



**PROBLEMAS DE CONGRUENCIA ENTRE LA LEY N°
27.275 Y LA NORMATIVA DE INFORMACIÓN PÚBLICA
AMBIENTAL**

TRABAJO FINAL DE GRADO: MANSUCRITO CIENTÍFICO

Autor: Marcelo Alejandro Varas

D.N.I.: 37.225.149

Legajo: VABG 21792

Prof. Director: César Daniel Baena

Córdoba, 2020

Índice

Resumen y Palabras Claves	3
Abstract y Keywords	4
Introducción	5
Métodos	14
Resultados	16
Discusión	19
Referencias	23

Resumen

El presente trabajo tomó como temática de investigación el acceso a la información pública en Argentina y su relación con las leyes nacionales de presupuestos mínimos, la normativa de la Provincia de Córdoba y de la Ciudad de Córdoba con foco en el régimen de libre acceso a la información pública ambiental. El objetivo general se centró en dilucidar si existían conflictos entre el marco de presupuestos mínimos en acceso a la información pública ambiental, la nueva ley nacional específica en acceso a la información pública y las normativas provinciales y municipales de Córdoba. El tipo de estudio del trabajo fue principalmente descriptivo con un gran uso del análisis documental. De tal análisis, se analizó la doctrina poniendo énfasis en el significado del acceso a la información, en donde la mayoría de autores lo señalan como un derecho/obligación por un lado de los ciudadanos de acceder a la información en posesión del Estado a los fines de propiciar la participación ciudadana en las acciones que éste tome y por el otro, la obligación del Estado de suministrarla. Dentro del análisis normativo se evidenció que la normativa específica dentro de Córdoba aún no contempla aspectos de las leyes nacionales, sin embargo, va camino a ello. Por su parte, en la Jurisprudencia se pudo verificar en los fallos analizados que la Provincia se rige más por la normativa provincial que por la normativa nacional, interrumpiendo en algunos casos la participación ciudadana como objetivo del derecho de acceso a la información pública. El trabajo concluye finalmente en que la coordinación legislativa entre Nación, Provincia y Ciudad no es la más óptima, a pesar de los avances que se han logrado, y que la normativa a nivel provincial y municipal se debería actualizar para así lograr una completa armonía con el nivel nacional o federal.

Palabras clave: derecho de acceso a la información pública; derecho a la información; política ambiental; información ambiental; congruencia.

Abstract

The present paper took as a research topic the access to public information in Argentina and its relationship with the national laws of minimum budgets, the regulations of the Province of Córdoba and the City of Córdoba with a focus on the regime of free access to the environmental public information. The general objective was focused on elucidating whether there were conflicts between the framework of minimum budgets in access to public environmental information, the new specific national law on access to public information and the provincial and municipal regulations of Córdoba. The type of study of the work was mainly descriptive with a great use of documentary analysis. From this analysis, the doctrine was analyzed emphasizing the meaning of access to information, where most authors point out it as a right/obligation on the one hand of citizens to access information in possession of the State for the purposes to promote citizen participation in the actions that it takes and, on the other hand, the obligation of the State to provide it. Within the regulatory analysis it was evidenced that the specific regulations within Córdoba still do not contemplate aspects of national laws, however, it is on the way to that. For its part, in the jurisprudence it was possible to verify in the analyzed rulings that the Province is governed more by provincial regulations than by national regulations, interrupting in some cases citizen participation as an objective of the right of access to public information. The work finally concludes that legislative coordination between the Nation, Province and City is not the most optimal, despite the progress that has been made, and that the regulations at the provincial and municipal level should be updated in order to achieve complete harmony with the national or federal level.

Keywords: right of access to public information; right to information; environmental policy; environmental information; congruence.

1. Introducción

De acuerdo a lo publicado en *Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia N° 3 (2004)*, el objeto de estudio del Derecho Ambiental es el “ambiente”, y si bien no se encuentra una definición concreta dentro de la Constitución Nacional ni en las leyes federales asociadas a éste, si lo realiza la Ley N° 11.723 (1995) sobre protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general de la Provincia de Buenos Aires que establece en su Anexo 1 “AMBIENTE: (medio, entorno, medio ambiente): Sistema constituido por factores naturales, culturales y sociales, interrelacionados entre sí, que condicionan la vida del hombre a la vez que constantemente son modificados y condicionados por éste.”.

Realizando un análisis de lo descripto hasta aquí se puede extraer que tales factores naturales, culturales y sociales condicionan la vida del hombre y éste, a su vez, los modifica constantemente tanto de forma negativa como positiva, logrando un nuevo estado o condición. Se establece de esta manera un ciclo de interrelación y retroalimentación continua que consecuentemente en cada etapa produce información que resulta ser un aspecto fundamental para el hombre ya que se produce en su entorno de vida y como éste es un ser social por naturaleza, además afecta a su sociedad. Este ciclo y la información que produce es lo que le da sentido a la denominada participación ciudadana donde el acceso a la información cobra una vital importancia.

Se cree pertinente mencionar que el marco normativo ambiental en Argentina se caracteriza por ser un sistema complejo, dado principalmente por el federalismo que ha tomado la República Argentina para su organización territorial del poder (Gago, Zavaglia y Rivas, 2016).

Según Esain (2008) dentro de esa complejidad se identifican relaciones sistémicas entre las normas, encontrando relaciones verticales, entre normas de diferente orden, y relaciones horizontales, entre normas de idéntico orden jurídico.

Este trabajo se centrará en las relaciones sistémicas de normas en sentido vertical, es decir, las vinculaciones entre las leyes de presupuestos mínimos en materia ambiental, la nueva ley de acceso a la información pública, las leyes complementarias de la Provincia de Córdoba y las normativas complementarias congruentes municipales de la Ciudad de Córdoba, poniendo foco en el acceso a la información pública ambiental a los fines de verificar la existencia de conflictos entre la normativa.

Como acto preliminar se ha identificado que tanto en la Ciudad de Córdoba como en la Provincia de Córdoba no se han ejecutado análisis suficientes que permitan identificar problemas de congruencia entre la normativa vigente, sin embargo, se ha evidenciado que se han desarrollado trabajos de investigación universitarios orientados a establecer comparaciones de las normas vigentes en materia de acceso a la información pública ambiental federales y provinciales, aun así, no lo han hecho para la Ciudad de Córdoba. Por lo que se considera importante ampliar la esfera de análisis a la relación y coexistencia entre los regímenes establecidos por las leyes vigentes que regulan la materia.

El desarrollo del trabajo responderá al interrogante: ¿existen conflictos entre el marco de presupuestos mínimos en materia de acceso a la información ambiental, la nueva ley de acceso a la información, las leyes provinciales sobre el acceso al conocimiento de los actos del Estado, de Política Ambiental Provincial y la ordenanza municipal de la Ciudad de Córdoba 11.877 sobre acceso a la información pública?

Como parte fundamental de un trabajo de investigación, es necesario comenzar con la mención de algunos conceptos introductorios a los fines de comprender la globalidad de la temática a analizar.

Se comenzará mencionando que el derecho de acceso a la información pública se considera un elemento esencial para el normal funcionamiento de las instituciones republicanas y de los gobiernos democráticos, los cuales se fundan teniendo como base ciertos principios como los son el de igualdad ante la ley, de soberanía popular, de separación de poderes, de periodicidad de los mandatos, de responsabilidad de los funcionarios, de consagración de los derechos, de obligaciones y garantías individuales y por último, uno de los principios padre del derecho de acceso a la información pública, la publicidad de los actos de gobierno. De este último puede afirmarse que el derecho de acceso a la información pública es una facultad de la cual goza cada ciudadano a modo de poder acceder a todo tipo de información en poder de entidades públicas o personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, es por ello, que para que tal facultad pueda desarrollarse de manera eficaz es necesario instrumentar un sistema administrativo que permita a cualquier ciudadano acceder a la información solicitada (Echeverría, 2012).

Por otro lado, siguiendo la línea metódica del trabajo y como parte necesaria del análisis documental, se analizarán algunos de los antecedentes normativos más relevantes y relativamente actuales al desarrollo de este trabajo.

En nuestro país el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido constitucionalmente en los artículos 1º, 14 y 33 de la Constitución Nacional y donde también incluye a los pactos y tratados internacionales suscritos por el Estado argentino (artículo 75, inc. 22 de la Carta Magna) donde este derecho es mencionado y a nivel nacional constituye un hito histórico de cara a la participación ciudadana con la sanción de la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública (Del Campo y Serra, 2019).

A nivel provincial, las provincias pueden dictar su propia normativa para regular el ejercicio del derecho dentro de su jurisdicción territorial pudiendo adherirse a leyes nacionales, dentro de las cuales se encuentran la nueva ley de acceso a la información pública (Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, 2017). En el caso de la Provincia de Córdoba aún no posee decreto reglamentario asociado a la nueva ley (Banco Mundial, 2019).

A nivel internacional y como se indica en Echeverría (2012), es importante mencionar a los pactos y tratados en donde el derecho de acceso a la información pública se encuentra consagrado y que adquieren jerarquía constitucional en nuestra Carta Magna luego de la reforma constitucional de 1994, los más representativos son la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), el Pacto Internacional de derechos políticos y civiles (art. 19 inc. 2) y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 13 inc. 1; art. 14), en donde dentro de su contenido se fomenta a la participación ciudadana, se expresa el derecho a recibir información y establecimiento de secuencias en temas de comunicación.

A nivel jurisprudencial, el derecho al acceso a la información se ha tratado en diversidad de fallos nacionales, uno de ellos, en los autos caratulados “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, se expresa que el Estado al poseer el 51% de las acciones societarias de la empresa YPF y que la asignación de roles preponderantes dentro de ella fue realizada por el presidente de la Nación, la información que la empresa genera se encuentra en poder del Estado y debe permitir a cualquier persona su acceso. En este fallo, se enfatiza que el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente en los tratados internacionales que poseen jerarquía internacional luego de la reforma de 1994 y por consecuencia, es un derecho fundamental

que debe ser protegido (Corte Suprema de Justicia de la Nación, CAF 037747/2013/CS001, 2015).

Retornando a la órbita del Derecho Ambiental, indefectiblemente para continuar con el objeto de análisis del trabajo, se debe brindar una definición sobre el acceso a la información pública ambiental, para ello, la Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 en su artículo 2 expresa que “se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable” (Ley N° 25.831, 2004).

A este nivel de desarrollo introductorio y con la presentación de las definiciones adoptadas en este trabajo, a priori, se puede detectar una relación o vinculación entre las definiciones adoptadas para el derecho de acceso a la información pública e información pública ambiental en el sentido que ambas ponen énfasis en la participación ciudadana.

Se destaca que al hablar del término información ambiental y retornando a lo mencionado al inicio de la introducción, el término cobra una significativa importancia en cuanto a que como organismos con vida nos desenvolvemos en un “ambiente” interaccionando con diversos factores, entre ellos, los recursos naturales y nuestro entorno biótico o con vida haciendo que nuestra propia interrelación con este ambiente o entorno, éste se modifique ya sea negativa o positivamente pudiendo afectar de igual manera otros principios o derechos fundamentales como la vida o la salud pública entre otros. Por lo antedicho es que, el modo en el que el hombre afecte el ambiente surge la necesidad de que las decisiones que se tomen sobre él sean ejecutadas con la participación de todos los ciudadanos, y en este sentido el acceso a la información pública surge como un derecho fundamental que moviliza la participación ciudadana entre los actores de nuestra sociedad, estableciendo relaciones de derecho y obligaciones, en cuanto, a un derecho de los ciudadanos para acceder a la información y al Estado la obligación de brindarla.

Adentrándose aún más en el marco ambiental, el derecho a la información pública ambiental a nivel constitucional, se encuentra enmarcado en el artículo 41 de la Constitución de la Nación (1994), donde establece en su primer párrafo: “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.”, y

específicamente en su segundo párrafo: “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.”. A su vez, el artículo 43 sobre las acciones de amparo y habeas data, expone una forma rápida para el acceso a la justicia a los fines garantizar la protección de los derechos, incluyendo los mencionados anteriormente.

A nivel de tratados internacionales con jerarquía constitucional, se puede mencionar como representativos en relación al acceso a la información pública ambiental a la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, y además de éstos, se pueden indicar las principales declaraciones que influyen nuestro derecho interno como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de Río y Programa 21, entre otras.

Dentro de un marco de actualidad, recientemente el Senado de la Nación ha dado media sanción al proyecto de ratificación al denominado “Acuerdo Regional sobre Acceso a la información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado el 4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica. Este acuerdo que podría obtener jerarquía constitucional por el art. 75 inc. 22, de la Constitución Nacional, dentro de sus objetivos, busca garantizar los derechos de todos los habitantes a la información, necesita la ratificación de 11 países para entrar en vigor y al mes de septiembre de 2020 cuenta con 22 firmas y 9 ratificaciones (Cepal.org, 2020).

Introduciéndonos en el plano legal nacional, luego de la reforma constitucional de 1994, en Argentina se han sancionado once leyes de presupuestos mínimos ambientales. Estas leyes que poseen una especial jerarquía vertical conferidas por el artículo 41 de la Constitución Nacional contienen una serie de principios, de los cuales, para el desarrollo de este trabajo, los principios de congruencia e integración incluidos los artículos 4 y 5 de la Ley General del Ambiente poseen una cierta importancia y prioridad de análisis.

La Ley General de Ambiente es considerada la más importante entre todas las leyes de presupuestos mínimos, aborda el derecho a la información pública ambiental en sus artículos 16 a 18, en donde se remarca la obligatoriedad de suministrar la información en manos de actores públicos y privados, la existencia de un mecanismo de solicitud de

información pública y de un sistema de información ambiental y la obligación del Poder Ejecutivo Nacional de generar un informe anual para presentar en el Congreso de la Nación (Roth et al., 2019). Posteriormente a la sanción de la Ley General del Ambiente, un año después, se sanciona la Ley “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental” N° 25.831, ampliando los artículos de la primera (Roth et al., 2019).

A modo integrativo del marco constitucional y de leyes de presupuestos mínimos, se considera importante mencionar el fallo del Juzgado Contencioso Administrativo Federal 8, que en el caso “Fundación Ambiente y Recursos Naturales c/ YPF SA s/ varios” se consideró que el derecho de acceso a la información ambiental, constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la protección ambiental, abarcando la participación, el acceso a la información pública y la obligación de los estados de garantizar su accesibilidad. A su vez, en el documento se indican los tratados y declaraciones internacionales a los que nuestro país está suscrito y se pone énfasis en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en donde se dispone que el modo de tratar las cuestiones ambientales es a través de la participación de una ciudadanía informada y con derechos reconocidos de información, participación y tutela judicial efectiva (Juzgado Contencioso Administrativo Federal Nro. 8, 64727/2018, 2019).

Superando los niveles constitucionales y de presupuestos mínimos, se encuentra la regulación propia de cada esfera de gobierno, federal, provincial y municipal; y al ser el acceso a la información predominante en orden administrativo, cada ámbito legisla sus propios mecanismos de acceso, respetando los marcos normativos establecidos a niveles constitucionales y de presupuestos mínimos (Roth et al., 2019).

En el ámbito provincial, el derecho de acceso a la información pública se encuentra expresado las leyes provinciales de acceso al conocimiento de los actos del Estado (Ley N° 8.803), Carta del ciudadano (Ley N° 8.835), modernización del Estado (Ley N° 8.836), sobre libertad de expresión (Ley N° 10.149) y de política ambiental provincial (Ley N° 10.208). Las primeras cuatro se enfocan en el derecho de acceso a la información pública, mientras que, en la última se regula en sus artículos 54 a 62 el régimen de acceso a la información pública ambiental en relación con la ley N° 8.803 aunque con algunas diferencias.

La ley de política ambiental provincial N° 10.208 posee 9 objetivos expresados en su artículo 3, y uno de ellos, referencia específicamente al acceso a la información pública, el inciso g donde expresa: “organizar e integrar la información ambiental provincial garantizando su libre acceso y la obligación de informar tanto del sector público como del sector privado” (Ley N° 10.208, 2014).

En la Ciudad de Córdoba, no se identifica aún de forma explícita el régimen de acceso a la información pública ambiental, pero si se establece en la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba (1995) como derechos de los vecinos en su artículo 9 inciso 6: “a peticionar a las autoridades, a obtener respuestas y a la motivación de los actos administrativos”, además en su inciso 7: “a informarse y ser informados”. Otro de los artículos importantes referido al acceso de información en la Ciudad es el artículo 20 de la misma Carta Orgánica:

Los vecinos tienen el derecho a la información periódica sobre el estado de los ingresos, gastos, disponibilidades, así como el balance sintético sobre la ejecución, del presupuesto, la ejecución de políticas municipales y lo que resulte pertinente y de interés general. (Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, 1995, art. 20).

En este sentido el ambiente puede considerarse como pertinente y de interés general.

De manera específica para la Ciudad de Córdoba se identifica la Ordenanza Municipal N° 11.877 sobre el derecho de acceso a la información pública, en donde en su artículo 1 contempla que “toda persona tiene derecho [...] a solicitar, a acceder y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna” (Ordenanza N° 11.877, 2010), además se le confiere al derecho de acceso a la información rango de derecho humano y se establecen los mecanismos para su solicitud.

Es insoslayable que, al emitir un análisis sobre los problemas de congruencias en el marco normativo descripto, es necesario brevemente incurrir en la mención de la distribución de las competencias legislativas en referencia a la materia ambiental.

En la actualidad, en la Argentina no se cuenta con un Código Ambiental, es decir, no existe un cuerpo que compile toda la legislación de la temática, por lo tanto, existen leyes ambientales que se encuentran vigentes empero una cantidad significativa de disposiciones nacionales, provinciales y municipales y si bien, se ha mejorado el caos normativo en referencia a la distribución de competencias legislativas antes de la reforma constitucional de 1994, aún se presentan diferencias (Botassi, 2004).

Posterior a la reforma constitucional de 1994, la cual logró superar en gran medida el sistema jurídico ambiental ineficaz establecido por nuestra constitución originaria de 1853/60, el artículo 41 de la reformada constitución menciona en su tercer párrafo: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”(Constitución de la Nación Argentina, 1994), entonces en este punto, el sistema normativo ambiental previsto para nuestro país se condice con la máxima ambiental “Pensar Global y Actuar Local”, sin embargo, parece una premisa sencilla en el marco teórico, pero a medida que se profundiza en la delimitación de potestades nacionales y provinciales la tarea se dificulta. Esta dificultad puede ser superada sólo si la legislación ambiental con su nuevo marco de presupuestos mínimos es concebida y si se aplica de forma coordinada y consensuada en todos los niveles de gobierno, manteniendo el esquema de que el Estado dicta los presupuestos mínimos, las provincias los complementan y los municipios se adhieran a las leyes provinciales (Gago, Zavaglia y Rivas, 2016).

Motivado por la descripción de los conceptos teóricos esenciales y los antecedentes relevantes, se pueden nombrar los objetivos que se establecieron para el fluido desarrollo de este trabajo.

El objetivo general de esta investigación es analizar los problemas de congruencia entre la Ley nacional de Acceso a la Información Pública N° 27.275, la Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831, la legislación provincial y municipal asociadas a la temática, y en función de este, se establecieron cuatro objetivos específicos:

El primero de ellos se centrará en relevar y analizar las diferentes posturas doctrinarias sobre el acceso a la información pública, haciendo hincapié en la ambiental. Este objetivo supone la base de la investigación desarrollada ya que con él se introduce en el campo de investigación y concibe un impulso fuerte para el desarrollo global de toda la investigación.

El segundo objetivo buscará sistematizar y analizar la regulación del derecho de acceder a la información pública ambiental en Argentina antes y después de la sanción de la Ley N° 27.275, permitiendo facilitar el análisis del objeto de estudio identificando los cambios más relevantes de la normativa vigente respecto la antigua.

A continuación, como tercer objetivo se profundizará en los puntos de incongruencia entre la Ley N° 27.275, la Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831, las leyes provinciales y municipales en relación a la materia. Corresponde uno de los puntos más importantes del análisis, ejerciendo gran impacto en el resultado final de la investigación.

Por último, se propone relevar y analizar fallos jurisprudenciales que traten la temática de acceso a la información pública ambiental antes y después de la sanción de la Ley N° 27.275. Al igual que el análisis de la doctrina este objetivo permitirá ver los puntos de vistas de los jueces a la hora de aplicar las normativas vigentes en cada período y utilizarlo como soporte al análisis de incongruencias mencionado en los objetivos anteriores.

2. Métodos

Dado los objetivos generales y específicos definidos que proyecta esta investigación, el tipo de estudio que se utilizó es el descriptivo. Según Dankhe (1986), estos tipos de estudios buscan describir situaciones y eventos, midiendo o evaluando diferentes aspectos, tamaños o elementos del fenómeno a investigar. Cabe aclarar, que, por la característica de la investigación y la postura de análisis, investigar si existen problemas de congruencia entre normativas dentro de un marco normativo vigente, es viable también identificar que se utilizó el tipo de estudio exploratorio, centrado en la idea de descubrir y establecer un marco de ideas generales, identificar dimensiones y categorías de análisis (Vieytes, 2004).

Por el tipo de trabajo también se utilizó como estrategia metodológica el método cualitativo. En este tipo de estrategia "...lo que pretende no es tanto cuantificar datos como comprender el fenómeno que estudia..." (Guirao y Bañuls, 2001, p. 23).

En cuanto a la delimitación temporal, se estableció como punto de partida desde el año 1994, año en el cual se reformó la Constitución Nacional, hasta el día de hoy. Se considera un período relevante e interesante ya que desde el año de la reforma constitucional a la fecha se ha instrumentado un nuevo marco normativo en materia ambiental y de acceso a la información pública a nivel nacional que ha superado al ineficaz marco anterior.

Desde la delimitación temporal, se focalizó en primera instancia en el nivel de gobierno constitucional, lo cual como consecuencia hizo delimitar el análisis al ámbito internacional, pasando por el nacional, luego el de la Provincia de Córdoba y, por último, el de la Ciudad de Córdoba.

Con relación al plan de trabajo, se desarrolló en tres etapas. En una primera etapa, se ejecutó una búsqueda bibliográfica profunda en cuanto a doctrina sobre derecho de acceso a la información pública y derecho a la información pública ambiental, para ello, y durante el desarrollo de todo el trabajo se exploró en buscadores tales como: SciELO, Google Académico, páginas web de información especializada en la temática, páginas web del gobierno en todos sus niveles y bibliotecas virtuales de universidades e institutos de investigación, luego de la búsqueda de bibliografía, se realizó un análisis bibliográfico a los fines de elaborar y construir el marco teórico.

La segunda etapa consistió en la recolección, selección y análisis de fuentes documentales primarias, secundarias y terciarias, tales como, leyes, decretos, ordenanzas, directivas, resoluciones del gobierno nacional y provincial, informes del estado, etc.

Como tercera y última etapa, se ejecutó un análisis de los resultados obtenidos, se ordenaron en base a los objetivos planteados y se utilizaron como entradas para mejorar el análisis del problema de investigación.

3. Resultados

En este apartado, se presentan los resultados obtenidos en función a los objetivos propuestos.

De acuerdo al primer objetivo planteado, desde la doctrina, diversidad de autores han encontrado un carácter significativo al derecho de acceso a la información y particularmente al que corresponde al acceso a la información pública.

En tal sentido, la mayoría de los autores coinciden en que el Estado debe poseer un sistema administrativo a los fines de facilitar el acceso a los ciudadanos sobre la información que tengan bajo su poder, promoviendo de tal manera, la participación de los ciudadanos para que puedan tomar conocimiento de los actos que ejecuta o plantea el Estado y permitiendo que los ciudadanos tomen su cuota de participación en las decisiones que se tomen o puedan tomar en los diferentes niveles de gobierno.

Ejemplo de tales autores son Basterra (2010), quien define al derecho de acceso a la información pública como un derecho/deber derivado de la libertad de expresión y como precondition para el ejercicio de ella; también Echeverría (2012) quien explica que el derecho de acceso a la información pública es un elemento esencial para el normal funcionamiento del sistema democrático, ya que el derecho es una facultad de todo ciudadano para acceder a todo tipo de información bajo poder del Estado y éste posee la obligación de instrumentar un sistema administrativo para proveer tal información. En Griffero (2017), se expresa que el derecho de acceso a la información pública se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la libertad de expresión y, por lo tanto, para el normal desarrollo del quehacer político requiere que las personas tengan información necesaria para la toma de decisiones o para el fundamento de sus opiniones a los fines de motivar a la participación ciudadana en las decisiones que tome el Estado.

A los fines del segundo objetivo, de los diferentes autores y noticias de la época, se puede expresar que la sanción de la Ley N° 27.275 de acceso a la información pública supuso para el país un avance notorio en la materia, retirándolo de entre los países con menos avances en acceso a la información pública de América.

Respecto al contexto histórico y según Di Febo y Molina (2019), antes del año 2016, en Argentina este derecho se regía principalmente por el Decreto N° 1172 que sólo abarcaba al Poder Ejecutivo Nacional, a diferencia de la nueva Ley N° 27.275 que incluye

como sujetos obligados a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además de sus dependencias y empresas y sociedades del Estado. Se destaca que la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, en cierto modo, intenta unificar la legislación asociada a la materia estableciendo un equilibrio legal y mitigando así el caos normativo anterior a ella. Es necesario mencionar que la Provincia de Córdoba no adhirió a la nueva ley.

Como parte del tercer objetivo, en relación a los puntos de incongruencia entre la ley de presupuesto mínimos de acceso a la información pública ambiental y la legislación provincial y municipal de la Ciudad de Córdoba sobre la temática, se puede mencionar como resultado de un análisis comparativo que la Ley N° 8.803 sobre acceso al conocimiento de los actos del Estado de la Provincia de Córdoba y la Ordenanza Municipal de la Ciudad de Córdoba N° 11.877 sobre libre acceso a la información pública poseen en cierta forma los mismos conceptos y artículos en su contenido, ampliándose en algunos casos en la ordenanza municipal.

Por otro lado, cabe señalar que la Ley General de Ambiente N° 25.675 (2002) en su artículo 3° expresa que su alcance es nacional y que sus disposiciones son de orden público, además en su artículo 4°, dentro de los principios que describe, nombra el principio de congruencia, el cual hace referencia de que la normativa provincial y municipal deberán ser adecuadas a la normativa nacional, y por consecuencia, a las otras leyes de presupuestos mínimos. A pesar de lo descripto, la legislación provincial en cuanto a la ley N° 8.803 y la ordenanza municipal N° 11.877 aún no receptan en su contenido artículos relacionados al derecho de acceso a la información pública ambiental, presentando una falta de adecuación a los presupuestos mínimos según la Ley N° 25.831 de libre acceso a la información pública ambiental.

Por su parte, la ley provincial de Política Ambiental N° 10.208, si bien, recepta en su cuerpo varios de los artículos de la Ley N° 8.803, también incluye artículos de la ley N° 25.831 lo que permite demostrar que la Provincia ha comenzado desarrollar en cierta manera algunos aspectos sobre el acceso a la información pública ambiental.

En cuanto al cuarto y último objetivo, el resultado del análisis fue dificultoso ya que no se ha desarrollado una vasta cantidad de fallos en materia de acceso a la información pública ambiental en el ámbito de la Ciudad de Córdoba y en la Provincia de Córdoba, sin embargo, se destaca el caso de Fundeps y Fundación 365 como un antecedente importante para la provincia y el país.

Las fundaciones nombradas en el párrafo anterior presentaron un recurso de casación a un fallo anterior sobre acción de amparo por mora que data del año 2010, cuestionando a la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación de la Ciudad de Córdoba, la cual había fallado constituyendo o basándose en una interpretación errónea de la Ley N° 8.803 y de la Constitución Provincial, teniendo una concepción limitada del concepto de información pública. En los autos caratulados “FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE POLITICAS SUSTENTABLES C/ SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL MINISTERIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DE LA PCIA. DE CBA. - AMPARO POR MORA (LEY 8803) - RECURSO DE CASACIÓN” se identificó al derecho de acceso a la información pública como un derecho humano que corresponde a toda persona sin que deba acreditar algún tipo de motivo y que no necesariamente la información deba estar vinculada a un acto administrativo ya dictado para brindarla como lo consideró la Cámara (Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, Sala Contencioso Administrativa, Sentencia Número 36, 2019).

4. Discusión

El objetivo general de este trabajo de investigación consistió en analizar los problemas de congruencia entre la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública N° 27.275, la Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831, las leyes de la Provincia de Córdoba y las del Municipio de Córdoba respecto al acceso a la información pública ambiental.

Desde el punto de vista doctrinario adopté lo que expresa Basterra (2010) en cuanto a que el derecho de acceso a la información pública es considerado un derecho/deber derivado de la libertad de expresión y es una precondition para ejercerla plenamente. Éste es considerado un derecho humano, que tiene raigambre constitucional, es nombrado y explicado por los diversos tratados internacionales en la temática y promueve a la participación ciudadana ya que para su ejercicio requiere la ejecución del derecho de los ciudadanos a ser informados y al Estado la obligación de informar (Basterra, 2010).

En tal sentido y de acuerdo a los resultados del análisis documental de la doctrina y de la mano a los conceptos adoptados considero que la preocupación por el estado o situación actual y el cuidado integral del medio ambiente es un tema concurrente en las últimas décadas dado que es el entorno en el cual el hombre en sus generaciones pasadas, actuales o futuras ejercen sus derechos y/o cumplen con sus obligaciones en cada una de las etapas de su vida y en esta órbita afirmo que es sumamente importante que los ciudadanos conozcan sobre los actos que ejerce el Estado sobre ese entorno, obligándolo a informar y ofreciendo al ciudadano la facultad de ser informado, promoviendo así la participación ciudadana en la toma de decisiones, protegiendo los bienes jurídicos asociados y manteniendo el orden público general de todos los actores de la sociedad.

Por otro lado desde el análisis documental normativo fue fundamental la familiarización sobre el concepto de congruencia y es sumamente importante mencionar el preponderante rol que ocupa la Ley General de Ambiente N° 25.675 (2002) en el marco normativo ambiental vigente y que en su artículo 4° refiere al principio de congruencia haciendo referencia a que “la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga”.

La Ley General de Ambiente fue sancionada en 2002 y posterior a ella, en el año 2004, se sanciona la Ley N° 25.831 sobre el régimen de acceso a la información pública

ambiental, como parte del análisis y como parte de la conclusión al segundo objetivo y referido a la preponderancia de las leyes me inclino hacia la expresión de verticalidad de las leyes que se explica en Esain (2008) en la cual luego de la Constitución Nacional y los tratados internacionales a los cuales la República se suscribe, las leyes de presupuestos mínimos rigen sobre cualquier otra, en este caso a la temática de acceso a la información pública ambiental.

Siguiendo la línea temporal, en el año 2016 se sanciona la Ley N° 27.275 sobre derecho de acceso a la información pública como un intento de subsanar problemas que se venían arrastrando históricamente por no contar con un régimen ordenado sobre el acceso a la información para los ciudadanos y por la existencia de un sistema administrativo no acorde o adecuado para que el Estado pueda desarrollar adecuadamente la obligación de informar. Actualmente la nueva ley se encuentra en armonía con las Leyes de Presupuestos Mínimos y podemos mencionar que complementa las disposiciones de la Ley N° 25.831, sin embargo, brinda a través de su artículo 36 la posibilidad de adhesión de las provincias a la misma, y en el caso de la Provincia de Córdoba, a la fecha no se encuentra adherida.

En la Provincia de Córdoba desde el año 1999, anterior a la Ley 25.675, se posee un régimen de acceso a la información pública a través de la Ley Provincial N° 8.803 sobre Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado. Este régimen especifica en su artículo 1° que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano provincial, sin embargo, en su artículo 2° expresa que tal información es sólo la que sirva de base a actos administrativos y, de hecho, en la jurisprudencia analizada, los tribunales cordobeses han fallado de forma literal a lo que menciona este artículo.

En el año 2014 se sanciona la Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba N° 10.208 y en términos de acceso a la información pública ambiental se encuentra más en consonancia con la Ley Nacional N° 25.831, ampliando el tipo de información que los ciudadanos pueden solicitar, siendo ella, además de la que sirva de base a actos administrativos, a toda información producida por organismos, sociedades y entes, salvo las excepciones del artículo 56.

En el ámbito municipal, la Ciudad de Córdoba cuenta con la Ordenanza N° 11.877, sancionada en el año 2010 y si bien, es posterior al régimen establecido por la Ley N° 25.831, su contenido es casi idéntico al de la Ley N° 8.803, por lo que no incluye de

manera específica el derecho de acceso a la información pública ambiental y la información a la que está obligado el municipio es la que sirve de base para actos administrativos.

Por todo lo expuesto, se completa la conclusión al segundo objetivo mencionando que se encuentra a la legislación provincial deficiente en el sentido que mucha información no relacionada a actos administrativos queda excluida de informar al ciudadano y por tal cuestión se considera que el actual régimen impide la ejecución plena de la participación ciudadana y consecuentemente del derecho de acceso a la información pública.

Finalmente se puede concluir que en términos de relación o coordinación entre la normativa nacional, provincial y municipal respecto al acceso a la información pública ambiental no es la más óptima o adecuada. A nivel derecho ambiental dentro de la Provincia, se observa que se ha intentado lograr una integración legislativa con la sanción de la Ley N° 10.208 y se observa en su artículo 1° que se define a esta ley como complementaria a la Ley General de Ambiente, sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para lograr una integración normativa completa.

En términos de limitaciones al desarrollo del trabajo de investigación se pronuncia la escasez de fallos o controversias provinciales y municipales en la temática, además de su dificultoso acceso. Esto confirma que si bien a nivel provincial, se están abordando nuevos aspectos en relación al medio ambiente y el acceso a la información, aún queda mucho por desarrollar para estar en consonancia con la normativa nacional e internacional.

Por otro lado, al contrario del dificultoso o tedioso acceso a los fallos provinciales, se destaca como fortaleza la facilidad para el acceso a la normativa municipal de la Ciudad de Córdoba, muchos de los municipios no cuentan con un digesto electrónico, sin embargo, en la Ciudad si se cuenta por lo que la información se encuentra de forma pública para todos los habitantes.

Como recomendaciones, se pueden mencionar la necesidad de una actualización de la normativa provincial y municipal a los fines de encontrarse en armonía con la legislación nacional y los tratados internacionales referentes a la temática, además, de establecer un proceso secuencial para la actualización periódica.

Por otro lado, a modo de no afectar los derechos de los ciudadanos, como, por ejemplo, ante contextos sanitarios como los que se están transitando por enfermedades como el coronavirus, se recomienda contar con un sistema administrativo que aproveche la virtualidad y las nuevas tecnologías de información.

Por último, como nuevas líneas de investigación se propone investigar sobre los principios de proporcionalidad entre la normativa específica a los fines de determinar en la normativa ambiental la ponderación de leyes entre los municipios, las provincias y la Nación.

Referencias

Doctrina y Otras Fuentes

Banco Mundial. (2019). *Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_acceso_a_la_informacion_publica_en_las_provincias_argentinas-_un_analisis_de_la_calidad_normativa-web.pdf

Basterra, M. (2010). *EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY FEDERAL*. (Disertación de la doctora Marcela I. Basterra en sesión pública del Instituto de Política Constitucional, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas). Recuperado de <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01-Basterra.pdf>

Botassi, C. (2004). EL DERECHO AMBIENTAL EN ARGENTINA. *Hiléia – Revista de Direito Ambietal da Amazônia*, (3), 95-120. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27224.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (septiembre, 2020). 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. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

Dankhe, G. (1986). *Investigación y Comunicación*. Madrid: MCGraw Hill.

Del Campo, A. y Serra F. (2019). Los guardianes de la ley de Acceso a la Información Pública: análisis sobre la implementación de los órganos garantes. Recuperado de https://www.palermo.edu/Archivos_content/2019/cele/octubre/Los-guardianes-ley-de-acceso-info.pdf

Di Febo, E. y Molina J. (2019). El debate sobre la ley 27.275 y la exigencia del acceso a la información en Argentina. *Revista Derechos en Acción*, 13(13), 318-324. doi: 10.24215/25251678e340

Echeverría, G. (2012). El acceso a la información pública. El derecho y sus límites. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/guillermo-echeverria-acceso-informacion-publica-derecho-sus-limites-dacf120209-2012-11-30/123456789-0abc-defg9020->

21fcanirtcod?&o=18&f=Total%7CFecha/2012%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJuridicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=244

Esain, J. (2008). *Competencias ambientales. Sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcance. Presupuestos mínimos de protección.* Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Gago, M., Zavaglia, T. y Rivas, F. (2016). Federalismo Ambiental: los recursos naturales y la distribución de competencias legislativas en la Constitución Nacional Argentina. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/maria-eugenia-gago-federalismo-ambiental-recursos-naturales-distribucion-competencias-legislativas-constitucion-nacional-argentina-dacf170396-2016-12/123456789-0abc-defg6930-71fcanirtcod?&o=0&f=Total%7CFecha/2016%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%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=48>

Guirao C. y Bañuls F. (2001). *Curso de Sociología.* Valencia: Diálogo.

Griffero, A. (2017). EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA Y EL DERECHO DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. A PROPÓSITO DE LA LEY N° 27.275. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, (4), 2-3.

Roth et al. (2019). *LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA AMBIENTAL EN ARGENTINA (2016-2017). ACTORES Y ESTRATEGIAS PARA LA EJECUCIÓN EN EL TERRITORIO.* Río Ceballos: Grupo Editor Séptimo.

Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. (2017). *Normativa Provincial en Acceso a la Información Pública.* Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acceso_a_la_informacion_publica_-_provincia_de_cordoba.pdf

Vieytes, R. (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*. Buenos Aires: Edito.

Legislación

Constituciones

Nacional

Constitución de la Nación Argentina [Const.] (1994). Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

Provincial

Constitución de la Provincia de Córdoba [Const.] (2001). Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/0-local-cordoba-constitucion-provincia-cordoba-lpo0000000-2001-09-14/123456789-0abc-defg-000-0000ovorpyel>

Municipal

CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA [Conv.] (1995). Recuperado de http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Carta_Organica_Ciudad_de_Cordoba.pdf

Internacionales

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. [Resolución 217 A (III)]. Recuperado de http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [Resolución 2.200 A (XXI)]. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". [Conv.]. Recuperado de <https://www.refworld.org.es/docid/57f767ff14.html>

Legislación Nacional

Honorable Congreso de la República Argentina. (2002). Ley General del Ambiente. [Ley 25.675]. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Honorable Congreso de la República Argentina. (2003). Ley Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. [Ley 25.831]. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>

Honorable Congreso de la República Argentina. (2016). Ley Derecho de Acceso a la Información Pública. [Ley 27.275]. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>

Legislación Provincial

Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba. (1999). Ley de Derecho al Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado. [Ley 8.803]. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/F1CE7C0BD1CBF8D60325723400647A-C5?OpenDocument&Highlight=0,8803>

Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba. (2000). Carta del Ciudadano. [Ley 8.835]. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/86B48610877B03A303257BA6006B6EFA?OpenDocument&Highlight=0,8835>

Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2013). Ley de Principios Básicos de Garantía de Plena Libertad de Expresión, Opinión y Prensa en el Territorio Provincial. [Ley 10.149]. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/993FF17EEFBCD9E003257B97006F291C?OpenDocument&Highlight=0,10149>

Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2014). Ley de Política Ambiental Provincial. [Ley 10.208]. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/F6C53FD19CECF4403257D08005E0F8C?OpenDocument&Highlight=0,10208>

Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. (1995). Ley de Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en general. [Ley 11.723]. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1995/11723/5117>

Legislación Municipal

Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba. (2010). Acceso a la Información Pública. [Ordenanza Municipal 11.877]. Recuperado de <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=18767>

Jurisprudencia

Juzgado Contencioso Administrativo Federal Nro. 8. (2019). 64727/2018. Id SAII: FA19100006. [MP Cecilia G. M De Negre].

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2015). CAF 037747/2013/CS001 Fallos: 338:1258. [MP. Ricardo Luis Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Carlos S. Fayt, Juan Carlos Maqueda].

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Sala Contencioso Administrativa. (2019). Sentencia Número 36. [Domingo Juan Sesin, Aida Tarditti, Luis Enrique Rubio, Esteban José Perraca Matinez].