

Universidad Siglo 21



Trabajo Final de Grado

“La información pública ambiental como herramienta de participación ciudadana bajo la ley 27.275”

“Public environmental information as a tool for citizen participation under law 27,275”

Autor: María Andrea Faraudo Nieto

Carrera: Abogacía

Legajo n°: VABG63619

Tutor: Vanesa Descalzo

San Juan, noviembre del 2019

Índice

Dedicatorias y agradecimientos.....	2
Resumen y palabras clave.....	3
Abstract and keywords.....	4
Introducción.....	5
Métodos.....	15
Resultados.....	17
Capítulo I: Nociones introductorias sobre el acceso a la información pública y el acceso a la información pública ambiental.....	17
Capítulo II: El acceso a la información pública ambiental en Argentina antes y después de la Ley 27.275.....	25
Capítulo III: Puntos de incongruencia entre la Ley 27.275 y la Ley 25.831.....	31
Capítulo IV: Fallos jurisprudenciales sobre el acceso a la información pública ambiental antes y después de la Ley 27.275.....	33
Discusión.....	40
Referencias.....	44

Dedicatorias y agradecimientos

Este trabajo de investigación está dedicado a la memoria de mis abuelos Meme, Mame, Mario y Nono Coco, me inculcaron los valores del esfuerzo, la responsabilidad y el trabajo arduo, que hoy se traducen en la recta final de esta maravillosa carrera. No hay día que no los recuerde.

Quiero agradecer principalmente a mi madre, gracias a su compromiso, responsabilidad y su constante lucha por sacarnos adelante, hoy son los frutos cosechados. Gracias por formarme con los mejores valores y brindarme los mejores consejos.

Agradezco a Dios por guiarme en el camino, por brindarme salud, fortaleza y capacidad de lucha.

Resumen

El trabajo de investigación se focalizó en el análisis del derecho de acceso a la información pública ambiental. El estudio implicó acudir al análisis de normas jurídicas de carácter internacional, nacional y local, doctrina de los juristas y jurisprudencia a fin, que permitieron que a través de un enfoque cualitativo con alcance descriptivo, se logre cumplir con el objetivo general de la investigación, el que consistió en determinar los conflictos de congruencia entre el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (Ley N° 25.831) y la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley N° 27.275). La investigación arrojó, en primer lugar, que la Ley N° 27.275, adopta el informalismo y la no discriminación como principios rectores en el suministro de información; el establecimiento de plazos más breves y rígidos; la exigencia de la premura en la entrega de información y, por último, la ampliación de las vías de reclamo ante la denegación de solicitud de información de carácter pública. Pese a existir normativa específica respecto a la información pública ambiental, se interpretó conforme al análisis de los resultados recogidos, que la Ley N° 25.831 ha quedado desfasada, no pudiendo poner plenamente a resguardo el derecho de acceso a la información pública ambiental, debiendo optar, en caso de conflicto de normas, por la Ley 27.275, debiendo siempre ser interpretada a la luz de la legislación de presupuestos mínimos ambientales y del resto del plexo normativo que regula la materia.

Palabras clave: acceso a la información pública, información pública ambiental, congruencia entre norma de presupuestos mínimos ambientales y Ley nacional n° 27.275.

Abstract

The research work focused on the analysis of the right of access to public environmental information. The study involved going to the analysis of legal norms of international, national and local character, doctrine of jurists and jurisprudence in order, which allowed that through a qualitative approach with descriptive scope, the general objective of the investigation be achieved, which consisted in determining the conflicts of congruence between the Regime of Free Access to Environmental Public Information (Law No. 25,831) and the Law on the Right of Access to Public Information (Law No. 27,275). The investigation showed, first, that Law No. 27,275 adopts informalism and non-discrimination as guiding principles in the provision of information; the establishment of shorter and more rigid deadlines; the requirement of haste in the delivery of information and finally, the extension of the complaint routes before the denial of request for information of a public nature. Despite the existence of specific regulations regarding environmental public information, it was interpreted according to the analysis of the results collected, that Law No. 25,831 has been extremely outdated, and the right of access to environmental public information cannot be fully protected, and must opt , in case of conflict of norms, by Law 27.275; that should be interpreted in the light of the legislation on minimum environmental budgets and the rest of the normative plexus that regulates the matter.

Keywords: access to public information, environmental public information, congruence between minimum environmental budget norm and National Law No. 27,275.

Introducción

La temática abordada en el presente trabajo de investigación, constituye un aspecto de uno de los derechos más emblemáticos incorporados al plexo normativo constitucional con la reforma de 1994: el acceso información pública ambiental.

Sabido es, que existe una tendencia internacional en la protección del medio ambiente, que ha forjado en la comunidad mundial y argentina, una conciencia ambiental que ha sido plasmada en las agendas de las políticas públicas a adoptar por los Estados. Concurren también en esta tendencia, los ciudadanos, como parte de este proceso de concientización ambiental.

En este proceso, la información ambiental funciona como una importante herramienta, por consistir en un mecanismo de contralor del poder político, y por equilibrar la asimetría de información entre el gobierno y los ciudadanos¹. (Basterra, M. 2016). La información ambiental presenta así una doble faz como derecho-deber, implica por un lado, la obligación del Estado de producir, elaborar, organizar, sistematizar y difundir información, mientras que por el otro, implica el derecho que posee el ciudadano de acceder o conseguir información administrada por el Estado, ya sea producida por sus órganos o por particulares, sobre los que recaiga la obligación de informar². (Foradori y Pérez Cubero, 2015; Valls, 2016)

Por consiguiente, el acceso a la información pública en general resulta un derecho (instrumento) necesario o condicionante para el ejercicio pleno de otros, como

¹ Basterra, M. (2006) *“El derecho fundamental de acceso a la información pública”*. Buenos Aires. Ed. La Ley.

² Foradori y Pérez Cubero. (2015) *“La investigación jurídica en políticas públicas ambientales II: La información ambiental en su doble faz: instrumento de política pública y requisito para la participación ciudadana. Un abordaje desde la perspectiva de los movimientos socio-ambientales”*. Córdoba: Ed. Advocatus.

el derecho a la salud, educación, ambiente sano, libertad de expresión, debido proceso; y constituye una precondition para el ejercicio de los derechos políticos y los derechos sociales³. (Basterra, M. 2016).

Entre los antecedentes más significativos sobre el derecho de acceso a la información pública ambiental, debemos mencionar las siguientes publicaciones:

- “Acceso a la información, la participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” elaborado por Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. Mediante este documento se realiza una revisión de leyes y marcos institucionales que resguardan los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en los 33 países de la región.

- “El derecho de acceso a la información pública en el marco normativo argentino. Implicancias en el derecho ambiental” por Clara Minaverri, 2016.

- “La importancia del derecho de acceso a la información ambiental en el servicio del agua. Situación legal en Buenos Aires, Argentina” por Clara María Minaverri, 2014.

En la provincia de San Juan no se encuentran antecedentes sobre la temática abordada. Es por este motivo, que el presente trabajo de investigación

³ Basterra, M. (2006) *“El derecho fundamental de acceso a la información pública”*. Buenos Aires: Ed. La Ley.

resulta de vital importancia para poder comprender de qué manera funciona el acceso a la información pública ambiental en nuestra provincia.

Para poder llevar a cabo este trabajo de investigación, se recopiló un conjunto de normas jurídicas de carácter nacional, internacional, y local, doctrina de los juristas, y jurisprudencia a fin. Así, se recurrió al análisis de la Constitución Nacional, tratados internacionales, declaraciones, programas y acuerdos internacionales, la Ley N° 25.831 y la Ley N° 27.275. A nivel local, en la Provincia de San Juan, se acudió a lo preceptuado en la Constitución Provincial y la Ley N° 6634.

El derecho a la información pública ambiental, en nuestro derecho tiene raigambre constitucional por medio del art. 41 de la Constitución Nacional, que dispone como deber de las autoridades el de proveer a la protección de la información ambiental. Acompañan este reconocimiento numerosos instrumentos internacionales con rango constitucional, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el plano internacional, además, existen valiosos instrumentos que refieren al derecho a la información pública ambiental, a los que son necesarios recurrir para poder obtener un conocimiento más acabado de lo que ocurre en la comunidad internacional en relación a la temática abordada. Así, podemos mencionar a modo ejemplificativo: la Declaración de Río del año 1992 sobre medio ambiente y desarrollo; Programa 21⁴; Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a

⁴ Programa 21: constituye un plan de acción a adoptar universal, nacional y localmente por organizaciones del sistema de Naciones Unidas, gobiernos y grupos principales de cada zona en la cual el ser humano influya en el medio ambiente. ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>

la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica), etc.

Continuando con el plexo normativo que es preciso destacar, previo aludir a lo estipulado en el tercer párrafo del art. 41 de nuestra Carta Magna, con respecto al deber del Estado Nacional de dictar normas que contengan presupuestos mínimos de protección en materia ambiental, y al de las provincias, de las normas que fueren necesarias para complementarlas. Bidart Campos sostiene que lo preceptuado se trata de una “categoría especial de competencias concurrentes” entre la Nación y las provincias, constituyendo esos presupuestos mínimos un “piso inderogable” para aquellas (Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, 2009:987)⁵.

Argentina, a la fecha, cuenta con once leyes de presupuestos mínimos.

Nuestro país comenzó a construir los cimientos del edificio normativo de “presupuestos mínimos” a partir del año 2002, con la Ley General del Ambiente N° 25.675, considerada la más importante dentro de esta categoría.

La norma de mención ut supra, plasma en su artículo 2, la doble faz de la información ambiental como derecho-deber, al establecer entre los objetivos que debe cumplir la política ambiental nacional, el de “organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma” (art. 2, inc. i). Continuando con su análisis, entre sus disposiciones establece, como instrumento de política y gestión ambiental, un sistema de información

⁵ Foradori y Pérez Cubero. (2015) *“La investigación jurídica en políticas públicas ambientales II: La información ambiental en su doble faz: instrumento de política pública y requisito para la participación ciudadana. Un abordaje desde la perspectiva de los movimientos socio-ambientales”*. Córdoba: Ed. Advocatus.

ambiental, determina los sujetos obligados a proporcionarla, precisa responsabilidades, pone en cabeza de la autoridad de aplicación el desarrollo de un sistema nacional de información integrado; etc.⁶.

Siguiendo con el resto del conjunto normativo de presupuestos mínimos, la Ley Nº 25.831, sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, sancionada en fecha 26 de noviembre de 2003, vino a ampliar los artículos de la Ley General del Ambiente; proporcionando por primera vez, desde una norma, una definición de “información ambiental”⁷, estableciendo entre sus disposiciones, los presupuestos mínimos para garantizar el acceso a la información que se encontrare en poder del Estado, tanto en su ámbito nacional, como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas; asegurando su libre y gratuito acceso para toda persona física o jurídica, mediante solicitud formal, por medio de procedimientos que las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires concierten en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente; centralizando en la autoridad ambiental nacional el deber de cooperación para facilitar el acceso a la información ambiental, promoviendo la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones, etc.

⁶ Foradori y Pérez Cubero (2015): *“La investigación jurídica en políticas públicas ambientales II: La información ambiental en su doble faz: instrumento de política pública y requisito para la participación ciudadana. Un abordaje desde la perspectiva de los movimientos socio-ambientales”*. Córdoba: Ed. Advocatus.

⁷ Ley Nº 25.831, Artículo 2: “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. En particular: a) el estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; y b) las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente”.

Es necesario señalar que, dentro de la comunidad internacional latinoamericana, solo Argentina y Brasil han promulgado leyes específicas sobre el régimen de acceso a la información pública ambiental; el resto de los países determina el acceso mediante parámetros repartidos entre ley marco del ambiente y ley de acceso a la información pública⁸.

Posterior a la sanción de la Ley N° 25.831, en fecha 14 de septiembre de 2016, se dictó a nivel federal la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275. En su articulado se exponen una serie de principios en los que se fundan los objetivos de la norma; objetivos que consisten en: garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Asimismo, determina quienes cuentan con legitimación activa para solicitar y recibir información; sujetos obligados a proveerla; entrega en forma y con carácter gratuito, salvo que se requiera reproducción; régimen de excepciones; solicitud de información, trámite y vías de reclamo: administrativa y/o judicial, por medio de la acción de amparo, etc.

Argentina, luego de tanta espera, cuenta con una norma legal específica sobre el acceso a la información pública.

Debemos destacar que nuestro trabajo de investigación, se centra en uno de los once cuerpos normativos de presupuestos mínimos: la Ley n° 25.831 y la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública.

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/TS.2017/83), 2018.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42522/1/S1701174_es.pdf

Sin perjuicio de ello, no podemos dejar de referirnos a la normativa que rige en nuestra provincia.

La Constitución de la provincia de San Juan, va mucho más allá que la propia Constitución Nacional al disponer que todos los habitantes de la provincia tienen derecho a una información veraz (art. 22⁹), ampliando este derecho en su art. 27¹⁰, al declarar a la “información en todos sus aspectos como de interés público” y estableciendo como mecanismo de protección, de modo general, a la acción de amparo (art. 40¹¹), y de modo específico, recepta al amparo por mora, que procede cuando el incumplimiento proviene de un funcionario o entidad pública (art. 41¹²).

⁹ Constitución de la Provincia de San Juan, Artículo 22º.- “Todos los habitantes de la Provincia, tienen derecho a defender su vida, libertad, reputación, seguridad, propiedad, intimidad, culto, como así a enseñar y aprender, a una información veraz y a los demás consagrados en esta constitución. El Estado protege el goce de estos derechos de los que nadie puede ser privado, sino por vía de penalidad con arreglo a la Ley, anterior al hecho del proceso y previa sentencia de juez competente. En el caso de incorporación de la pena de muerte en la legislación nacional, para su aplicación en la Provincia se requiere pronunciamiento unánime de los miembros de la Corte de Justicia”.-

¹⁰ Constitución de la Provincia de San Juan, Artículo 27º.- “Todos los habitantes tiene derecho a que se les informe veraz y auténticamente sin distorsiones de ningún tipo, teniendo también el derecho al libre acceso a las fuentes de información, salvo en asuntos vitales para la seguridad del Estado. El tiempo de la reserva se fijará por Ley. Los registros de antecedentes personales harán figurar en las certificaciones que emitan solamente las causas con condenas no cumplidas contra el interesado, salvo solicitud de autoridad judicial o del mismo interesado. No hay restricción alguna para introducir publicaciones, distribuirlas en el interior de la Provincia, programar, organizar y asistir a congresos de carácter provincial, nacional o internacional. La información en todos sus aspectos es considerada como de interés público”.-

¹¹ Constitución de la Provincia de San Juan, Artículo 40 º .- “Procede la acción de amparo contra todo acto u omisión de autoridad, órganos o agentes públicos, de grupo organizado de personas y de particulares que, en forma actual o inminente, lesione o restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta algún derecho individual o colectivo o garantía explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional o Provincial, siempre que fuera necesaria la reparación urgente del perjuicio, la cesación inmediata de los efectos del acto o la prohibición de realizar un acto ilegal y la cuestión por su naturaleza, no deba sustanciarse por alguno de los procesos establecidos por la ley o no resultare eficaz hacerlo. El juez de amparo ejerce su potestad jurisdiccional por sobre todo otro poder o autoridad pública. Todo funcionario o empleado, sin excepción de ninguna clase, está obligado a dar inmediato cumplimiento a las órdenes que imparta el juez del amparo. La ley reglamentará la forma sumarísima de hacer efectiva esta garantía.”.-

¹² Constitución de la Provincia de San Juan, Artículo 41º.- “Toda persona que sufre un perjuicio material, moral o de cualquier naturaleza, por incumplimiento del deber que una ley u ordenanza imponga a un funcionario o entidad pública en forma expresa y determinada, puede demandar ante el juez competente la ejecución inmediata del o los actos que el funcionario o entidad pública rehúsa

La provincia de San Juan, en virtud de su competencia concurrente en materia ambiental con el Gobierno Federal, por medio de su Cámara de Diputados, sancionó en fecha 14 de septiembre de 1995, la Ley General del Ambiente¹³, autodefinida de orden público a través de su art. 22.

Entre sus disposiciones debemos destacar el deber del Poder Ejecutivo provincial de garantizar la sistematización de la información ambiental (art. 5, de elevar anualmente a la Cámara de Diputados un informe de la situación la provincia (art. 6¹⁴), declarando que dicho informe reviste el carácter de público (art. 7).

Además de establecer específicamente el deber de información del Ejecutivo provincial, se reconoce la participación ciudadana en materia ambiental, a los fines de la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (art. 3 inc. f y l). Así, la información pública ambiental funciona como un mecanismo necesario para el ejercicio de la participación ciudadana en asuntos referidos al ambiente.

Este trabajo de investigación, intenta dar respuesta a la incógnita que se nos presenta, a la hora de determinar qué norma debe prevalecer sobre la otra, en caso de conflicto entre la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública y la

cumplir. El juez previa comprobación sumarásimas de los hechos denunciados y el derecho invocado, librará el mandamiento encaminado a exigir el cumplimiento inmediato del deber omitido.”. -

¹³ Ley N° 6634- Ley General del Ambiente. Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan.

¹⁴ Ley N° 6634, Artículo. 6º - “El Poder Ejecutivo provincial, por intermedio del Ministerio competente, deberá elevar anualmente a la Cámara de Diputados un informe de la situación ambiental de la Provincia, el que deberá contener como mínimo los siguientes aspectos: a) Estado general de los ecosistemas naturales, rurales y urbanos. b) Diagnóstico situacional del patrimonio natural, a fin de determinar su estado y perspectivas futuras, atendiendo al mantenimiento de la dinámica ecológica. c) Desarrollo del plan de política y gestión ambiental y de los diferentes programas y proyectos en ejecución. d) Evaluación crítica general de lo actuado y propuestas de solución.”. -

Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental.

Así, podemos resumir el problema de investigación en el siguiente interrogante:
En caso de conflicto entre la Ley N° 25.831 de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, ¿cuál es la norma que debe prevalecer?`

En la provincia de San Juan, no existen antecedentes sobre la temática abordada; en consecuencia, este trabajo de investigación resulta indispensable para poder comprender cómo funciona el acceso a la información pública ambiental en nuestra provincia, y poder poner a resguardo de la mejor manera posible este derecho tan significativo en la era que transitamos.

Poder lograr una efectiva y correcta interpretación y aplicación de estos dos cuerpos legales, con el propósito de agotar sus beneficios, es lo que se intenta lograr en esta investigación.

Concluyendo con esta breve introducción, es menester resaltar que, determinar los conflictos de congruencia entre el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, constituye el objetivo general de estudio.

Finalizamos, precisando los objetivos específicos de este trabajo final de graduación:

- Relevar y analizar las diferentes posturas doctrinarias sobre el acceso a la información pública, haciendo hincapié en la ambiental.

- 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.

- Profundizar los puntos de incongruencia entre la Ley n° 27.275 y la Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831.

- Releva y analizar fallos jurisprudenciales sobre el acceso a la información pública ambiental antes y después de la sanción de la Ley N° 27.275.

Métodos

Diseño

El presente trabajo de investigación se llevó a cabo bajo un análisis de enfoque cualitativo con alcance descriptivo, es decir, se intentó enfatizar los aspectos más significativos del acceso a la información ambiental pública a nivel nacional y local, analizando, en lo específico, los problemas de congruencia entre la ley nacional de acceso a la información pública n° 27.275 y la ley de presupuestos mínimos de acceso a la información pública ambiental. Para ello se acudió a fuentes bibliográficas, normativas, jurisprudenciales.

Instrumentos y análisis de datos

En cuanto a los instrumentos que se utilizaron en esta investigación, se acudió a normas jurídicas de carácter internacional, nacional, y local, doctrina de los juristas y jurisprudencia a fin.

En relación al plan de trabajo, se distinguen 3 etapas:

En primera etapa de este manuscrito se efectuó un análisis bibliográfico para la elaboración y construcción del marco teórico. Luego, se procedió a realizar un relevamiento de datos de tipo documental de acuerdo a los objetivos trazados; recolectando, seleccionando y analizando fuentes documentales, tales como tratados, constituciones, leyes, directivas, resoluciones internacionales, del gobierno nacional, provincial y fallos. Constituyendo la tercera etapa de este trabajo, se analizaron los datos obtenidos, su sistematización conforme a los objetivos planteados, y se analizó la

información relevada desde el marco de referencia elaborado. Para concluir, se elaboró un informe de investigación.

Resultados

Capítulo I: Nociones introductorias sobre el acceso a la información pública y el acceso a la información pública ambiental.

El principal argumento en un sistema democrático y republicano de gobierno, que justifica el derecho de acceso a la información pública, se relaciona con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, a la participación ciudadana en asuntos públicos y a la transparencia de los actos de gobierno.¹⁵

En virtud de nuestra forma republicana, la publicidad de los actos de gobierno resulta indispensable. Esto fue ampliamente reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en distintos pronunciamientos, a modo ejemplificativo debemos hacer mención a los fallos “Mario Fernando Ganora y otra s/ habeas corpus” y “Antonio Pérez Arriaga v. Diario La Prensa SA”.

Además de permitir la participación ciudadana en asuntos públicos, el derecho de acceso a la información pública, constituye un derecho fundamental y condicionante para todas las personas, para poder ejercer de manera adecuada otros derechos.

Siguiendo los criterios de Andrés Griffero, el acceso a la información es un derecho ampliamente reconocido en el derecho internacional de derechos humanos, por

¹⁵ 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 Nº 27.275"*.

estar amparado en el artículo 13¹⁶ de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 19¹⁷ de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El reconocimiento de este derecho fundamental, vino a consolidarse en manos Corte Interamericana de Derechos Humanos a través del fallo “Claude Reyes y otros vs. Chile”. El máximo tribunal internacional sostuvo que por medio del artículo 13 de la Convención, se protege el derecho de acceso a la información con rango de derecho humano fundamental, determinando no solo el alcance que tiene sino también cuales son los requisitos que los Estados deben cumplir para respetarlo y garantizarlo.

Este fallo tuvo importantes repercusiones en toda América, dando lugar al dictado de numerosas leyes de transparencia y acceso a la información pública. Argentina por su parte, recién pudo hacer lo suyo, el 14 de septiembre de 2016, fecha en que fue sancionada la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública.

Habiendo destacado la importancia del derecho de acceso a la información pública, debemos referirnos en particular, a lo que sucede con la información pública ambiental. Nuestro ordenamiento jurídico cuenta con una

¹⁶ Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 13, Apartado 1. “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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”.

¹⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

regulación específica a través de la Ley N° 25.831, titulada “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental”.

Previo a adentrarnos en su análisis, debemos recordar lo acontecido con la reforma constitucional de 1994 sobre el art. 41 de nuestra Carta Magna. Sabemos que aquella implicó una reforma vasta y compleja, un punto de inflexión para la vida institucional en Argentina, que, dentro del catálogo de derechos reconocidos, resultó la incorporación del derecho a la información ambiental. A través de este artículo, se coloca en cabeza del Estado, el deber de proveer información ambiental, arrojando a la Nación, el dictado de normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, el dictado de aquellas que resulten necesarias para complementarlas.

Este deber de información a cargo del Estado aparece claramente expresado en el precitado artículo. A pesar de ello, nada se ha dicho sobre el deber de los particulares, en especial aquellos considerados eventuales contaminadores. La doctrina entiende que esta obligación no debe entenderse exclusiva del Estado, sino concurrente con los particulares. Esta cuestión quedó zanjada por medio del art. 16 de la Ley General del Ambiente, al hacer extensivo este deber a las personas privadas.

Para Daniel Alberto Sabsay y Pedro Tarak, el derecho a la información ambiental implica 2 cuestiones trascendentales, por un lado, la obligación del Estado de adoptar una estrategia de publicidad de sus actividades vinculadas al medio ambiente y a la elaboración y difusión de información de naturaleza ambiental, y por el otro, la obligación de instrumentar un sistema jurídico especial que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información seleccionada. De esta manera se permitiría

asegurar una verdadera transparencia en la gestión de gobierno, evitando también las posibilidades de tergiversación de datos y manipulación de información pública.¹⁸

Siguiendo con aquella línea de pensamiento, juristas como Gabriela Vinocur, consideran que “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”¹⁹

Según la doctrina imperante, el deber de proveer información ambiental, no debe confundirse con el derecho de acceso a la información pública ambiental, en tanto que implican obligaciones distintas para uno y otro caso.

Foradori y Pérez Cubero adhieren a la tesis que distingue “el derecho a la información pública” del “derecho de acceso a la información”. Sostienen que el derecho a la información importa una obligación para el Estado, quien tiene el deber de producir, elaborar, organizar, sistematizar y difundir la información; mientras el derecho de acceso a la información pública consiste en el derecho que posee el ciudadano de acceder o conseguir información que es administrada por el Estado, ya sea producida por sus órganos, o por otros organismos, o

¹⁸ Fundación Ambiente y Recursos Naturales (1997), Manual N° 3: *“El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable”*.

¹⁹ Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN): *“Acceso a la Información Pública Ambiental Herramienta para la generación de Indicadores de Seguimiento para la Aplicación y Cumplimiento de Normativa Ambiental”*.

particulares sobre los que recaiga la obligación de informar²⁰ (Sahaniuk en Belfer, 2004:9).

Partiendo de este distingo, hemos observado que del análisis del art. 41 de nuestra Constitución Nacional, se advierte que el mismo nada dice sobre el derecho de acceso a los ciudadanos a esa información.

Es por ello que cuando hablamos de que corresponde a Nación, el dictado de normas que contengan los presupuestos mínimos inderogables en materia ambiental, estamos haciendo referencia a todo aquel conjunto normativo de carácter federal – nacional que nos permitiría poner a resguardo los derechos amparados en nuestra Constitución, regulando de modo específico las diversas situaciones jurídicas que pudieren presentarse, garantizando a todo habitante la debida protección a su derecho, en este caso, el derecho de acceso a la información ambiental.

Siguiendo con las precisiones acerca de los presupuestos mínimos, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a través de la Comisión Asesora Permanente de Tratamiento Legislativo, se expide mediante Resolución N° 92/04 y conceptualiza al presupuesto mínimo como: “... umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre”.

De lo expuesto, se desprende que las leyes de presupuestos mínimos constituyen un piso inderogable y superior a otras leyes nacionales, constituciones provinciales,

²⁰ Foradori y Pérez Cubero (2015): *“La investigación jurídica en políticas públicas ambientales II: La información ambiental en su doble faz: instrumento de política pública y requisito para la participación ciudadana. Un abordaje desde la perspectiva de los movimientos socio-ambientales”*. Córdoba: Ed. Advocatus.

leyes provinciales, etc. No requiriendo adhesión expresa por parte de las legislaturas locales para compeler a su cumplimiento.

Es decir, que a los fines de poder poner a resguardo el derecho de acceso a la información pública ambiental, debemos acudir al análisis del plexo normativo constitutivo de leyes de presupuestos mínimos.

Este conjunto de leyes de presupuestos mínimos comenzó a erigirse en nuestro país, con el dictado de la Ley General del Ambiente N° 25.675, sancionada en fecha 6 de noviembre de 2002 y promulgada el 27 de noviembre de ese mismo año; considerada la más importante dentro de esta categoría.

Es la misma Ley General del Ambiente, por medio de su artículo 1²¹, que se autodefine como ley de presupuestos mínimos; en su articulado, además, proporciona una definición de presupuesto mínimo a la luz del art. 41 de la Constitución Nacional (Art. 6²²).

Entre sus objetivos establece “organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma” (art. 2, inc. “i”). De este precepto, surge la doble faz de la información ambiental como derecho-

²¹ Ley 25.675, Artículo 1: “La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”.

²² Ley 25.675, 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 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.

deber, garantizando de modo expreso el derecho de acceso de todo habitante a la información ambiental (art. 16, 2do párrafo²³), poniéndolo a resguardo.

Siguiendo con el análisis, entre sus disposiciones, garantiza un sistema de información ambiental (Art. 17²⁴), determina quienes son los sujetos obligados a proporcionarla (art. 16, 1er párrafo²⁵), responsabilidades que pudieren originarse, como como también, la obligación del Poder Ejecutivo de presentar anualmente al Congreso Congreso de la Nación, un informe sobre la situación ambiental del país (art. 18²⁶).

18²⁶).

En cuanto a regulación local se refiere, las provincias no son ajenas a la problemática ambiental. Es la misma Carta Magna que por medio de su artículo 41, pone en cabeza de las provincias el dictado de normas complementarias de las leyes de presupuestos mínimos.

Habíamos sentenciado que la Constitución de la provincia de San Juan, va mucho más allá que nuestra Constitución Nacional, al disponer, en su artículo 27, de

²³ Ley 25.675, Artículo 16, Segundo párrafo: “Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.”

²⁴ Ley 25.675, 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).”

²⁵ Ley 25.675, Artículo 16, Primer párrafo: “Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.”

²⁶ Ley 25.675, 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”.

modo genérico, el derecho de todos los habitantes de la provincia a obtener información veraz y auténtica, sin distorsiones de ningún tipo, asegurando, (es en este punto en el que destacamos que es más amplia que la Constitución Nacional) el derecho al libre acceso a las fuentes de información. Además de ello, reviste a la información (en todos sus aspectos) el carácter de interés público.

En cuanto a los mecanismos de protección, tanto la Constitución Nacional como la Constitución de San Juan, prevén la acción de amparo.

La constitución provincial, la prevé en su artículo 40, determinando su procedencia “.... [cuando]...en forma actual o inminente, lesione o restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta algún derecho individual o colectivo o garantía explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional o Provincial”. A la inversa, cuando la Constitución Nacional regula el amparo en su artículo 43, va más allá que la constitución local, al resguardar de modo específico los derechos que protegen el ambiente, mediante la articulación de aquella. La constitución sanjuanina regula además cuando la violación a este derecho proviene de un funcionario o entidad pública (art. 41).

Respecto de la competencia concurrente de las provincias con el Gobierno Federal, el dictado de normas complementarias, tuvo lugar en la provincia de San Juan, con la sanción en fecha 14 de septiembre de 1995 de la Ley General del Ambiente²⁷.

²⁷ Ley N° 6634- Ley General del Ambiente. Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan.

La Ley N° 6634 (Ley General del Ambiente), se autodefine como norma de orden público (art. 22), y prevé como formas para garantizar la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, el fomento de la participación de los habitantes de la provincia en las actividades de protección, conservación y defensa (art. 3, inc. “g”), que como sentenciamos et supra, para lograr una efectiva participación ciudadana, es menester garantizar el libre acceso a la información pública.

La norma bajo análisis, pone en cabeza del Poder Ejecutivo provincial, a través de su organismo ambiental competente: la elaboración de un plan de política y gestión ambiental, que deberá contener la sistematización de la información ambiental (art. 5, inc. “j”) y la obligación de presentar un informe anual de la situación ambiental de la provincia a la Cámara de Diputados (art. 6), informe investido por la misma ley como documento público (art. 7).

Para poder continuar dándole un marco normativo al derecho de acceso a la información pública ambiental, debemos analizar el resto del conjunto normativo de presupuestos mínimos. Debemos destacar que, Argentina, a la fecha, cuenta con once leyes de presupuestos mínimos. Por nuestra parte, haremos hincapié en Ley N° 25.831 sobre el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública.

Capítulo II: El acceso a la información pública ambiental en Argentina antes y después de la Ley 27.275.

La información pública ambiental en Argentina, cuenta con regulación específica, a través de la Ley 25.831, titulada: “Régimen de Libre Acceso a la

Información Pública Ambiental”. Esta ley obtuvo sanción en fecha 26 de noviembre de 2003 y proclama los presupuestos mínimos de protección ambiental, que implican, garantizar el derecho de acceso a la información de aquel carácter, regulando aspectos sustanciales y procedimentales.

Esta ley vino a ampliar lo contemplado en la Ley General del Ambiente.

Por primera vez, se proveyó desde una norma, la definición de información ambiental. Así, el artículo 2, definió a la información ambiental como “toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte, relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.”

La información ambiental requerida a estos efectos, debe encontrarse en poder del Estado, ya sea en su ámbito nacional, provincial o municipal o de la Ciudad de Buenos Aires, como también en poder de entes autárquicos o empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas (art. 1).

Esta información ambiental no tiene razón de ser, si no se puede tener acceso a ella. Por ello, el artículo 3 dispone que, el acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica. Sin perjuicio del carácter gratuito proclamado, los gastos que demanden proveer la

información solicitada, no debe de ningún modo ser considerado obstáculo para poder acceder a la misma, ni tampoco considerarse de carácter oneroso por aquella circunstancia (art. 3).

En la solicitud a cursar deberá constar la información que sea requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país. Este requisito debe dejarse de lado, cuando existan acuerdos de reciprocidad con países u organismos internacionales. Se prescinde de acreditar razones e interés determinado en la formulación de la solicitud, ello se desprende de la investidura pública de la información y del carácter libre de acceso a la misma.

Siguiendo con la investidura pública que la misma ley le otorga a la información ambiental, únicamente cuando se trate de algunos de los supuestos taxativamente enumerados en la ley, puede denegarse tal solicitud, la que deberá ser debidamente fundada. (art. 7²⁸).

²⁸ Ley 25.831, Artículo 7: Denegación de la información. “La información ambiental solicitada podrá ser denegada únicamente en los siguientes casos:

- a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;
- b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;
- c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;
- d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales;
- e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;
- f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión;
- g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.

La denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y, en caso de autoridad administrativa, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones.”

Se establece un plazo de carácter inquebrantable para resolver las solicitudes cursadas, que no podrá exceder de los 30 días hábiles, a contar desde la fecha de su presentación (art. 8).

Aparecen como sujetos obligados a proveer información, las autoridades competentes de los organismos públicos y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas privadas o mixtas.

Es menester resaltar que, para poder asegurar el eficaz acceso a la información pública ambiental, se debe asegurar la adecuada difusión de la misma. De este modo, se sentó como deber de la autoridad ambiental nacional, la cooperación en la promoción de la difusión del material informativo (art. 6).

Con posterioridad a la sanción de esta ley, 13 años más tarde, se dictó en el territorio de la República Argentina, la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275. Previo al dictado de la norma de mención precedente, en nuestro territorio, el acceso información pública ambiental, se regía por la Ley N° 25.831, a cuyo análisis nos abocamos anteriormente.

La novedosa Ley de Acceso a la Información Pública, sancionada en fecha 14 de septiembre de 2016, conceptualiza lo que implica el derecho de acceso a la información pública, comprensivo de "...la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados...", presumiendo como pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por la ley (art.2).

Este derecho debe ser ejercido a la luz de los principios en los que se fundan los objetivos de la norma. Conforme a ello, debe presumirse pública toda la información que se encuentre en poder del Estado (presunción de publicidad), debiendo ser accesible para cualquier persona que la solicite (transparencia y máxima divulgación), asegurando su máximo acceso y que el ejercicio del derecho no se vea obstruido por procedimientos engorrosos (informalismo); facilitando el acceso a la misma mediante formatos electrónicos abiertos que permitan su procesamiento, reutilización o redistribución (apertura); disociando, tachando u ocultando aquella información que pueda separarse de las comprendidas como supuestos de excepción (disociación); respetando la igualdad ante la ley y no exigir expresión de causa alguna para el curso de la solicitud (no discriminación); procurando la mayor celeridad en la publicación de información (máxima premura); respetando la gratuidad en su acceso (gratuidad); fiscalizando el cumplimiento de las normas reguladoras (control); originando responsabilidades e imponiendo sanciones (responsabilidad); reservándose a los casos taxativamente enumerados en la norma como excepción a la regla de acceso a la información (alcance limitado de las excepciones); interpretando siempre en caso de duda, a favor de la mayor vigencia y alcance del derecho (in dubio pro petitor), no pudiendo negarse ninguna autoridad pública al suministro de información o divulgación (facilitación) y el obrar de buena fe de los sujetos obligados en cuanto en el ámbito de la ley (buena fe).

La norma otorga legitimación para solicitar y recibir información pública a toda persona humana o jurídica, pública o privada (art. 4).

La información solicitada debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, en formatos digitales abiertos, salvo excepciones (art.5).

El principio de gratuidad de acceso, queda de lado, cuando se requiera reproducción para suministrarla, donde aquellos costos correrán por cuenta del solicitante. (art. 6)

La norma de análisis expone un listado de los sujetos obligados (art.7²⁹) a suministrar la información pública³⁰ y califica al incumplimiento como causal de mal desempeño.

²⁹ Ley 27.275, Artículo 7: Ámbito de aplicación. “Son sujetos obligados a brindar información pública:

- a) La administración pública nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;
- b) El Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito;
- c) El Poder Judicial de la Nación;
- d) El Ministerio Público Fiscal de la Nación;
- e) Ministerio Público de Defensa;
- f) El Concejo de la Magistratura
- g) Las empresas y sociedades del Estado que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
- h) Las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal;
- i) Concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual;
- j) Organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos;
- k) Instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional;
- l) Personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos;
- m) Fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado nacional;
- n) Los entes cooperadores con los que la administración pública nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales;
- o) El Banco Central de la República Argentina;
- p) Los entes interjurisdiccionales en los que el Estado nacional tenga participación o representación;
- q) Los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

El incumplimiento de la presente ley será considerado causal de mal desempeño.”

³⁰ Ley 27.275, Artículo 3: “A los fines de la presente ley se entiende por:

- a) Información pública: todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7 de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien...”

En cuanto al régimen de excepciones al acceso a la información, las mismas se encuentran fundadas en motivos de confidencialidad, defensa o política exterior, seguridad del sistema financiero, resguardo de derechos de terceros, secreto profesional, seguridad de la comunidad, constituir materia vedada por las leyes, etc.

Capítulo III: Puntos de incongruencia entre la Ley 27.275 y la Ley 25.831.

Habiendo efectuado un análisis exhaustivo de las normas implicadas en el derecho de acceso a la información pública ambiental, es necesario puntualizar aquellos puntos de incongruencia entre ambos regímenes, atento a poder determinar cuál prevalecerá en caso de conflicto.

- El primer punto de incongruencia encontrado fue respecto al art. 3 de la Ley 25.831 y al art. 9 de la Ley 27.275: de la lectura de ambos artículos se observó, que el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, requiere “formal” solicitud, mientras que la Ley de Acceso a la Información Pública determina que para la presentación de la solicitud no se requerirá formalidad de ningún tipo, siguiendo así con los lineamientos propios establecidos en art. 1 al proclamar como principio fundante de la norma el *informalismo*.
- El segundo punto de incongruencia lo constituyó el *principio de no discriminación*, plasmado en la Ley 27.275, por entrar en contradicción con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 25.831, al requerir al momento de presentar la solicitud, identificación del o los solicitantes residentes en el país. Advertimos que no se garantiza realmente el libre acceso a la información como pregona la norma, por requerir que los solicitantes sean residentes en el país, excluyendo la

posibilidad que ciudadanos argentinos residentes en otros países o mismo otros países o personas jurídicas extranjeras, puedan solicitar información de carácter pública.

- El tercer punto de incongruencia lo constituyó la determinación de plazos para la entrega de información y la mayor o menor rigidez o flexibilidad de aquellos: la Ley 25.831 determina un plazo máximo de 30 días hábiles, a contar desde la fecha de presentación de la solicitud, mientras que el plazo previsto por la Ley 27.275, determina un plazo no mayor de 15 días hábiles para satisfacer aquella, pudiendo prorrogarse por idéntico plazo, cuando las circunstancias dificulten su entrega. De lo expuesto, se advirtió que, por un lado, la Ley 25.831, no prevé prórroga en el plazo de entrega de información, debiendo la misma ser satisfecha dentro de aquél de manera inquebrantable, por otro lado, en contraposición, la Ley de Acceso a la Información Pública, a pesar de prever prórroga, la misma la califica de carácter excepcional, por poder articularse únicamente en aquellas circunstancias que dificulten reunir la información solicitada.
- Otro punto lo constituye, cuando la Ley 27.275 consagra la facultad del solicitante de requerir una reducción en el plazo de entrega de información por razones debidamente fundadas; facultad que además de no estar contemplada en la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental, entra en contradicción no solo con aquella, sino con la misma ley que la regula, por exigir razones debidamente fundadas, cuando ambos regímenes prescinden de invocar razones o intereses al momento de presentación de la solicitud. Esta facultad, debe ser interpretada a la luz del principio de máxima premura, y no en relación a razones suficientes que justifiquen aquella reducción.

- El último punto de incongruencia fue advertido respecto a las vías de reclamo ante supuestos de denegación de información: la Ley N° 25.831 únicamente prevé la vía judicial directa, mientras que la nueva ley viene a ampliar las vías de reclamo, precisando en su artículo 14 las vías administrativa y judicial; pudiendo el interesado optar por una u otra de manera indistinta, sin requerirse el agotamiento de la vía administrativa para incoar la acción judicial. Consideramos que ante la incorporación de la vía administrativa como vía de reclamo, debe prevalecer la norma que amplía los derechos del solicitante, por sobre la Ley 25.831.

Capítulo IV: Fallos jurisprudenciales sobre el acceso a la información pública ambiental antes y después de la Ley 27.275.

- “Fundación Ciudadanos Independientes c/ San Juan, Provincia de, Estado Nacional y otros s/ acción ambiental meramente declarativa”.

Fundación Ciudadanos Independientes deduce acción meramente declarativa en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de San Juan; el Ingeniero Felipe Nelson Saavedra (titular de la Secretaría de Estado de Minería); las empresas Minera Argentina Gold Sociedad Anónima (MAGSA), Barrick Exploraciones Argentina S.A. (BEASA) y Exploraciones Mineras Argentina Sociedad Anónima (EMASA) en su carácter de concesionarias y afiliadas para la explotación del Proyecto Minero Veladero - Pascua Lama; la empresa Minas Argentina Sociedad Anónima (MASA) en su carácter de concesionaria para la explotación del proyecto minero Gualcamayo; la empresa Intrepid Minerals Corporation (I.M.C.S.A.) como concesionaria de la explotación del proyecto minero CASPOSO; y el Estado Nacional.

El objeto de la acción consistió en obtener certeza sobre la legalidad de las autorizaciones para la explotación de los proyectos mineros y hacer cesar la actividad minera hasta tanto se determine la inexistencia de riesgo o peligro para la salud y la vida de las personas.

Para ello, los demandantes alegaron que la provincia de San Juan habría autorizado la explotación minera en los tres emprendimientos sin considerar el daño ambiental; denunciando además que no se ha cumplido con el correspondiente procedimiento de aprobación de los informes de impacto ambiental tanto para la exploración como para la explotación minera; que no se ha dado la debida participación mediante audiencia pública a los vecinos del área afectada; que tampoco se ha permitido el libre acceso a la información pública ambiental sobre los proyectos ni a los vecinos ni a las distintas jurisdicciones involucradas; que no se les ha exigido a dichas empresas la constitución de un seguro ambiental y, que la provincia no ha reglamentado la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió requerir a la Provincia de San Juan, que en el plazo de veinte (20) días informe al Tribunal: I) Si ha requerido a las demandadas MAGSA y BEASA información relativa a la existencia y alcance de los derrames de solución cianurada y metales pesados que se denuncian como ocurridos en la mina Veladero a los días 13 de septiembre de 2015 y 8 de septiembre de 2016; II) Si ha puesto en conocimiento de los habitantes potencialmente afectados, la existencia y alcance de los derrames referidos; III) En su caso, indique el contenido de dicha información,

en especial si ha comunicado: i) las consecuencias que tales hechos podrían eventualmente derivarse para la salud

eventualmente derivarse para la salud y la vida de los habitantes de la zona y, ii) las medidas concretas que la comunidad debería adoptar para prevenir los riesgos o combatir eventuales problemas de salud que de ellos se deriven.

En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que corresponde al Poder Judicial de la Nación, en este caso, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete del derecho, buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia, tomando las decisiones pertinentes en los procesos que se sometan a su conocimiento; en este caso, preservando a la información pública ambiental como derecho humano fundamental.

- “Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable c/ Comité Ejecutor Plan Gaym Cuenca Matanza Riachuelo y otro s/ amparo” Expediente N°. 20.775/01.

La Sala I de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal de la Ciudad de Buenos Aires, en fecha 16 de abril de 2002 (previo al dictado de la ley de acceso a la información pública ambiental) dicta sentencia confirmando el fallo de primera instancia dictado respecto de la causa de referencia ut supra, e indica una serie de pautas constitucionales sobre el alcance del deber de información ambiental.

Los hechos: Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable interpuso acción de amparo contra el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo y el Ministerio de Infraestructura de la Nación, solicitando tutela efectiva respecto del derecho a ser informado en materia

ambiental, con base en el artículo 41 de la Constitución Nacional, además de la condena a las autoridades demandadas a cumplir con el deber constitucional de informar respecto al origen de la contaminación en la Cuenca Matanza Riachuelo y, en particular, sobre el nombre de las empresas responsables, ya que esta información, además, debió hacerse pública, por constituir uno de los objetivos por los que fue formado el Comité Ejecutor.

La sentencia del juez de primera instancia, consideró que el caso devino en abstracto, fundando en que no existió negativa a informar, sino una omisión respecto del deber genérico que surge del artículo 41 de la Constitución Nacional, toda vez que la información requerida por la actora se encontraba en el expediente. Es por ello, que resolvió que no existió restricción al derecho de acceso a la información.

Ante esta situación, la parte actora interpone recurso de apelación.

La Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal de la provincia de Buenos Aires, pese al recurso incoado, confirmó el fallo apelado y desestimó la expresión de agravios de la actora, a su vez, indicó una serie de pautas constitucionales sobre el alcance del deber de información ambiental: 1) El artículo 41 de la Constitución Nacional, reconoce el derecho a un ambiente sano, como derecho de todos los habitantes, a quienes impone el deber jurídico de preservarlo; 2) El deber de proveer información ambiental, en cabeza de las autoridades, que prevé el mismo artículo, debe ser interpretado en sentido amplio, comprendiendo no solo a funcionarios y magistrados de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) de los tres gobiernos jurisdiccionales (federal,

provincial y municipal), sino también a los agentes de los organismos a los que la constitución acuerda el carácter de autónomos; 3) El artículo 43, por su parte, legitima a las asociaciones que propendan a la protección de aquél derecho, a petitionar su tutela judicial a través de la acción de amparo.

Tal como sostiene M. Basterra y A. Gil Domínguez, “el deber constitucional de proveer la información ambiental por parte del Estado no se agota con el mero acceso a las fuentes de información, sino que, se integra con la difusión pública de la misma”.³¹

Este fallo constituye así, un precedente importante, al determinar los derechos y deberes implicados en el acceso a la información pública ambiental, antes del dictado de la Ley N° 25.831 que regula la materia.

- “Claude Reyes y otros vs. Chile.”

En fecha 8 de julio de 2005, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 50 y 61 de la Convención Americana, sometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una demanda contra el Estado de Chile. Dicha demanda se originó en la denuncia No. 12.108, recibida en la Secretaría de la Comisión el 17 de diciembre de 1998.

La Comisión presentó la demanda con el fin de que la Corte declare que el Estado es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 13 (Libertad de pensamiento y de expresión) y 25 (Derecho a la protección judicial) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (Obligación de respetar los derechos) y 2 (Deber de adoptar disposiciones de

³¹ Marcela I. Basterra y Andrés Gil Domínguez. (2003) *“El deber de información ambiental: un fallo cuyos fundamentos trascienden el caso concreto.”*

derechos interno) de la misma, en perjuicio de los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero.

Los hechos expuestos en la demanda habrían ocurrido entre mayo y agosto de 1998 y referían a la supuesta negativa del Estado de Chile a brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación a la empresa forestal Trillium y al Proyecto Río Condor, proyecto que consistía en un plan de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y que podría ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile. La Comisión indicó que tal negativa se dio sin que el Estado argumentara una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena, y que tampoco se otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación al derecho de acceso a la información, ni tampoco los mecanismos para garantizar aquél derecho.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió y resolvió que el Estado chileno: entregue la información solicitada por las víctimas o adopte una decisión fundamentada al respecto; publique en el plazo de seis meses en el Diario Oficial y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, el capítulo de la sentencia referido a los hechos probados, los párrafos sobre las violaciones declaradas por la Corte y la parte resolutive de la sentencia; adopte en un plazo razonable las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado; realizar la capacitación en un plazo razonable a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control

del Estado, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a la información y pagar a los señores Marcel Claude Reyes, Arturo Longton Guerrero y Sebastián Cox Urrejola, en el plazo de un año, la cantidad fijada en concepto de costas y gastos. El cumplimiento de la sentencia será supervisado, y se dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a la misma. Por último se determinó que en el plazo de un año, contado a partir de la notificación de la sentencia, el Estado de Chile rinda a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas al respecto.

Esta sentencia marco un hito, ya que por primera vez la Corte Interamericana de Derechos Humanos se expidió sobre un caso en el que se había invocado el derecho de acceso a la información pública.

Advertimos que, más allá de tratarse de un fallo de naturaleza internacional, en el que se encuentra implicado el país vecino, constituye un precedente importante con repercusión en nuestro país a la hora de conocer cabalmente el pensamiento del máximo tribunal garantista de los derechos humanos fundamentales, como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Discusión

A lo largo de este trabajo de investigación se intentó desentrañar los conflictos de congruencia entre los regímenes que regulan la información pública ambiental. Entendemos que luego de un análisis exhaustivo, pese a que exista una normativa específica que regula el acceso a la información pública ambiental, debemos optar cuando se encuentren en pugna ambos regímenes por la ley de acceso a la información pública, sancionada en fecha 2016, por ampliar de manera significativa el catálogo de derechos, deberes y obligaciones que mediante su ejercicio importa poner a resguardo aquél derecho-deber.

La evolución del derecho de acceso a la información pública ambiental en la República Argentina, arroja que la Ley 25.831 (autodefinida como ley de presupuestos mínimos) otorga una protección liviana en comparación con la Ley 27.275. Si bien la ley de acceso a la información pública ambiental regula de modo específico este derecho, deja vacíos que fueron necesarios llenar con la ley de acceso a la información pública. Se advierte con facilidad, la liviandad en el tratamiento legislativo que se le dio a aquella norma, que sin contar con reglamentación y con amplitud de contenido, 11 artículos pretendieron darle marco normativo a un derecho tan significativo en el siglo XXI.

Adherimos, tal como pregona la ley 27.275, a la prevalencia del informalismo en los procedimientos. De esta manera, se logra evitar las trabas disfuncionales propias del exceso en las formas, que además de no salvaguardar los derechos que se intentan proteger, devienen en erogaciones y desgastes innecesarios, que lejos de hacer justicia, constituyen obstáculos sin sentido.

Que por constituir el derecho de acceso a la información ambiental, un derecho de incidencia colectiva, resulta por demás absurdo y atenta contra la naturaleza misma de aquél derecho, la residencia en el país como requisito para poder presentar solicitud de información. Como ya sabemos, los derechos de incidencia colectiva son de carácter extra personal, consecuentemente la residencia en el país de ningún modo debería configurar un obstáculo para el amparo de este derecho, que además por contar con protección internacional, debiera hacerse extensivo este derecho a la comunidad internacional en general.

Sabemos que constituye una problemática en el siglo XXI el tiempo en el cumplimiento de ciertos actos, sabemos además que la falta de premura en el suministro de información trae aparejado el decaimiento de otros derechos que resultan concatenados, produciendo muchas veces perjuicios de carácter irreparable. En virtud de ello, sentenciamos que la nueva ley de acceso a la información pública hace justicia a la premura que demanda la sociedad en el suministro de información ambiental, al acortar de manera significativa el plazo para su otorgamiento, previendo únicamente en forma excepcional su prórroga. Cabe destacar además, que la norma prevé una reducción del plazo de entrega por razones debidamente fundadas, constituyendo un punto más a favor de la aplicación de la norma de análisis.

Sentenciamos que constituye un acierto significativo de la Ley 27.275 al prever dos vías de reclamo (administrativa y judicial) de manera indistinta e independiente.

Si bien este trabajo se focalizó en el análisis normativo, de nada sirve una exposición de estas características sin aplicación práctica. Por ello, fue necesario acudir al análisis jurisprudencial de los fallos expuestos, en el que se evidencia la importancia

del derecho de acceso a la información pública ambiental por parte de los ciudadanos, como mecanismo de participación en la vida democrática, no solo en las provincias de San Juan y Buenos Aires, y en general de toda la República Argentina, sino en toda la comunidad internacional.

Pese a que se pudieron lograr los objetivos propuestos, este trabajo de investigación fue objeto de trabas, al encontrarnos con dificultades a la hora de recopilar antecedentes que traten sobre los puntos de incongruencia entre ambos regímenes. Si bien se acudió a diferentes antecedentes y doctrina de juristas, ninguno pudo asomarse en específico al objetivo general de este trabajo de investigación.

En virtud de ello, resaltamos, que este trabajo constituye un antecedente específico que servirá de precedente para numerosas investigaciones que surjan a posteriori.

No obstante a lo señalado, no podemos dejar de remarcar que pese a haber sentenciado de optar por la nueva ley de acceso a la información pública, debemos siempre interpretar aquella, a la luz de la legislación de presupuestos mínimos ambientales y del resto del plexo normativo que regula la materia.

Creemos que, para lograr un efectivo acceso a la información pública ambiental, además de las sanciones disciplinarias dispuestas por la autoridad administrativa y de las sentencias condenatorias en los procesos judiciales incoados, debemos instrumentar a través de la norma, una conducta de cumplimiento en los sujetos obligados, por medio del establecimiento de verdaderas sanciones conminatorias de carácter pecuniario.

Conforme a todo lo expuesto, no quedan dudas que este derecho-deber, constituye una condición necesaria para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos, un mecanismo de contralor del poder político y de disminución de la brecha informativa existente entre el Estado y los ciudadanos.

Concluimos este trabajo de investigación citando un fragmento del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados...”.

Referencias

Basterra y Andrés Gil Domínguez. (2003). *“El deber de información ambiental: un fallo cuyos fundamentos trascienden el caso concreto.”*

Basterra, M. (2006). *“El derecho fundamental de acceso a la información pública”*. Buenos Aires: La Ley.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *“Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”* (LC/TS.2017/83) (2018).

Convención Americana de Derechos Humanos (1969)

Constitución de la Nación Argentina. (1994).

Constitución de la Provincia de San Juan. (1986).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *“Claude Reyes y otros v. Chile. Fondo, reparaciones y costas”*, serie C, nro. 151, Fondo, Reparaciones y Costas, del 19/9/2006, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Foradori, M. y Pérez Cubero, E. (2015). *“La información ambiental en su doble faz: Instrumento de política pública y requisito para la participación ciudadana. Un abordaje desde la perspectiva de los movimientos socio-ambientales”*. En Julia, M. (dir.), *La investigación jurídica en políticas públicas ambientales*. Parte II (pp. 153-174). Córdoba: Ed. Advocatus.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) (2011): *“Acceso a la Información Pública Ambiental Herramienta para la generación de Indicadores de Seguimiento para la Aplicación y Cumplimiento de Normativa Ambiental”*.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (1997), Manual N° 3: *“El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable”*.

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”*.

Ley 6634. (1995). Ley General del Ambiente de la Provincia de San Juan. Honorable Cámara de Diputados de la provincia de San Juan.

Ley 25.675. (2002). Ley General del Ambiente. Honorable Congreso de la República Argentina-

Ley 25.831 (2003). Ley Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Honorable Congreso de la República Argentina.

Ley 27.275. (2016) Ley Derecho de Acceso a la Información Pública. Honorable Congreso de la República Argentina.

Valls, M. (2016). *Derecho ambiental* (3ra ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.