



# UNIVERSIDAD SIGLO 21



TRABAJO FINAL DE GRADO – MANUSCRITO CIENTÍFICO

---

ABOGACÍA

---

*LEY 25.831: ANÁLISIS DE UNA ANTINOMIA NORMATIVA EN EL  
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL*

*ACT 25.831: ANALYSIS OF A NORMATIVE ANTINOMY IN THE  
ACCESS TO THE ENVIRONMENTAL PUBLIC INFORMATION*

**AUTOR:** *TONIONI ETEM, MARTÍN EMANUEL*

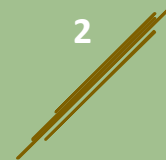
**DNI:** *36.416.567*

**LEGAJO:** *VABG81571*

**TUTOR:** *GULLI, MARÍA BELÉN*

*SAN MARTÍN – MENDOZA*

*JULIO 2020*







*En agradecimiento a mi familia, los  
pilares en mi vida que ayudaron  
para que todo esto pudiera suceder.*

## RESUMEN

---

En Argentina, existe un complejo normativo a la hora de analizar el Acceso a la Información Pública Ambiental. Contamos con una ley específica en la materia, la Ley 25.831 de *Acceso a la Información Pública Ambiental* (2003) que regula en forma particular quienes son los sujetos obligados a brindar los datos ambientales en caso de ser requeridos, como así también plazos, los sujetos activos, entre otros aspectos. Pero esta no es la única ley que regula el acceso a la información pública, ya que nos encontramos con 2 normas que reglan aspectos en común con la primera, pero éstas las hacen en forma “general”, provocando así una *antinomia normativa*. La primera de las leyes generales es la Ley 27.275 de *Acceso a la Información Pública*, a nivel nacional, sancionada 13 años después que la 25.831 (en 2016) y la segunda es la Ley 9.070 sobre la *Regulación de mecanismos de acceso a la información pública* de la provincia de Mendoza sancionada en 2018. La finalidad de este escrito fue evaluar cada una de las normas e identificar los puntos de conexión entre ellas, como así también cuáles son sus puntos conflictivos para aportar una posible solución, mediante el método jurídico-propositivo. La conclusión dilucidó que, conforme al criterio *in dubio pro petitor*, se debería optar por la aplicación del ordenamiento jurídico que resulte más conveniente para brindar una protección más integral frente al caso concreto.

**Palabras clave:** Acceso a la Información Pública, Información Pública Ambiental, antinomia normativa, ley especial, ley general, Nación, provincia de Mendoza.

## ABSTRACT

---

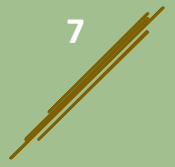
In Argentina, there exists a normative complex when analysing the Access to the Environmental Public Information. There is a specific law on the matter, Act 25,831 on *Access to the Environmental Public Information* (2003), which regulates, in a particular way, who are the obligated subjects that should provide environmental data if required, as well as terms, active subjects, among other aspects. But this is not the only law that regulates the access to public information, since there are 2 rules that regulate points in common with the first one, but in a "general" way, thus causing a *normative antinomy*. The first of the general laws is Act 27,275 on *Access to the Public Information*, at a national level, enacted 13 years after Act 25,831 (in 2016) and the second one is Act 9,070 on the *Regulation of Mechanisms for the Access to Public Information* of the province of Mendoza enacted in 2018. The purpose of this writing was to evaluate each of the rules and identify the points of connection between them, as well as their conflicting points to provide a possible solution, through the legal-purposive method. The conclusion clarified that, according to the criterion *in dubio pro petitor*, the application of the legal system that is most convenient should be chosen to provide a more comprehensive protection against the specific case.

**Keywords:** Access to Public Information, Environmental Public Information, normative antinomy, special law, general law, Nation, province of Mendoza

# ÍNDICE

---

<b>RESUMEN</b> .....	4
<b>ABSTRACT</b> .....	5
<b>ÍNDICE</b> .....	6
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>OBJETIVOS</b> .....	17
<b>MÉTODOS</b> .....	18
<b>1. ENFOQUE</b> .....	18
<b>2. TIPO DE INVESTIGACIÓN</b> .....	18
<b>3. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS</b> .....	18
<b>4. ANÁLISIS DE CONTENIDO</b> .....	18
<b>A. DEFINICIÓN CONCEPTUAL</b> .....	18
<b>I. PRESUPUESTO MÍNIMO</b> .....	18
<b>II. ANTINOMIA NORMATIVA</b> .....	18
<b>RESULTADOS</b> .....	20
<b>1. TIPOS DE ANTINOMIA</b> .....	20
<b>A. TOTAL – TOTAL</b> .....	20
<b>B. TOTAL – PARCIAL</b> .....	20
<b>C. PARCIAL – PARCIAL</b> .....	20
<b>2. CONDICIONES PARA LA EXISTENCIA DE UNA ANTINOMIA</b> .....	20
<b>A. PERTENENCIA AL MISMO ORDENAMIENTO</b> .....	21
<b>B. QUE TENGA EL MISMO ÁMBITO DE VALIDEZ</b> .....	21
<b>C. CONSECUENCIAS INCOMPATIBLES</b> .....	21
<b>3. CRITERIO PARA RESOLVER LAS ANTINOMIAS</b> .....	21
<b>A. CRITERIO JERÁRQUICO</b> .....	21
<b>B. CRITERIO CRONOLÓGICO</b> .....	21
<b>C. CRITERIO DE ESPECIALIDAD</b> .....	21
<b>4. ANTINOMIA EN LA NORMATIVA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL</b> .....	22
<b>A. ANÁLISIS NORMATIVO ENTRE LA LEY 25.831, LEY 27.275 Y LA LEY 9.070</b> .....	24
<b>I. PLAZOS</b> .....	24
<b>II. LEGITIMACIÓN ACTIVA</b> .....	26
<b>III. SUJETOS OBLIGADOS</b> .....	26



<b>IV. VÍAS DE RECLAMO .....</b>	<b>27</b>
<b>V. AUTORIDAD DE APLICACIÓN .....</b>	<b>28</b>
<b>B. HERMENÉUTICA .....</b>	<b>28</b>
<b>C. CRITERIO DE INTERPRETACIÓN ADOPTADO POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN .....</b>	<b>30</b>
<b>DISCUSIÓN.....</b>	<b>33</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>36</b>



## INTRODUCCIÓN

---

El ser humano, por naturaleza, busca informarse para poder comprender el mundo que lo rodea y así poder tomar decisiones. Muchos de los datos que le sirven para instruirse están al alcance de su mano, pero no todo. Hay información que, por diversos motivos (importancia, privacidad, peligro en su publicación), no se encuentra a disposición de cualquier persona y es ahí donde aparece el Estado para regular cuáles estarán disponibles y cómo será la forma en la que podrán tener acceso. Este objetivo se logra a través del dictado de distintas normas.

La búsqueda del conocimiento ha evolucionado a lo largo del tiempo, amoldándose a la realidad e incluso a las nuevas tecnologías.

En el ámbito ambiental de nuestro país existe una ley específica que regula el acceso a la información pública, esta es la Ley 25.831 de Acceso a la Información pública ambiental, la cual establece plazos para brindar los informes, los sujetos obligados, la legitimación activa, entre otros aspectos específicos. Pero no es la única norma que regula la materia, ya que a nivel nacional nos encontramos con la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública que trata los mismos aspectos, pero a nivel general. Por su parte, en la Provincia de Mendoza, nos encontramos con la Ley 9.070 sobre la Regulación de mecanismos de Acceso a la Información Pública que traza similares lineamientos a su par nacional, pero a nivel local. Frente a ésta multiplicidad normativa nos preguntamos: ¿Qué norma se debería aplicar ante una antinomia normativa, teniendo en cuenta los plazos, la legitimación activa, los sujetos obligados, las vías de reclamo y la autoridad de aplicación que regula cada una?

Iniciamos el camino de análisis de las normas que regulan el acceso a la información pública en nuestro país partiendo desde nuestra Constitución Nacional, la cual no contiene en su articulado una recepción literal del derecho de acceso a la información pública, pero se puede inferir de los principios insertos en ella, como, por ejemplo, nuestro sistema de gobierno: el sistema Republicano de Gobierno, el cual exige la publicidad de los actos de gobierno y de toda actuación del gobierno. Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se ha pronunciado al respecto en distintos fallos: El juez Vázquez, en su voto en el caso “Ganora, Mario Fernando y Otra s/ Habeas Corpus”, expresó: “La forma republicana de gobierno que adoptó la Nación Argentina a través del texto de constitucional requiere de la

publicidad de sus actos” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1999: p. 15). De esta forma de gobierno, nace el derecho de acceso a la información pública.

Adentrándonos un poco más en nuestra Carta Magna, identificamos un primer atisbo del derecho al acceso a la información pública en el art. 14, el cual establece el derecho “... de peticionar a las autoridades...” (Constitución Nacional Argentina: párr. 19); pero éste no es el único instrumento normativo de donde parte el régimen, sino que se relaciona con otros dos artículos de normativas internacionales receptadas en nuestra Constitución, éstos son: el artículo XXIV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el cual establece que “Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución” (1948: párr. 42) y también con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica) el cual establece el derecho de todo ser humano a “...buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.” (1969: párr. 79).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) con sede en Costa Rica se pronunció al respecto en el fallo “Claude Reyes y Otros c/ Chile” del 19 de Setiembre de 2006<sup>1</sup>, estableciendo:

Punto 77: En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, [...] dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla...

Punto 78: [...] la Asamblea General de la OEA instó a los Estados a que respeten [...] el acceso a la información pública a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas...”. (Corte IDH, 2006: pp. 43-44)

---

<sup>1</sup> La demanda contra el Estado de Chile fue presentada el 8 de julio de 2005. Los fundamentos de la misma se relacionan con los hechos ocurridos entre mayo y julio de 1998 y se refieren a la negativa del Estado Chileno de brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cóndor. El Gobierno Chileno brindó información parcial, negándose a ampliar la misma aduciendo que no se encontraba legalmente obligado a ello y además porque entendía haber brindado ya información suficiente. Después surgió de las testimoniales hechas en la Argentina que el funcionario chileno a cargo del ente público referido adujo que no se podía brindar más información ya que ello podría hacer peligrar la inversión de la misma.

Esta posición de la Corte IDH es de aplicación efectiva en nuestro país, conforme al criterio establecido por nuestra Corte local en distintos pronunciamientos<sup>2</sup>.

Pero no es el único Tratado con Jerarquía Constitucional que reconoce el acceso a la información pública. Hay otros que, en formas diversas, aggiornan el texto de nuestra Ley Suprema incorporando dicho derecho en su contenido. Estos son: La Declaración Universal de los Derechos Humanos que, en su artículo 19, establece: “Todo individuo tiene derecho [...] de investigar y recibir informaciones y opiniones” (citar, 1948: párr. 54); como así también el Artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual dispone que

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966)

Observamos que el Estado, a través de sus normas internas y con la adopción de principios internacionales, propende a que las personas tengan acceso a la información pública.

Ahora, el propósito de este trabajo es analizar el acceso a la información pública en su faz ambiental para luego contrastarla con el aspecto general y así determinar la aplicación de una u otra frente a un caso concreto.

A la luz de lo analizado anteriormente, en la órbita ambiental se establece un mandato distinto para el Estado. Según Bidart Campos:

El mandato de proveer información ambiental implica, que el Estado asume en ese aspecto dos deberes: por una parte, su recolección y procesamiento adecuado; y por la otra, el suministro, difusión y actualización de la información acumulada, todo ello de modo eficaz y constante (Bidart Campos, 2001: p. 235).

---

<sup>2</sup> Encontramos, por ejemplo, el caso “Gioldi” (Sentencia del 07/04/95), donde expresó: “Que la recordada ‘jerarquía constitucional’ de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente ‘en las condiciones de su vigencia’ (Art.75 Inc. 22, segundo párrafo), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación”.

La persona cuenta con el derecho a “acceder” a la información pública ambiental y la norma constitucional manda al Estado a “proveer” dicha información, es decir, a garantizarla una vez recolectada y procesada adecuadamente.

Perfilando el tema, encontramos que el acceso a la información pública ambiental en nuestro país tiene su origen en la normativa internacional. En la cumbre de Río de 1992, se firmó la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conteniendo ese documento 27 principios que buscan inspirar la creación de políticas y leyes orientadas al desarrollo sostenible. El principio 10 establece que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es a través del reconocimiento de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental como derechos inherentes a las personas, expresando lo siguiente:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre ellos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. (Declaración de Río, 1992: párr. 28)

En este Principio encontramos la base de la participación ciudadana, el acceso a la justicia y a la información pública ambiental y el deber del Estado de garantizarlo.

Al acordar la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, los Estados se comprometieron a llevar adelante un programa de acciones denominado “Agenda 21” donde se establece elaborar programas nacionales para el examen y cumplimiento de leyes nacionales, estatales, provinciales y locales sobre el medio ambiente y el desarrollo. El capítulo 8.21 de la Agenda 21 establece:

Cada país deberá formular estrategias integradas para llevar a su máxima expresión el cumplimiento de sus leyes y reglamentos relacionados con el desarrollo sostenible, con asistencia de las organizaciones internacionales y de otros países, según procediera. Las



estrategias deben incluir: d) Mecanismos para la participación adecuada de personas y grupos en la formulación y aplicación de leyes y reglamentos sobre el medio ambiente y el desarrollo. (Programa 21, 1992)

Como antecedente más cercano nos encontramos con el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Su objetivo principal era convertirse en un instrumento jurídico para que los Estados implementaran y establecieran estándares adecuados donde se asegurara la efectividad del derecho de acceso en cuestiones ambientales. Éste busca reforzar 3 derechos fundamentales: El primero es el **Acceso a la Información Ambiental** mediante el cual se establece que las personas podrán acceder a la información sobre la gestión de los recursos naturales, así como su estado y disponibilidad de manera oportuna, fácil y sin obstáculos; es poder acceder a la información técnica, social y ambiental que tengan los Estados. Debe ser asegurado proactivamente, es decir, que la información esté disponible desde el momento en que se genera. El segundo derecho es el de la **Participación Pública**, donde se asegura el involucramiento efectivo, informado y oportuno de los ciudadanos en los procesos de tomas de decisiones. Para asegurar la eficacia en dicha participación, los Estados deben crear mecanismos de implementación que se adecúen a la realidad de las poblaciones y sus particularidades, como la interculturalidad, su vulnerabilidad, entre otros. Como tercer derecho encontramos el **Acceso a la Justicia Ambiental**, lo que permite que cualquier ciudadano que sienta que alguna situación le afecte o le pueda afectar su salud, su entorno ambiental o si alguno de los otros derechos ha sido vulnerado, el Estado debe garantizarle la posibilidad de denunciarlos en instancias judiciales y administrativas para hacerlos prevalecer. Cada Estado deberá contar con órganos estatales especializados en materia ambiental, establecer la inversión de la carga de la prueba y contar con mecanismos de reparación, tales como la restitución al estado anterior al daño, compensación o sanción económica y la atención a las personas afectadas, entre otros. Además, de manera complementaria, crea un apartado para los Defensores Ambientales otorgándoles reconocimiento, protección y promoción de sus derechos siendo ésta una novedad vanguardista en comparación a cualquier Acuerdo. Argentina cuenta con un proyecto de ley de ratificación que se encuentra en el Congreso para su tratamiento.

Por lo tanto, ante lo descripto anteriormente, el derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental se califica como un derecho humano fundamental, lo que lleva a que tenga un reconocimiento expreso en nuestra Constitución.

Siguiendo en esta línea, adentrándonos en la normativa nacional, nos encontramos con que Argentina comenzó un proceso de transformación a partir del año 1994 con la incorporación en su Constitución Nacional de una serie de artículos que buscaban ampliar el campo de derechos en el país. Uno de ellos es el artículo 41 de nuestra carta magna, el que establece:

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 [...]. **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 (Constitución Nacional, 1994)<sup>3</sup>

Dicho artículo busca la protección del medio ambiente, estableciéndolo como un derecho fundamental y obliga a las autoridades a proveer la información ambiental para aquel que lo solicite. Además, establece como mecanismo normativo el dictado de normas de “Presupuestos Mínimos” en cabeza de la nación y “Normas Complementarias” a cargo de las provincias. Así, surge en el año 2002 la Ley 25.675 denominada “Ley General del Ambiente” (LGA) que establece una base, un mínimo inderogable aplicable en toda la nación por igual y de donde partirán las provincias para regular conforme a sus realidades. A esto se lo denomina “Presupuestos Mínimos Ambientales” y la propia Ley General del Ambiente se encarga de definirlo en su artículo 6:

Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la

---

<sup>3</sup> Énfasis del autor.

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 (Ley 25.675, 2002: párr. 37)

Como “ley de presupuesto mínimo”, la LGA establece una base o principio general respecto al acceso a la información pública ambiental. En su artículo 2 encontramos el derecho de la participación social en la toma de decisiones siendo para ello necesario que los mismos tengan acceso a la información. El mencionado artículo establece:

➤ Artículo 2: La política ambiental nacional deberá cumplir con los siguientes objetivos: (...)

**c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión**

**i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma.** (Ley 25.675, 2002: párrs. 10-19)

Para garantizar estos objetivos, la LGA establece:

➤ Artículo 16: Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.

**Toda persona podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.**

➤ Artículo 17: La autoridad de aplicación deberá desarrollar un **sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible;** asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

➤ Artículo 18: **Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.**

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido

informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.<sup>4</sup> (Ley 25.675, 2002)

Como ya vimos, el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano reconocido en distintas normativas internacionales y nacionales, teniendo una fuerte vinculación con otros derechos humanos, como son el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y el de peticionar ante las autoridades, todo esto para permitir su autorrealización, tanto individual como colectiva y también para permitir la participación ciudadana en la gestión pública y en el control del gobierno, como derecho político.

Para que las personas tengan posibilidad de emitir un juicio sobre los asuntos públicos éstas deben tener acceso a la información necesaria para llevarlo a cabo de manera razonable e informada.

En Argentina, el acceso a la información pública no era como la conocemos en la actualidad, sino que se efectuaba a través de la publicidad de los actos de gobierno, pero no es lo mismo, ya que, como dice Ekmekdjian, se entiende por publicidad el “deber de comunicar los actos de gobierno a la opinión pública, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de tomar conocimiento de aquellos, de su contenido, de su gestión y concreción, y ejercer el poder que les compete” (Ekmekdjian, 1994: p. 151). Su forma de representación más importante es a través del Boletín Oficial, donde se publican leyes, decretos, sentencias, resoluciones, etc., pero esta fuente de información resulta muy limitada y permite un control de la misma ex post. El derecho de acceso a la información pública es más amplio, ya que contempla la publicidad de los actos de gobierno y le adiciona todos aquellos actos o elementos con que cuenta el Estado u otros organismos y que no se publicitan pero que, a requerimiento de una persona, puede tomar conocimiento de la misma.

Es así que, luego de todo este proceso, nace la Ley 25.831 de “Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental” que fue sancionada el 26 de noviembre de 2003 y la que es objeto de estudio de este trabajo final de grado. Esta ley regula la forma en la que se puede acceder a la información ambiental, los sujetos intervinientes, los motivos en los que se pueden fundar para negarse a brindar dicha información, entre otros conceptos. Pero no es la única ley en el país encargada de regular el acceso de la información, ya que el 14 de

---

<sup>4</sup> Énfasis del autor



setiembre de 2016 (13 años después) se dictó la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Ambas legislaciones comparten una misma finalidad, el acceso a la información pública, pero la Ley 25.831 se encarga de hacerlo en una faz especial teniendo su ámbito de aplicación la esfera ambiental y la Ley 27.275 tutela el derecho en forma general.

Este hecho, el dictado de una norma especial en forma previa y posteriormente una norma general sobre acceso a la información pública, no es inédito en el mundo. Podría citarse el caso de España que en el año 1995 dictó la Ley 38/1995 sobre el Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medioambiente y luego, en el año 2006 dictó la Ley 27/2006 de Acceso a la Información Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medioambiente o el caso de México que, en el año 1996 sancionó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente donde consta un apartado sobre el acceso a la información pública ambiental y luego, en el año 2002 dictó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El hecho de que se haya dictado primero una ley especial que regula de manera específica el acceso a la información pública en materia ambiental y posteriormente una ley general donde también se regula la forma de acceder a dicha información con aspectos más modernos ya que se reguló después, hace que, a la hora de hacer una solicitud o en caso de suscitarse un conflicto, no sea tan claro qué ordenamiento jurídico es el que se debe aplicar.

Es ahí donde encontramos la finalidad de este trabajo, el determinar qué aspectos entran en colisión y cómo debe resolverse ese conflicto normativo.

## OBJETIVOS

---

El objetivo general de este manuscrito científico es determinar qué norma se debe aplicar ante una antinomia normativa si se analizan y contrastan los plazos, la legitimación activa, los sujetos obligados, las vías de reclamo y la autoridad de aplicación entre la Ley 25.831 sobre el Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental tanto con la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública a nivel nacional como con la Ley 9.070 de Regulación de Mecanismos de Acceso a la Información Pública en la Provincia de Mendoza.

Los objetivos específicos son:

- Determinar qué es una antinomia normativa y a qué tipo pertenecen las normas citadas.
- Sistematizar y analizar los aspectos precitados en el objetivo general tanto en la normativa general como en la especial sobre materia ambiental.
- Analizar jurisprudencia que trate la temática de Acceso a la Información Pública.
- Proponer una posible resolución a la antinomia normativa.

# MÉTODOS

---

## 1. ENFOQUE

El enfoque utilizado es *cualitativo*, ya que el proceso se dinamiza entre el análisis de los artículos y su interpretación.

El análisis es *no experimental*, ya que se estudiaron los fenómenos tal cual son sin manipulación de variables y de *tipo transversal* ya que la investigación se realizó en un momento único.

## 2. TIPO DE INVESTIGACIÓN

El método que se utilizó en este manuscrito científico es jurídico-propositivo, el cual consiste en una evaluación de las fallas entre las normas, con el fin de proponer una posible solución. Siendo, en este caso, dichas normas: la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental, la Ley General de Acceso a la Información Pública a nivel nacional y su análoga en la Provincia de Mendoza.

## 3. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

La técnica aplicada fue la del *análisis documental*. Los elementos utilizados para este manuscrito científico fueron las normas: Ley 25.831, Ley 27.275 y Ley 9.070 y la bibliografía relacionada con la materia.

## 4. ANÁLISIS DE CONTENIDO

### A. DEFINICIÓN CONCEPTUAL

#### I. PRESUPUESTO MÍNIMO

El artículo 6 de la Ley 25.675, Ley General de Ambiente, se encarga de definir el significado de presupuesto mínimo, el cual establece:

Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda 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 (Ley 25.675, 2002)

#### II. ANTINOMIA NORMATIVA

Se la puede definir como una situación de incompatibilidad donde dos o más normas reclaman para sí el ámbito de aplicación del objeto en regulación en forma exclusiva

excluyéndose entre sí. Considerando esta situación, no pueden aplicarse a la vez o simultáneamente por la incompatibilidad entre sus consecuencias jurídicas, por lo que la aplicación de una de estas normas conflictivas niega la posibilidad de aplicar las demás.



## RESULTADOS

---

Adentrándonos en los datos obtenidos para este trabajo, y tomando como referencia el concepto de antinomia normativa expresado anteriormente, comenzaremos determinando los tipos de antinomia que existen, analizaremos las condiciones que se deben dar para su existencia, continuaremos viendo los criterios que se utilizan para resolverlas y así culminar con el análisis propiamente de las normas inferidas sobre acceso a la información pública.

### 1. TIPOS DE ANTINOMIA

Tomando una clasificación clásica de Alf Ross (1963), se distinguen tres tipos:

#### A. TOTAL – TOTAL

Se da en aquellos casos donde la totalidad de una norma colisiona con la totalidad de otra norma, por ejemplo, una norma prohíbe el consumo de alcohol dentro de la facultad y otra norma autoriza el consumo de alcohol dentro de la facultad. Sus soluciones se presentan totalmente incompatibles.

#### B. TOTAL – PARCIAL

En éstas, los ámbitos de aplicación no colisionan en forma total, sino que la incumbencia de una de las normas ingresa totalmente en la otra, mientras que la segunda posee un campo de aplicación el cual no entra en conflicto con la primera, por ejemplo, una norma autoriza el consumo de alcohol en las dependencias de la universidad mientras que una segunda norma prohíbe su consumo en los pasillos de la universidad.

#### C. PARCIAL – PARCIAL

Por último, encontramos estas normas las cuales presentan un ámbito de aplicación que entra en conflicto entre ambas, pero también un campo donde no tienen contradicción. Un ejemplo sería: una norma establece la prohibición de la importación de vehículos al país mientras que otra norma permite el ingreso de implementos agrícolas con el pago de un canon aduanero. El conflicto se daría en la importación de un tractor, el cual ingresa en la prohibición por ser un vehículo, pero, a su vez, al ser considerado un implemento agrícola tendría permitido el ingreso con el pago del canon aduanero.

### 2. CONDICIONES PARA LA EXISTENCIA DE UNA ANTINOMIA

Para ser considerada una antinomia, se requiere el cumplimiento de tres requisitos:

#### **A. PERTENENCIA AL MISMO ORDENAMIENTO**

Para que exista, deben pertenecer a un mismo ordenamiento, por ejemplo, al ámbito civil.

#### **B. QUE TENGA EL MISMO ÁMBITO DE VALIDEZ**

Se requiere que las dos normas tengan el mismo ámbito temporal, espacial, personal y material, es decir, que estén vigentes simultáneamente, que se apliquen en el mismo ámbito geográfico, que incidan sobre los mismos sujetos y que se refieran al mismo supuesto de hecho.

#### **C. CONSECUENCIAS INCOMPATIBLES**

Requiere que las consecuencias jurídicas asignadas por ambas normas sean incompatibles, por ejemplo, una manda y la otra prohíbe; una permite hacer y la otra no permite.

### **3. CRITERIO PARA RESOLVER LAS ANTINOMIAS**

Frente a un caso concreto donde existe más de una solución normativa, se requiere resolver previamente la antinomia eligiendo una por sobre la otra. Para ello, contamos con distintos criterios:

#### **A. CRITERIO JERÁRQUICO**

Este criterio se funda en la estructura piramidal del ordenamiento jurídico en el cual encontramos a la Constitución Nacional en su cúspide como norma suprema y luego se van desagregando el resto de las normas en forma escalonada. Las normas inferiores adquieren validez de las normas superiores siempre que sean fieles a las mismas y consecuentes, sin contradecir lo que establece dicha norma de superior jerarquía. Ante un conflicto de esta naturaleza, se aplica la Teoría Legal *lex superior derogat inferiori*, prevaleciendo la de mayor jerarquía.

#### **B. CRITERIO CRONOLÓGICO**

El derecho es dinámico, se amolda a las nuevas realidades de su sociedad y va cambiando a través del tiempo. Es así que, si hay dos normas de igual jerarquía y especialidad, pero fueron sancionadas en distintos momentos, prevalece la ley dictada con posterioridad, conforme la Teoría Legal *lex posterior derogat priori*.

#### **C. CRITERIO DE ESPECIALIDAD**

Una norma general se formula con términos abstractos para comprender a todos los casos donde se extiende el complejo normativo, prescindiendo de las pequeñas

particularidades y centrando su atención sobre los caracteres más generales o promedios para uniformizar la regulación. Cuando una particularidad toma fuerza y preponderancia, exige una regulación individualizada donde se centre su atención en sus características propias. Frente a un conflicto de esta naturaleza, se debe aplicar la norma especial en detrimento de la general como lo establece la Teoría Legal *lex specialis derogat generalis*.

Todas las soluciones resultan insuficientes (aplicadas en forma individual) al caso que nos concierne ya que nos encontramos con un conflicto donde tenemos una ley especial dictada con anterioridad a una ley general. En efecto, no se puede determinar, a primera vista, qué Teoría Legal aplicar para encontrar su solución, ya que es totalmente válido seleccionar la norma especial sobre la general o la posterior frente a la anterior, pero los resultados no son los mismos.

#### **4. ANTINOMIA EN LA NORMATIVA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL**

Para comenzar con la interiorización en los principales vértices del conflicto que este trabajo aborda, se planteará uno de los argumentos más fuertes en torno a la primacía de la ley ambiental sobre la de información pública que considera a esta última como general y, a la primera, como especial.

En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), encontramos un análisis al respecto en el fallo “Organización Veraz S. A. c/ E.N.-PEN.-ME. Y O.S.P.” el cual establece que:

...una ley general no es nunca derogatoria de una ley o disposición especial, a menos que aquella contenga alguna expresa referencia a ésta o que exista una manifiesta repugnancia entre las dos en la hipótesis de subsistir ambas y la razón se encuentra en que la legislatura que ha puesto toda su atención en la materia y observando todas las circunstancias del caso y previsto a ellas, no puede haber entendido derogar por una ley general superior, otra especial anterior, cuando no ha formulado ninguna expresa mención de su intención de hacerlo así (CSJN, 2007: p. 111)

De la observación de dicho fragmento se puede observar que, en caso de colisión normativa entre una ley de rango general posterior y otra especial anterior, no puede aceptarse la prevalencia de la primera sobre la segunda. Ello por considerar que, si el legislador al

momento de redactar la norma general, no hizo expresa mención a su prevalencia, entonces no se pretendía derogar la ley especial previa.

En la misma línea de pensamiento, la CSJN cita como corolario de la doctrina en el mismo fallo a Blackstone y establece como principio inconcuso la interpretación de las leyes en pos de la conciliación, mantenimiento del valor y del efecto de cada norma:

...las derogaciones implícitas no son favorecidas, ha llegado a sentarse como regla en la interpretación de las leyes que una ley posterior de carácter general sin contradecir las cláusulas de una ley especial anterior, no debe ser considerada como que afecta previsiones de la primera a menos que sea absolutamente necesario interpretarlo así por las palabras empleadas” (Interpretation of Law, 116) [...] “la inconsecuencia o la falta de previsión jamás se supone en el legislador y por esto se reconoce como principio inconcuso que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darle un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (CSJN, 2007: p. 111)

Años atrás, en 1996, la CSJN, en el Caso “Bigma S.R.L. c/ Entel” ya había sentado el precedente al respecto de la excepción al principio:

...máxime cuando – como lo señaló el a quo – el art. 23 de la citada norma ha establecido la derogación de ‘toda norma que se oponga a lo resuelto en la presente ley’. Al respecto, este tribunal ya había establecido que si bien es principio reconocido que la ley general no deroga a la ley especial anterior, ello es así siempre y cuando no medie expresa abrogación o manifiesta incompatibilidad entre ellas. Y en armonía con ello, la ley en examen ha dispuesto mediante su art. 16, parte 2<sup>a</sup>, que ‘no se aplicarán a las obligaciones consolidadas ni a sus accesorios las disposiciones contenidas en leyes especiales en tanto se contrapongan con lo normado en la presente ley’ (CSJN, 1996)

En resumen, bajo los términos doctrinales y jurisprudenciales antes expuestos, el principio de especialidad normativa rige en los casos de contradicción normativa donde la ley no expresa excepción clara sobre la inaplicabilidad del régimen especial o cuando existe una manifiesta incompatibilidad entre ellas.



Entonces, una postura posible sería la de entender a la Ley de Acceso a la Información Pública (tanto nacional como la de la Provincia de Mendoza) como una ley de carácter general que nada especifica sobre la inaplicabilidad del articulado de la Ley 25.831 y que, por ello, en temas de información pública ambiental, y bajo el principio *lex specialis derogat generalis*, debería primar el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental por sobre las primeras, pero esto sería errado.

Del análisis de las normas surge que el conflicto es subsumible en las antinomias de tipo “Parcial – Parcial”. Esto es así, ya que, cada una de las normas posee un campo de aplicación en el cual entra en conflicto con la otra, pero, al mismo tiempo, tienen un campo adicional de aplicación independiente donde no colisionan. Es decir, no surge una contradicción total que imposibilite la aplicación de una legislación sin alterar por completo las disposiciones de la otra.

En concreto, las leyes generales entran en conflicto con la ley 25.831 en temáticas referidas a los plazos, vías de reclamo, calificación de los sujetos obligados y sujetos activos. Por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información Pública es de aplicación a los organismos del gobierno nacional y, la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental, por su parte, es de aplicación a todas las autoridades ambientales (sean provinciales o nacionales). Este ejemplo representa “el campo adicional” en el cual no se producen conflictos.

## **A. ANÁLISIS NORMATIVO ENTRE LA LEY 25.831, LEY 27.275 Y LA LEY 9.070**

### **I. PLAZOS**

Una de las diferencias sustanciales entre las legislaciones se relaciona con la extensión de los plazos para permitir el acceso a la información. Por un lado, el Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental presente en la Ley 25.831, establece un periodo extenso de 30 días hábiles para dar respuesta a una solicitud. En su artículo 8 manifiesta que: “La resolución de las solicitudes de información ambiental se llevará a cabo en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, a partir de la fecha de presentación de la solicitud” (Ley 25.831, 2003).

En cambio, tanto la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 como la Ley de Acceso a la Información Pública en la Provincia de Mendoza N° 9.070, establecen un plazo mucho menor, de 15 días hábiles prorrogables en forma excepcional por otros 15 días más.

El artículo 1 de la Ley 27.275 establece los principios rectores del ordenamiento, donde podemos encontrar el principio de “máxima premura”, el cual establece que “la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor” (Ley 27.275, 2016). Esto incide en su artículo 11, el cual establece:

Toda solicitud de información pública requerida en los términos de la presente ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros quince (15) días hábiles de mediar circunstancias que hagan razonablemente difícil reunir la información solicitada... (Ley 27.275, 2016)

Por su parte, la Ley 9.070 establece el plazo en dos artículos. El artículo 13 nos dice que “Todo sujeto deberá responder las solicitudes de información dentro de un plazo perentorio de quince (15) días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud” (Ley 9.070, 2018), mientras que el artículo 14 establece la prórroga que, a diferencia de la ley nacional, asienta algunos motivos por los cuales puede ser concedida. Dice:

El sujeto requerido podrá por única vez y previo dictamen fundado, prorrogar por un plazo de quince (15) días hábiles el plazo para contestar siempre que la solicitud requiera una búsqueda o revisión de un gran número de documentos, una búsqueda en oficinas físicamente separadas de la oficina que recibió la solicitud o consultas con otras autoridades públicas antes de adoptar una decisión con respecto a la divulgación de la información (Ley 9.070, 2018)

Se puede evidenciar un cambio en la noción del legislador sobre el plazo para dar respuesta a la solicitud, el cual busca que la información sea ofrecida sin detrimentos ni trabas arbitrarias, como podría serlo una extensión en los plazos. El acortamiento de los mismos configura un principio de razonabilidad y resulta favorable al principio de no regresividad que entiende que el Estado está obligado a hacer los esfuerzos necesarios para mejorar el reconocimiento de derechos y, al mismo tiempo, no puede retroceder en esos derechos reconocidos.

Si se efectúa una lectura analítica de las legislaciones de acceso a la información en cuestión, se puede determinar que los estándares del Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental han quedado un tanto obsoletos frente a los establecidos en

las leyes de Acceso a la Información Pública. Estas últimas, no solo resultan más benevolentes hacia el ciudadano respecto de los plazos para obtener respuestas a sus solicitudes, sino también, en el resto de sus artículos poseen un espectro de afectación más abarcativo, práctico y moderno, lo que hace que tengan un carácter progresivo y permeable hacia el adecuado cumplimiento del fin: el acceso a la información pública.

## II. LEGITIMACIÓN ACTIVA

Respecto a los sujetos que pueden solicitar información, la Ley 25.831 resulta ser más restrictiva. El artículo 3 nos dice que: “... Para acceder a información ambiental [...] se deberá presentar [...] la identificación del o los solicitantes residentes en el país...” (Ley 25.831, 2003). Del artículo se desprende que solo “los residentes del país” pueden tener acceso a la información pública.

La Ley 27.275 es más amplia frente a este requisito. El artículo 1 lo establece en distintos principios:

*Transparencia y máxima divulgación:* toda la información en poder, custodia o bajo el control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas...

(...)

*No discriminación:* se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud (Ley 27.275, 2016)

El artículo 4 establece: “Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública...” (Ley 27.275, 2016)

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 9.070 de la Provincia de Mendoza presenta una redacción idéntica a la normativa nacional.

## III. SUJETOS OBLIGADOS

El artículo 4 de la Ley 25.831 establece cuales son los sujetos obligados:

Las autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas, están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones establecidas por la presente ley y su reglamentación (Ley 25.831, 2003)

La Ley 27.275 realiza una extensa enumeración de su ámbito de aplicación, dentro del cual aparecen los prestadores de servicios públicos, pero, además agrega a las empresas y sociedades del Estado, a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, a las sociedades de economía mixta y a todas aquellas empresas en las que el estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de decisiones societarias, como así también en las que tenga una participación minoritaria pero sólo en lo referido a su participación estatal. También incorpora a los organismos estatales nacionales y a todo ente que tenga vinculación nacional.

Por su parte, la Ley 9.070 también realiza una enumeración en la que es posible observar que quedan comprendidos similares actores a los de la ley nacional, pero sin ser tan ejemplificativa como esta última.

Se puede ver en la comparativa que, tanto la ley nacional como la de la provincia de Mendoza resultan ser más amplias respecto al universo de sujetos obligados, pero, circunscriptos a un ámbito determinado. La Ley 27.275 tiene injerencia solo en organismos nacionales o en los que el Estado Nacional forme parte; mientras que la Ley 9.070, en el ámbito de los organismos y donde el Gobierno de la Provincia de Mendoza tenga vinculación. Por el contrario, y como un punto a favor, si bien la esfera de sujetos obligados de la Ley 25.831 es un poco más reducida, tiene injerencia tanto a nivel nacional como a nivel provincial, formando una “zona sin conflicto” entre normas.

#### **IV. VÍAS DE RECLAMO**

La Ley 25.831 no posee un artículo específico sobre las vías de reclamo. Sólo podemos encontrar una habilitación judicial establecida en el artículo 9, en el apartado de infracciones a la ley, el cual dice: “En dichos supuestos quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competente.” (Ley 25.831, 2003).

En el artículo 14 de la Ley 27.275 se pueden encontrar las vías de reclamo con las que cuenta el solicitante. Para ésta, todas las decisiones son recurribles directamente ante el Tribunal de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal y, también, permite el reclamo administrativo en la Agencia de Acceso a la Información Pública o al órgano que corresponda según el legitimado pasivo. En ningún caso le es exigido, en forma previa, el agotamiento de la vía administrativa.

Por su parte, la Ley 9.070 establece en su artículo 19 que la vía de reclamo es ante la Autoridad de Aplicación, la cual debe resolver en un plazo de 40 días hábiles, considerando

dicha resolución como un agotamiento de la vía administrativa, pudiendo recurrir la misma en instancia judicial. Por lo que, previamente a acceder a la justicia, se debe agotar la vía administrativa y esto se logra acudiendo a la Autoridad de Aplicación.

Además, esta ley incorpora dos novedades frente a las otras leyes. En su artículo 21 establece un proceso de Mediación, el cual dice: “Previo a la resolución del proceso y en cualquier etapa del mismo, a petición del solicitante, se podrá proceder a una audiencia de mediación entre las partes ante la Autoridad de Aplicación, sin necesidad de agotar la instancia administrativa” (Ley 9.070, 2018). Y, en su artículo 22, determina la carga de la prueba, la cual “... recaerá en el sujeto obligado a brindar la información” (Ley 9.070, 2018).

### **V. AUTORIDAD DE APLICACIÓN**

El artículo 6 de la Ley 25.831 establece la centralización del manejo de la información pública ambiental a través de una “autoridad ambiental nacional”, pero no aclara mucho más al respecto.

La Ley 27.275 posee un capítulo dedicado a la Autoridad de Aplicación. En los principios establecidos en el artículo primero de la ley, nos encontramos con el principio de “máximo acceso”, que obliga a un alto nivel de desagregación en el proceso de la información y que brinde la mayor cantidad de medios posibles; este se relaciona con el principio siguiente: el de “apertura”, el mismo que demuestra una evolución frente a la Ley 25.831 ya que establece que la información debe ser accesible en “formato electrónico”.

El capítulo IV, dedicado a la Autoridad de aplicación, consta de 11 artículos mediante los cuales establece que ésta será la “Agencia de Acceso a la Información Pública”; así, la crea como un ente autárquico del Poder Ejecutivo Nacional. El resto de los artículos disponen el funcionamiento de la Agencia.

Por su parte, la Ley 9.070 también le dedica un capítulo a la Autoridad de Aplicación, —Capítulo IV—, el cual posee 2 artículos y establece a la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública como Autoridad.

### **B. HERMENÉUTICA**

La hermenéutica, según un criterio etimológico, es la acción de interpretar el sentido de los textos. Las normas lo hacen a la luz de un criterio que se ha dado en llamar “voluntad del legislador”, el cual implica analizar su contenido buscando la inspiración de su autor, el objetivo que tuvo en miras a la hora de redactar y el espíritu y sentido tomando el texto completo y el contexto en el que se debe aplicar.

Así lo entiende nuestra Corte Suprema de Justicia y lo ha expresado en distintos pronunciamientos, como en el caso “Boggiano, Antonio c/ Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social”, el cual estableció:

Es menester recordar que esta Corte ha señalado que la primera regla de interpretación de un texto legal es la de asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya fuente inicial es la letra de la ley y, en tanto la inconsecuencia del legislador no se supone, la interpretación debe evitar asignar a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización de sus preceptos (Boggiano, Antonio c/ Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social, 2016: pp. 2-3)

Como puede verse, este criterio interpretativo resulta ser el adecuado frente a un conflicto normativo al priorizar el espíritu de la ley, analizar sus objetivos y lograr una armonización de sus preceptos.

Si hacemos un análisis de las normas que forman parte de este trabajo, observamos que la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, en su artículo 1, establece los principios en los que se funda la ley. Uno de ellos hace una mención expresa de cómo deben interpretarse en caso de presentarse una duda normativa. El mismo establece:

*In dubio pro petitor*: la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información (Ley 27.275, 2016)

Observamos que es la misma norma la que establece que, de presentarse alguna duda en la aplicación de las normativas que regulan el acceso a la información pública (sea general o especial) debe hacerse conforme a la que presente **mayor vigencia y alcance de ese derecho**.

La ley 9.070 de Acceso a la Información pública en la Provincia de Mendoza establece el mismo criterio de interpretación que su par nacional. Lo encontramos en el artículo 22, el cual dice:

**Art. 22 – Carga de la Prueba** – La carga de la prueba recaerá en el sujeto obligado a brindar la información. **En caso de duda, la interpretación de la normativa,**



**limitaciones al acceso a la información y alcance del derecho será a favor de la mayor vigencia y alcance del derecho al acceso a la información (Ley 9.070, 2018)<sup>5</sup>**

Respecto a la Ley 25.831 del Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental, observamos que no realiza una mención expresa de ese principio rector, pero se puede interpretar a la luz de la naturaleza de la norma, por ser una “Ley de Presupuestos Mínimos”, lo que hace que su articulado sea entendido como un piso, un mínimo inderogable desde donde se parte y habilita a que se dicten otras “normas complementarias” que no regulen por debajo de lo que establece pero sí pueda ampliar los derechos contenidos en ella.

Es importante destacar el contexto en el que se dictaron las diferentes normativas para una mejor comprensión del alcance y la redacción de las mismas. Cuando se sancionó la Ley 25.831, no se contaba con una regulación referente al acceso a la información pública anterior, por lo que ésta resultó ser adecuada para la protección de ese derecho en la esfera ambiental.

Si nos posicionamos en el momento del dictado de las otras dos leyes, tanto la 27.275 (a nivel nacional) como la 9.070 (en Mendoza), el panorama no era el mismo. Ya que se contaba con la normativa ambiental previa que servía de base para dictar normas más modernas, receptando una amplitud de derechos, de sujetos obligados y de medios en los que se puede acceder, sumado esto a la influencia del criterio del Derecho Internacional; ambos factores, llevaron a una ampliación de la protección del derecho de acceso a la información pública.

**C. CRITERIO DE INTERPRETACIÓN ADOPTADO POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Con todo lo expuesto hasta aquí, podemos analizar cómo la Corte Suprema, en el fallo “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S. A.”, muestra su postura en relación con este tema.

En este caso, la Corte hizo lugar a una acción iniciada por el senador Rubén Héctor Giustiniani y, en consecuencia, ordenó a YPF S.A. a hacer públicas las cláusulas del Acuerdo de Proyecto de Inversión suscripto con Chevron Corporation para la explotación de hidrocarburos.

YPF S.A., como parte demandada, invocó la concurrencia de causales de excepción establecidas en el artículo 16 del Anexo VII del decreto 1172/03 y también en el artículo 7

---

<sup>5</sup> Énfasis del autor.

de la ley 25.831 para justificar el rechazo de la solicitud que se le formuló. Es por ello que la Corte tomó ambas normativas para decidir sobre el caso.

Previo al análisis del mismo, es importante explicar el anexo anteriormente mencionado. Actualmente este decreto no se encuentra vigente por la posterior sanción de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, el que, en líneas generales, establecía los mismos preceptos. Buscaba garantizar la publicidad de los actos de gobierno y el derecho a la información, permitiendo a los ciudadanos ejercer un control sobre los mismos y conocer las decisiones que se toman. Su ámbito abarcaba a “los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional” y a “aquellas organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional” (CSJN, 2015: pp. 5, 6).

Esta normativa –vigente en ese momento– fue utilizada por la Corte para fundar que YPF S.A. se encontraba bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y, por ende, se hallaba obligado a dar cumplimiento a las disposiciones del Decreto 1172/03 en materia de información pública. Sin embargo, hizo una aclaración: de no haber sido parte de la jurisdicción del P.E.N., la demanda debería haberse respondido de igual modo ya que, por más que la persona a la que se le requiera la información no sea de carácter público o estatal, se encuentra igualmente obligada a brindarla si son públicos los intereses que desarrolla o gestiona.

Frente al argumento de la demandada basado en el artículo 7 inc. C de la Ley 25.831, el cual establece que la información solicitada podrá ser denegada cuando pudiera afectar el secreto comercial o industrial o la propiedad intelectual, la Corte acogió el conocido precedente “*Claude Reyes*” para explicar que el derecho de acceso a la información pública no es absoluto, sino que está sujeto a limitaciones. No obstante, según manifestaron en el precedente citado, tales restricciones deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida. En efecto, el secreto solo puede justificarse para proteger un interés igualmente público, por lo tanto, la reserva sólo resulta admisible para “asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

En síntesis, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no optó por un criterio de jerarquía legislativa sino por uno que dio prioridad a la mayor protección del derecho

constitucional. Ellos interpretaron indistintamente el Decreto y la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental para ordenarle a la demandada a entregar la información solicitada. En detalle, terminaron dándole mayor sustento a la sentencia en torno a los criterios del Decreto más que de los términos de la Ley 25.831 pero nunca la derogó ni específica ni tácitamente a ésta última.

Lo destacable es que el tribunal en ningún momento centró su decisión sobre cuál de las dos normativas era la que se debía aplicar según su rango jerárquico o de especialidad, sino que, de modo complementario, optó por la vía de la armonización para alcanzar el objetivo principal constitucional: proteger el acceso a la información pública.

## DISCUSIÓN

---

A lo largo de este trabajo hemos analizado los aspectos relacionados a las normas que regulan el acceso a la información pública. Partimos de la importancia que tiene para el ser humano el informarse para poder tomar decisiones en su vida, constituyéndolo como un derecho humano fundamental. Vimos cómo fue evolucionando la normativa interna de nuestro país, desde la Constitución Nacional, pasando por acuerdos y principios internacionales para desembocar en 3 leyes que regulan puntualmente el derecho. Una, lo hace en forma especial relacionada con el medio ambiente y las otras dos lo hacen a nivel general, una en el ámbito nacional y otra, en el de la Provincia de Mendoza.

La existencia de normas que regulan un mismo aspecto, el “acceso a la información pública”, nos hizo preguntarnos si existía una “antinomia normativa”. Analizamos el concepto y vimos que efectivamente estábamos frente a una. Luego examinamos los tipos de antinomia que existen y se pudo llegar a la conclusión de que se trata de una de tipo “Parcial – Parcial” dado que no colisionan las normas por completo, sino que poseen un ámbito de injerencia exclusivo donde no entran en conflicto.

Se analizó en detenimiento los aspectos que forman parte de la antinomia y se determinó que las leyes de acceso a la información pública 27.275, de la Nación, y la 9.070, de la Provincia de Mendoza, presentan una mayor protección de dicho derecho, tanto en los plazos más razonables, como también en una amplitud de sujetos obligados, una vía de reclamo tanto administrativa como judicial y la regulación e implementación de una autoridad de aplicación encargada de recibir las solicitudes y velar por el cumplimiento efectivo del acceso a la información, sumada a las novedades del reconocimiento expreso de la inversión de la carga de la prueba como también del establecimiento de una instancia de mediación, ambas en la legislación de Mendoza.

Por su parte, la Ley 25.831 de Régimen de Acceso a la Información Pública protege un ámbito en el cual las otras leyes (cada una en forma individual) no alcanzan. La Ley 27.275 enumera una serie de organismos y sujetos obligados pero todos vinculados al ámbito nacional. Por su parte, la Ley 9.070 de la Provincia de Mendoza hace lo suyo en su jurisdicción provincial sin tener injerencia en organismos nacionales. En cambio, la Ley 25.831 trasciende esos límites dando un manto de protección tanto en organismos y sujetos nacionales como también provinciales, lo que hace que, comparándola en forma individual

con cada norma, brinda una protección complementaria otorgando así un amparo jurídico en aquellas jurisdicciones donde no cuentan con una ley de Acceso a la Información Pública, como son las provincias de Formosa, La Pampa, La Rioja, San Juan y Tucumán, evitando así que queden desprovistas del derecho.

Posteriormente se analizaron los criterios que la Teoría Jurídica otorga para resolver las antinomias, estos son: el Criterio Jerárquico, el Cronológico y el de Especialidad. Aplicar alguno sería desafortunado ya que implica la derogación de una de las normas manteniendo la otra provocando una vulneración en la garantía del derecho al acotar el ámbito de aplicación. Analizando cada uno, comparando la Ley 25.831 con la Ley 27.275 a la luz del criterio Jerárquico, no habría solución ya que las dos normas se encuentran en un mismo orden normativo, pero confrontándola con la Ley 9.070, subsistiría la ley de Acceso a la Información Pública Ambiental en desmedro de la provincial.

Si aplicamos el criterio Cronológico, debería derogarse la Ley 25.831 frente a las otras dos leyes, ya que éstas fueron dictadas con posterioridad, provocando así que, en aquellas provincias que no cuentan con ley propia de Acceso a la Información Pública se vean privadas de protección.

Frente al tercer criterio, el de Especialidad, debería aplicarse únicamente la Ley 25.831 provocando así un detrimento en el derecho teniendo en cuenta los beneficios que proporcionan las otras frente al caso concreto.

Es por todo ello que vemos que no se debe aplicar un criterio que anule la aplicación de alguna de las normas, sino que, por el contrario, debería analizarse la situación particular y frente a ella, optar por la aplicación del ordenamiento jurídico que resulte más conveniente para brindar una protección más integral. Es así que el criterio a aplicar es el de *in dubio pro petitor* tomando como base el espíritu de cada norma a la luz del principio de “la voluntad del legislador” armonizando así el ordenamiento jurídico en su conjunto. Como dice el juez Carlos Emilio Depetris: “La recurrencia a la jerarquía normativa ya no es el único modo de solucionar las antinomias o problemas de concurrencia de diversas fuentes en la captación de una determinada materia, sino que se elige la armonización antes que el descarte.” (Depetris, 2015: p. 7).

Éste también es el criterio adoptado por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación la que en diferentes fallos se ha pronunciado al respecto, como lo vimos en el fallo “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S. A.” o como también lo expresó en el fallo

anteriormente analizado “Organización Veraz S. A. c/ E.N.-PEN.-ME. Y O.S.P.”, en el cual dijo: “...la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darle un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto.” (CSJN, 2007: p. 119).

Por todo lo antedicho, vemos que la mejor solución es la subsistencia de todas las normas sujetas a análisis y emplearlas en forma complementaria, aplicando al caso concreto la que brinde mayor protección y vigencia.

Sería muy conveniente modificar y actualizar la Ley 25.831 de Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental, adaptándola a los requerimientos internacionales, ampliando su campo de aplicación e incorporando las innovaciones propias del ámbito ambiental, como podría ser el reconocimiento de la figura del “defensor ambiental” y así mantener un régimen especial de protección que logre un resguardo integral y transversal en todas las jurisdicciones y sujetos obligados por igual.



## REFERENCIAS

---

Acuerdo de Escazú. (2018). “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública, y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, Escazú, San José, Costa Rica, 4 de marzo de 2018, disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)

Bidart Campos, G. (2001). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Ediar

Convención Americana de Derechos Humanos. (1969). “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, San José, Costa Rica: noviembre de 1969, disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos\\_publicaciones\\_colecciondebolsillo\\_10\\_convencion\\_americana\\_ddhh.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1996). “Bigma S.R.L. c/ ENTEL s/ contrato administrativo”. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sentencia de 5 de noviembre de 1996, disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-bigma-srl-entel-contrato-administrativo-fa96000502-1996-11-05/123456789-205-0006-9ots-eupmocsollaf?q=moreLikeThis%28id-infojus%2C%20numero-norma%5E4%2C%20tipo-documento%5E4%2C%20titulo%5E4%2C%20jurisdiccion%2C%20tesauro%2C%20provincia%2C%20tribunal%2C%20organismo%2C%20autor%2C%20texto%5E0.5%29%3ABigma%20c/Entel&o=2&f=Total%7CFecha/1996%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJuridicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal/>

[CORTE%20SUPREMA%20DE%20JUSTICIA%20DE%20LA%20NACION%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Eltica%5B5%2C1%5D%7CTi po%20de%20Documento/Jurisprudencia&t=12](#)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1999). “Ganora, Mario Fernando y otros s/ Habeas Corpus”. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sentencia de 16 de setiembre de 1999. Disponible en: <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ganora-mario-fernando-otros-habeas-corpus-fa99000012-1999-09-16/123456789-210-0009-9ots-eupmocsollaf>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2007). “Organización Veraz S.A. c/ E.N. – P.E.N. – M.E. y O.S.P. s/ Amparo Ley 16.986”. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sentencia de 6 de marzo de 2007, disponible en: <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=Habeasdata>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2015). “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sentencia de 10 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-giustiniani-ruben-hector-ypf-sa-amparo-mora-fa15000237-2015-11-10/123456789-732-0005-1ots-eupmocsollaf?>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2016). “Boggiano, Antonio c/ Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social”. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sentencia del 16 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-boggiano-antonio-estado-nacional-ministerio-desarrollo-social-proceso-administrativo-inconst-varias-fa16000036-2016-03-16/123456789-630-0006-1ots-eupmocsollaf?>

Corte Internacional de Derechos Humanos. (2006). “Claude Reyes y otros Vs. Chile”.

Sentencia de 19 de septiembre de 2006, disponible en:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf).

Constitución de la Nación Argentina. (1994). Santa Fe, Argentina. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (1958). Bogotá, Colombia.

Disponible en:

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos\\_publicaciones\\_colecciondebolsillo\\_02\\_declaracion\\_americana\\_derechos\\_hombre.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_02_declaracion_americana_derechos_hombre.pdf)

Decreto N° 1172/03. (2003). Boletín Oficial. 03 de diciembre de 2003.

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). Río de Janeiro, Brasil,

1992. Disponible en:

<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Depetris, C. E. (2015). “Hacia un cambio en la práctica jurídica: Notas sobre el Capítulo I

del Título preliminar del Código Civil y Comercial”. 01 de junio de 2015. Disponible en:

<http://www.saij.gob.ar/carlos-emilio-depetris-hacia-cambio-practica-juridica-notas-sobre-capitulo-1-titulo-preliminar-codigo-civil-comercial-dacf150652-2015-06-01/123456789-0abc-defg2560-51fcanirtcod>

Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). París, Francia. 10 de diciembre de

1948. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Ekmekdjian, M. A. (1994). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I*. Ediciones Depalma.

Buenos Aires, Argentina

Ley N° 9.070. (2018). “Acceso a la Información Pública”. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza. 07 de junio de 2018. Disponible en:

<https://eticapublica.mendoza.gov.ar/pdfs/ley-9070.pdf>

Ley N° 25.675. (2002). “Ley General del Ambiente”. Boletín Oficial, 26 de noviembre de 2002. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley N ° 25.831. (2004). “Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental”, Boletín Oficial. 7 de enero de 2004.

Ley N° 27.275. (2016). “Derecho de Acceso a la Información Pública”. Boletín Oficial. 29 de setiembre de 2016.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Secretaria de las Naciones Unidas, Nueva York. 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Programa 21. (1992). “Agenda 21”. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>

Ross, A. (1963). *Sobre el Derecho y la Justicia* (trad. de G. Carrió), Buenos Aires, Eudeba.



*“EL PROPÓSITO DE ESTE TRABAJO ES REALIZAR UN LEGADO A LA SOCIEDAD, COMO EL ALGARROBO, EMBLEMA DE NUESTRA UNIVERSIDAD QUE SE PRESENTA EN SU ESCUDO COMO SÍMBOLO DE PROMOCIÓN DE SUS VALORES YA QUE ÉSTE SE ARRAIGA A LA TIERRA, ES CAPAZ DE DAR BUENA MADERA, PURIFICA EL AIRE Y HACE CADA DÍA UN GRAN APORTE A LA HUMANIDAD”*