de este tipo de normativa.

Un ciudadano/a preocupado por la instalación de una industria nociva en su vecindad y los posibles efectos negativos para la calidad del medio ambiente, acude al organismo público competente y tiene la posibilidad de solicitar información y obtener

respuestas sobre los recaudos que ha tomado la empresa y el proceso de habilitación que siguió el Estado.

Años atrás el ciudadano no hubiese obtenido ninguna respuesta oficial o probablemente habría sido rechazada por los funcionarios competentes en la materia.

En otras palabras, el acceso a la información y la participación pública favorecen el avance hacia el desarrollo sostenible, entendiendo que el medio ambiente es una cuestión de toda la población. En este orden de ideas, el acceso por parte de los ciudadanos a la información ambiental es un pilar esencial en el establecimiento de sistemas adecuados de participación pública y, por lo tanto, un instrumento básico en la consecuencia de una política ambiental efectiva.(Cafferata, 2003)⁹

Por su parte, García de Enterría¹⁰ considera que la actuación ciudadana está determinada por una libre apreciación del interés general, normalmente voluntaria, aunque eventualmente forzoza – siempre que ésta no sea permanente y general, ni una ocupación estable – y no retribuida dentro del intercambio de bienes y servicios.

Entre los fundamentos, se destaca la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y el buen funcionamiento de sus instituciones, uno de sus objetivos es fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad, para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente.

Se le otorga un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia en los actos del Estado, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración y el derecho de acceso a la información pública, como prerequisite de la participación.

⁹ Cafferatta, Néstor A. (2003) “Ley 25.675 Ley General de Ambiente. Comentada, interpretada y concordada” LL, DJ 2002-03, 1133- Antecedentes Parlamentarios -A,673.

¹⁰ García de Enterría, Eduardo, “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, en AAVV, Libro de Homenaje a José Luis Villar Palasí, Madrid, Civitas, 1989, p. 442.

Estos fundamentos se originan al advertirse la necesidad e importancia de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad y, en consecuencia, mecanismos de articulación e intervención ciudadana en las decisiones políticas, lo cual contribuye a aumentar la legitimidad y eficacia de las mismas, a la vez que canaliza demandas sociales e intereses públicos de la comunidad.

Como se resalta, el Acceso a la Información Pública y el Acceso a la Información Ambiental en particular, destacan aspectos importantes de la democracia y de la participación ciudadana que consagra el derecho constitucional actual

En primer lugar, desde el punto de vista del ciudadano, el derecho a la información es un presupuesto que permite concretar una adecuada participación ciudadana y, para que resulte efectiva y contribuya a elevar la calidad institucional, los individuos interesados en estos procesos deben estar informados y tener conocimientos sólidos en las cuestiones en las cuales quieran debatir y participar, de manera que esten a la altura tanto de generar cuestiones relevantes en el proceso de toma de decisiones como de crear nuevas normativas. Esta sería una de las claves para poder aprovechar una participación efectiva. En consecuencia, en materia ambiental el campo de conocimiento radicaría en las ciencias naturales y sociales, derecho y economía.

En segundo lugar, desde la perspectiva del Estado, el Acceso a la Información Pública Ambiental es, por un lado, un elemento de control externo para el actuar del Estado; sirve para que la administración pública actúe de manera transparente ya que cualquier ciudadano puede solicitar información y el Estado está obligado a suministrarla; por otra parte, también genera un control interno dentro del mismo Estado y exige a los funcionarios competentes a llevar una gestión prolija en materia ambiental, tomando mayores recaudos en los procedimientos administrativos, la sustanciación de las resoluciones y todo otro acto administrativo necesario, ya que al suministrar información a la población, esta pueda tomar estado público, y no es muy conveniente para el Estado

que el tratamiento que se le da a la normativa vigente en cuestiones ambientales no sea el correcto; tampoco puede negar el dar la información solicitada, salvo en los casos exceptuados por la ley, los que deberán ser justificados fehacientemente.

El derecho de acceso a la información ambiental – en su dimensión práctica – requiere de un mecanismo eficaz para no verse obstruido por cuestiones burocráticas, falta de colaboración y/o coordinación.

Entonces, para el cumplimiento efectivo de este derecho, se requiere una colaboración necesaria entre el Estado, sujeto obligado a informar, y el administrado, ciudadano solicitante. Esta colaboración, tanto por parte del Estado como para los demás sujetos obligados por ley a brindarla, resulta fundamental para evitar retrasos en el tiempo, como así también para evitar respuestas ambiguas que puedan ser insatisfactorias para el interesado. Con respecto a lo que le compete el ciudadano administrado, este debe ejercer su derecho de forma responsable. Dicha responsabilidad al momento de ejercer este derecho, contribuye a garantizar su correcto ejercicio y no se debe considerar un perjurio o una obligación para el interesado. (Carella, 2011)¹¹

Como se mencionó en el párrafo precedente, el ciudadano debe contribuir con el ejercicio de su derecho de forma responsable. Por lo tanto, es necesario que realice presentaciones consistentes y ordenadas. Debe solicitar claramente cuál es su necesidad concreta. Es muy importante que las solicitudes sean precisas, indicando de forma clara el objeto de la solicitud.

Por otro lado, resulta imprescindible, por parte del Estado y de todos los sujetos obligados a dar publicidad, a través de los medios que resulten más adecuados, toda la información que resulte de interés público, sin necesidad que medie requerimiento de información, es decir, la responsabilidad de informar de oficio.

¹¹ Carella, Esteban O. (2011) Acceso a la información pública ambiental. En: Revista argentina del régimen de la administración pública. vol. 33: (n° 393) 71-89 Buenos Aires. Ciencias de la Administración.

Por esta razón, el ciudadano, debe corroborar previamente la información de oficio. Esto se desprende de que en ocasiones, las solicitudes de acceso a la información pueden requerir datos que el Estado ya a dado publicidad a través de la página web oficial del organismo competente. Esto permite evitar la iniciación de actuaciones innecesarias.

Cabe aclarar que el principio de publicidad de los actos del Estado, es uno de los principios fundamentales, éticos y morales del Estado democrático de Derecho.

Siguiendo con lo anteriormente dicho, las diferentes formas en que los ciudadanos pueden participar, tienen un factor común “que el ciudadano interviene en la actuación administrativa como un miembro de la comunidad y titular del derecho al medio ambiente como bien o interés colectivo”.

Resumiendo, en orden a la tutela del bien jurídico medio ambiente, el principio de participación ciudadana y el derecho a la información resultan garantizados de acuerdo al reconocimiento constitucional y legal, a través de las siguientes formas de participación (Comadira,)¹²:

- Participación en las audiencias públicas,
- Participación en el trámite de información pública en los procedimientos administrativos de autorización en obras o actividades que puedan dañar el medio ambiente.
- Participación en los trámites de consultas e información pública en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental,
- Participación en los procedimientos de elaboración de reglamentos, planes y programas vinculados al medioambiente.

¹² Comadira, Julio R., “Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana”, disponible en: www.eldial.com; DC 697.

El derecho a la información y participación ciudadana conllevará una colaboración para el control de las actuaciones y/u omisiones que en materia ambiental impliquen un riesgo potencial para el medio ambiente; ello es congruente con los principios esenciales del derecho ambiental, como el principio precautorio, el de prevención y el de equidad intergeneracional, y con la tutela de los intereses públicos colectivos en tema.

Es importante destacar que el principio de participación debe resultar informador de la actuación de la administración pública en general, en cuanto al alcance y la operatividad. Ello, a fin de contribuir con la transparencia, la legitimidad y eficacia para lograr una mejor relación entre las demandas sociales de los intereses públicos de la comunidad con la legitimidad de la gestión pública.

El caso “Mendoza”¹³ es un hito en el ámbito del Derecho Ambiental, debido a que la sentencia definitiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue el derecho de acceso a la información ambiental

En este caso, un conjunto de personas, en ejercicio de sus derechos propios y en representación de sus hijos menores, demandó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en instancia originaria, al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a cuarenta y cuatro (44) empresas que desarrollan su actividad industrial en las adyacencias de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, a fin de obtener una indemnización por los daños y perjuicios que les habría ocasionado la contaminación ambiental de dicha cuenca hídrica. Asimismo, se acumuló a esta acción la pretensión de condena a dar término y recomponer la situación denunciada. El Tribunal se declaró competente para conocer en instancia originaria respecto de la pretensión

¹³ (Fallo: “Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros” 20-06-2006)

relativa al bien de incidencia colectiva configurado por el ambiente, pero declaró inadmisibles los reclamos individuales.

En el primer fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al COFEMA para que en el plazo de treinta días (30) y en los términos de la Ley N° 25.675 se elaborara un programa de información ambiental pública a todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada, en los términos del Artículo 16 de la ley referida.

Luego de la realización de audiencias, la Corte volvió a expedirse y resolvió ordenar a la Autoridad de Cuenca, al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que informaran de modo concentrado, claro y accesible para el público en general, en un plazo de treinta días (30) , sobre determinados aspectos vinculados a la causa .

Con posterioridad, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia definitiva en la causa y expresó que la recomposición y prevención de daños al ambiente obligaba al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces; por lo tanto, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de modo definitivo, la pretensión relativa a la recomposición y el resarcimiento del daño de incidencia colectiva derivado de la contaminación causada por la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, orientando su objeto decisorio hacia el futuro y fijando los criterios generales para que se cumpliera efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la Administración .

En este sentido, se estableció que la Autoridad de Cuenca debía organizar, en un plazo de 30 (treinta) días hábiles, un sistema de información pública digital vía Internet para el público en general que, de modo concentrado, claro y accesible, contuviera todos

los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etc., actualizados que fueran solicitados en la resolución.

La ejecución del fallo fue delegada en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. El juzgado de ejecución continuó a cargo de la causa y con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la sentencia analizada. En sus posteriores resoluciones, la información pública aparece como un punto sustancial para el cumplimiento integral del fallo de la Corte.

Un tiempo después, la Corte Suprema de Justicia de la Nación volvió a expedirse, encomendando que de forma inmediata y bajo apercibimiento de las sanciones ya previstas para el caso de incumplimiento se ordenase a la autoridad de Cuenca: la instrumentación de un sistema de información digital de acceso público que contuviera todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etc. actualizados.

Con respecto a la limitación del presente trabajo, se puede mencionar la falta de datos prácticos respecto del tema de investigación debido a la imposibilidad de acudir a los organismos públicos y/o privados mencionados en las leyes, a causa del COVID-19 y el aislamiento social de público conocimiento. No obstante ello, gracias a la tecnología existente en la actualidad se pudo recabar información que llevó a profundizar la temática abordada.

Del análisis realizado sobre el objetivo del presente trabajo, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

En la actualidad, el derecho a la información pública ambiental está siendo reconocido a partir de la sanción de la norma específica que regula su procedimiento y por la cual se garantiza su plena aplicación por el ordenamiento jurídico. Sin embargo falta llegar al adecuado y necesario perfeccionamiento. Para esto es necesario fomentar una cultura, tanto en la administración pública como en los ciudadanos, que permita potenciar esta importante herramienta que revaloriza los derechos humanos promulgados

en la Constitución. Como consecuencia, es fundamental recomendar la implementación de programas accesibles y adecuados para la educación ciudadana en la participación, en relación a las posibilidades de ejercicio y alcances de los derechos en juego. Esto llevará al alcance de las metas esperadas, que implicará mayor transparencia por parte del Estado, y eficacia en el funcionamiento de la administración.

Por último, hay que ser empáticos con el medio ambiente, la tierra, el aire, el agua, la flora y la fauna, son los elementos más preciados que podemos legarles a las futuras generaciones.

4. Bibliografía

- Bessi, Ana María (2008) Participación ciudadana y derecho a la información en materia ambiental. *En: Revista argentina del régimen de la administración pública. vol. 31 : (n° 361), 265-302.* Buenos Aires. Ciencias de la Administración.
- Cafferatta, Néstor A. (2003) Ley 25.675 Ley General de Ambiente. Comentada, interpretada y concordada. Antecedentes Parlamentarios -A,673. LL, DJ 2002-03, 1133. Buenos Aires. La Ley.
- Cafferatta, Néstor A (2004) El libre acceso a la información pública ambiental. Ley 25.831, comentada, anotada y concordada. *En: Anales de legislación argentina. LXIV-App. 1474-1480.* Buenos Aires. La Ley.
- Carella, Esteban O. (2011) Acceso a la información pública ambiental. *En: Revista argentina del régimen de la administración pública. vol. 33 : (n° 393), 71-89.* Buenos Aires. Ciencias de la Administración.
- Comadira, Julio R., Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana, *disponible en: www.eldial.com. DC 697.* Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). [Sancionada por el Congreso General Constituyente el 1° de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional Ad Hoc el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las Convenciones de 1866, 1898, 1957 y 1994].
- C.S.J.N. Fallo: Mendoza, Beatriz S. y otros c/Estado Nacional y otros. Buenos Aires. [20-06-2006]
- García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, p. 87 y sigs., Madrid, Civitas.

- García de Enterría, Eduardo (1989) *Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa*, en AAVV, p. 442, Libro de Homenaje a José Luis Villar Palasí. Madrid, Civitas.
- Kuntz - Cardinaux (2005). *Investigar en Derecho*. (1ª ed. 1ª reimp.) – Buenos Aires. Departamento de Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires.
- Ley 25675. (2002). Ley General del Ambiente. Honorable Congreso de la República Argentina.
- Ley 25.831. (2003). Ley Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Honorable Congreso de la República Argentina.
- Ley 27.275. (2016). Ley Derecho de Acceso a la Información Pública. Honorable Congreso de la República Argentina.
- Nolon, John (1996). "*Fusing Economic and Environmental Policy: The Need for Framework Laws in the United States and Argentina*", Vol. 13: (nº 2), Pace Environmental Law Review.
- Sabino (1994). *Como hacer una tesis*. Caracas: Ed. Panapo.
- Taylor y Bogdan (2000). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Vieytes (2004). *Metodología de la Investigación de Organizaciones, Mercado y Sociedad*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.
- Walsh, Juan Rodrigo (2004) El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional. *En: Revista jurídica argentina La Ley*. 1207-1219. Buenos Aires. La Ley.