

Minaverry, C. M.; Litardo, M. 2016. Derecho de acceso a la información pública en el marco normativo argentino. Implicancias en el derecho ambiental. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 03 N° 06*: 330-345

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO NORMATIVO ARGENTINO. IMPLICANCIAS EN EL DERECHO AMBIENTAL

Clara María Minaverry

Departamento de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Luján
clara.minaverry@gmail.com

Marisa Litardo

Departamento de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Luján
marulitardo@hotmail.com

RESUMEN

El acceso a la información pública constituye un derecho fundamental que el Estado tiene la obligación de garantizar a todos los ciudadanos, y es un elemento esencial del sistema republicano de gobierno. Por tal razón, en el presente trabajo comenzaremos realizando una introducción y la presentación de la metodología utilizada, para luego analizar la recepción de este derecho en nuestro ordenamiento jurídico, haciendo hincapié en el área del Derecho Ambiental en los diferentes ámbitos: internacional, nacional, de la Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para concluir con la exposición de una serie de consideraciones finales. De esta forma podremos vislumbrar globalmente el estado del desarrollo normativo en Argentina, y prever posibles aportes para su inminente evolución en un futuro próximo.

Palabras clave: Derecho, Ambiental, Información, Pública; Normativa.

ARGENTINE REGULATION FOR PUBLIC INFORMATION ACCESS' RIGHT. ENVIRONMENTAL LAW IMPLICATIONS

Recibido: 08.06.2016
Aceptado: 30.06.2016

© Clara María Minaverry y Marisa Litardo
www.redsocialesunlu.net

ABSTRACT

Public information access is a fundamental right which should be guaranteed to all citizens by the State, and it is an essential element of the republican system of government.

In this sense, this paper we will begin making an introduction and the presentation of the methodology, and then analyze this right's reception in our legal system, focusing on the Environmental Law in the different areas: international, national, Buenos Aires Province and City, and to conclude with the exposition of final considerations. In this way we can globally envisage the legal development state in Argentina, and anticipate inputs for its imminent evolution in the near future.

Keywords: Law, Environmental, Information; Public, Regulations.

1. Introducción

El término “República” proviene del latín “res pública” y significa cosa pública, cosa del pueblo.

Según el constitucionalista argentino Aristóbulo del Valle, “la república es una sociedad organizada en base a la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo por su administración.”¹

Así surgen los principios republicanos sobre la base de los cuales se sustenta la República, entre ellos: la división de poderes, la igualdad ante la ley, la periodicidad en el ejercicio de las funciones, la publicidad de los actos de gobierno y el ejercicio del poder dentro de los límites fijados por nuestra Carta Magna.

Todos los ciudadanos tienen derecho a saber cómo los funcionarios manejan los asuntos públicos, qué decisiones toman, qué finalidad le dan al dinero público.

La publicidad conlleva inherentemente el “derecho a saber”, que permite que las sociedades puedan tener un rol activo en el funcionamiento de las distintas instituciones públicas. La prohibición al acceso a la información respecto de la actuaciones de los poderes del Estado, tornan inviable la posibilidad de reclamar y peticionar a sus autoridades (art. 14 de la Constitución Nacional de Argentina).

¹ Blog: Derechos humanos y ciudadanía. 2007. “El gobierno representativo, republicano y federal”. [Consulta: 31-05-2016]. Disponible en:
<http://derechoshumanosyciudadanos.blogspot.com.ar/2007/04/el-gobierno-representativo-republicano.html>.

Las autoridades públicas plasman sus decisiones en actos de gobierno, a través de instrumentos jurídicos cuya publicidad tiene por finalidad poner a los ciudadanos en conocimiento de las decisiones adoptadas en los distintos niveles de gobierno. El libre acceso a la información pública es un derecho humano y un principio democrático que lleva implícito el ejercicio de otros derechos constitucionales a saber, como la participación ciudadana, a la comunicación, libertad de expresión, y de prensa.²

La publicidad de todos esos instrumentos tiene por objeto que los ciudadanos tomen conocimiento de esas decisiones.

En el presente trabajo comenzaremos realizando una introducción y la presentación de la metodología utilizada, para luego analizar la recepción de este derecho en nuestro ordenamiento jurídico, haciendo hincapié en el área del Derecho Ambiental en los diferentes ámbitos: internacional, nacional, de la Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para concluir con la exposición de una serie de consideraciones finales.

De esta forma podremos vislumbrar globalmente el estado del desarrollo normativo en Argentina, y prever posibles aportes para su inminente evolución en un futuro próximo.

² Lavallo Cobo, D. s/f. "Derecho y acceso a la información en la Argentina". [Consulta: 31-05-2016]. Buenos Aires. Disponible en:
http://www.jefatura.gob.ar/archivos/AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/DerechoenlaArgentinaDoloresLavalloCobo.pdf.

2. Materiales, datos y métodos

2.1. En el presente artículo se utilizó una triangulación metodológica.

En primer lugar, se implementó el método de observación documental, y en segundo lugar, y atento a la temática del presente, se utilizó el método de comparación descriptivo y normativo, ya que analizamos grupos de legislaciones que difieren entre sí en algunos aspectos (ubicación territorial y criterios jurídicos).

2.1.1. Delimitación espacial

La misma se focalizó primero en el ámbito internacional, ya que muchos de los principios que aparecen mencionados en varios instrumentos pertenecientes a este ámbito fueron receptados por diversas normas jurídicas argentinas.

También, se analizan normas jurídicas nacionales que son las que fijan las bases fundamentales, y debido al ámbito territorial de la revista se seleccionó el caso de la Provincia de Buenos Aires, para a su vez poder realizar un análisis comparativo con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2.1.2. Delimitación temporal

El período temporal analizado es desde el año 1994 hasta la fecha.

Esto se justifica en que en dicho año se reformó la Constitución Nacional en Argentina, y se incorporó entre otras cosas, el art. 41 que reconoció el derecho a gozar de un ambiente sano, y también algunas herramientas que instrumentalizan al acceso a la información pública ambiental.

2.2. Los datos

El trabajo se dividió en tres etapas:

a) Fase exploratoria:

En un primer momento se recopiló una selección de normas jurídicas y de doctrina vinculada con el derecho de acceso a la información pública ambiental y de sus correspondientes herramientas jurídicas en Argentina. Estos datos cualitativos recogidos fueron secundarios, ya que se obtuvieron a través del análisis de registros escritos.

A tal fin se utilizaron los siguientes buscadores: Infoleg (Ministerio de Economía de la Nación, Argentina) y Google Scholar. Además se consultó material en bibliotecas de dos universidades públicas y de institutos de investigación.

b) Fase descriptiva:

Posteriormente, la información recogida en la etapa anterior fue clasificada y analizada.

c) Fase analítica:

Por último, el análisis de los documentos recogidos en la fase exploratoria tuvo por objeto detectar los lineamientos generales que, debido a su reiteración constante, fueron tomados en cuenta para enriquecer la elaboración de las consideraciones finales.

3. Descripción y análisis de resultados

3.1. La publicidad de los actos de gobierno en el derecho argentino

Como antecedente histórico local de la publicidad de los actos de gobierno, la “Revolución de Mayo de 1810” obligó a la Junta de Gobierno a publicar todos los primeros del mes un estado en que dé razón de la administración de la real hacienda, con el objeto de difundir los actos y procedimientos de gobierno.

La Constitución Nacional no dispone la publicidad de los actos de gobierno, pero sin embargo contiene otras normas de las cuales puede deducirse implícitamente la necesidad de que la ciudadanía esté informada. Algunos ejemplos de ello, son las previsiones contenidas en los artículos 7, 33, 38, 83.³

El art. 7 en particular establece que “Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás; y el Congreso puede por leyes generales determinar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos, y los efectos legales que producirán.”

Asimismo, el art. 11 de la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos de la Nación establece: “Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado y el de alcance general, de publicación (...)”.

3.2. Conceptualización de la información pública en el derecho argentino

La información pública en el nuestro ordenamiento jurídico positivo no ha sido definida con un criterio único.

Así el Decreto 1172/03 (anexo VII, art. 5) sostiene que la información pública “es toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnéticos, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por determinadas dependencias oficiales. En este sentido el art. 2 amplía el espectro de los sujetos pasivos obligados al incluir a las empresas privadas a suministrar tal obligación. En este punto cabe aclarar que no toda la información generada por éstos últimos puede ser considerada “pública”

Otro ejemplo lo constituye la ley 104 de 1998 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que considera información pública a “cualquier tipo de la documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales”. Dicho lo cual se infiere que si documentación no guarda tal carácter, no existiría un derecho para consultar dicha información, constituyendo ello una clara limitante.

3.3. El derecho al acceso a la información pública

³ Es posible consultar el texto de los mencionados artículos de la Constitución Nacional de Argentina aquí: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes, y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.⁴

Existen dos aspectos fundamentales en relación con el derecho al acceso a la información:

- La obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas;
- El derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria.⁵

El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada.⁶

3.4. Recepción en nuestro ordenamiento jurídico

a) Normativa Nacional

La Constitución Argentina (1853-1860) ya consagraba la libertad de imprenta en sus artículos 14 y 32.

La reforma constitucional de 1994 marca un hito en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, en virtud de la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos por intermedio de su art. 75 inciso 22, incorporándose así el Pacto de San José de Costa Rica, el cual por su art. 13 consagra el derecho a dar, recibir y difundir información.

⁴ Access Info Europe. s/f. *El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos*. Madrid, [Consulta: 28-05-2016]. Disponible en https://www.access-info.org/wp-content/uploads/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin._principios_bsicos.pdf.

⁵ Access Info Europe. s/f. *El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos*. Madrid, [Consulta: 28-05-2016]. Disponible en https://www.access-info.org/wp-content/uploads/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin._principios_bsicos.pdf.

⁶ Díaz Cafferata, S. 2009. El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley, *Revista Lecciones y ensayos*, N 86, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

La Constitución Nacional introduce un capítulo en el texto constitucional denominado “Nuevos derechos y garantías” o también llamados derecho de tercera generación. Aquí se destaca el art. 38 que ordena al Estado el deber de asegurarles a los partidos políticos el acceso a la información. Como contrapartida les impone obligaciones de transparencia y publicidad.

Por su parte el art. 42 establece que las empresas privadas que se dediquen a la comercialización de bienes y servicios tienen la obligación de suministrar información.

Asimismo en el Capítulo II, art. 41 segundo párrafo de la Carta Magna Argentina bajo el Título “Nuevos derechos y garantías”, expresa que las autoridades proveerán a la protección y preservación del derecho al ambiente en todos sus aspectos, como también serán las encargadas de cumplir con el derecho de información y educación ambiental.

“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”.⁷

En el Derecho Ambiental argentino, el art. 41 mencionado, impone a las autoridades “el deber de proveer información ambiental”, que no debe confundirse con el derecho de acceso a la información pública ambiental, en tanto las obligaciones impuestas en uno y otro caso son sustancialmente distintas”.⁸

El proceso transformador iniciado con la reforma constitucional de 1994, que incorporó el derecho al ambiente sano como un derecho humano fundamental, dio lugar a la sanción de diversas leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Fue así que el Congreso Nacional sancionó en el año 2002 la Ley General del Ambiente N° 25.675 (LGA) que define la política ambiental nacional, y a fines del año 2003 la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 (LAIPA), que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a información ambiental que se encuentra en poder del Estado.

⁷ Bidart Campos, G. 2001. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, tomo 1-b, Editorial Ediar, Buenos Aires.

⁸ Vinocur, G., Cano, J. 2011. “Acceso a la información pública ambiental. Herramienta para la generación de indicadores de seguimiento para la aplicación y cumplimiento de normativa ambiental”. Buenos Aires, Editorial Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). [Consulta: 29-05-2016]. Disponible en http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/06/18_vinocur.pdf.

Cabe destacar que la Ley 25.831 es una norma nacional de presupuestos mínimos ambientales⁹, por lo que es esperable que las Provincias dicten su normativa provincial a los fines de cumplir con el art. 41 de la Constitución Nacional.¹⁰

La norma define a la información ambiental como la que se vincula con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable, y hace referencia al acceso a la misma de forma gratuita para toda persona física o jurídica, fijándose un plazo de 30 días desde la presentación de la solicitud.

A su vez, si existiese obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en plazo o denegatoria injustificada a brindar la información, se puede implementar una instancia de apelación dentro del ámbito administrativo, y quedando habilitada una vía judicial directa de carácter sumarísima ante los tribunales competentes.

Presenta la estructura de una ley de presupuestos mínimos, que debe ser necesariamente complementada por cada provincia. Esta clase de normas proveen de lineamientos generales y amplios, por lo que constituyen un primer paso en relación con el avance de esta temática (Minaverri 2014).

Sin embargo al día de la fecha sus artículos no fueron reglamentados, lo cual dificulta su aplicación en la práctica.

El Decreto N° 11.720/2003 se denomina como “reglamentario” de la Ley N° 25.831, pero sin embargo en el mismo únicamente se aprobó lo relativo a los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, los formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas.

Dicho decreto establece las pautas para la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos, y permite solicitar información al Poder Ejecutivo y a las instituciones que dependen de él (Minaverri 2014).

⁹ Ley N° 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.

¹⁰ 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.

Sin embargo, cuando se requiere que el poder legislativo o judicial nos informe, claramente en este punto existe un vacío legal al respecto, resultando por ende insuficiente el contenido de dicha regulación.

A su vez, y en el caso específico, el Estatuto del Periodista Profesional, la Ley 12.908, establece en su art. 13 que el periodista tiene derecho al “acceso libre a toda fuente de información de interés público”.

Cabe destacar que aún hoy en la República Argentina, no contamos con una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, éste es un deseo esperado por toda la sociedad civil que ha formulado planteos diversos a fin de lograr una herramienta jurídica que posibilite obtener información pública para toda persona que lo solicite sin discriminación alguna.

El Decreto Nacional 229/2000 denominado como la “Carta Compromiso con el Ciudadano”, tiene como objetivo mejorar la calidad de los servicios prestados por parte de la Administración Pública, que se transparentan en las condiciones y modalidades de las prestaciones y sus respectivos derechos.

Reconoce el derecho a obtener información, clara, veraz y completa sobre las actividades de la Administración Pública, y el derecho a acceder a los registros y archivos públicos.

Instaura una serie de principios fundamentales: igualdad, imparcialidad, continuidad, participación, derecho a la información, calidad y transparencia.

Sin embargo, en el Decreto no se especifican mecanismos institucionales ni instancias de apelación para el acceso de la información.

En Argentina, la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derecho Humanos es el organismo encargado de recibir denuncias por denegación de la información. Tiene a su cargo la obligación de informar a las autoridades responsables sobre los reclamos efectuados en su contra (Minaverri, 2013).

La Ley 25.188 sobre ética en la función pública establece en su art. 2, que los funcionarios públicos están obligados a fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir ninguna información. No incorporó ninguna sanción en caso de incumplimiento, ni se explicó cuáles son las medidas que deberán realizar los funcionarios públicos para justificar sus actos (Minaverri, 2013).

Al respecto debe destacarse que con fecha 7 de abril de 2016, el Poder Ejecutivo Nacional ha enviado al Congreso Nacional un proyecto de ley que trata esta temática, contando hoy con media sanción de la Cámara de Diputados.

La iniciativa viene a reemplazar el mencionado Decreto 1172/2003, ya que esa medida establecía el acceso a la información pública sólo en el ámbito del Poder Ejecutivo, mientras que el proyecto en cuestión lo regula en todas las áreas del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, organismos centralizados, descentralizados, empresas y sociedades estatales y cualquier otra entidad privada a la que se le hayan otorgado subsidios o aportes del Estado Nacional, entre otros, conteniendo asimismo, una definición clara del alcance de la información pública y enumerando de modo preciso las circunstancias y procedimientos que permiten denegar los pedidos de información.

Este texto define como derecho de acceso a la información pública aquella que comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo de la ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma. Se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta Ley (art. 7 del proyecto de ley).

Además, establece los plazos dentro de los cuales los funcionarios deben responder a los requerimientos de información, estableciendo la responsabilidad que le cabe a los mismos ante la obstrucción, obstaculización o el suministro incompleto de información pública. Por otra parte, se crea un procedimiento administrativo alternativo a la acción ante el Fuero Contencioso Administrativo Federal, que garantizará al ciudadano la satisfacción de su requerimiento.

Para asegurar el cumplimiento efectivo de los principios y procedimientos establecidos en este proyecto, se propicia también, la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública, en el ámbito del P.E.N, con autonomía funcional, autarquía financiera personería jurídica propia. La agencia propuesta tendrá amplias atribuciones, tales como la coordinación de distintas áreas, la capacitación a funcionarios y la recepción de reclamos por incumplimientos.

Asimismo, se propone la creación de organismos de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los Ministerios Públicos, Fiscal y de la Defensa, con autonomía funcional y con competencias y funciones equivalentes a las de la agencia de acceso a la información pública, cuyo ámbito de actuación se limitará a la órbita de las jurisdicciones en los que se crea.

En el proyecto se establece que el funcionario que estará a cargo de la agencia de Acceso a la información pública o de los organismos de acceso a la información pública, deberá nombrarse mediando un procedimiento de selección abierto, público y transparente que garantice la idoneidad del candidato.

Por último se propone crear un Consejo Federal para la Transparencia y se establecen obligaciones en materia de transparencia activa, para que los sujetos obligados faciliten la búsqueda y el acceso a la información pública en su página oficial de la red informática.

b) Normativa provincial

Algunas provincias argentinas, en el marco del sistema federal de gobierno, han sancionado leyes que son pioneras en el ámbito del acceso a la información pública, destacándose entre ellas las de Río Negro, Chubut, Córdoba, La Pampa, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

En la Provincia de Buenos Aires la normativa ha alcanzado un desarrollo inferior que el nacional y del de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero es considerada relevante en comparación con lo ocurrido en otras provincias.

En principio, el art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994, garantiza el derecho a solicitar y recibir la información ambiental y a la comunicación, incluyendo también a los derechos de los consumidores y usuarios.

La Ley provincial 11.723 de 1995 ¹¹ también reconoce en su art. 2 el derecho de todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires a gozar de la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el Estado (Minaverry, 2013).

Se reconoce la existencia de una instancia de apelación, y de un mecanismo institucional de acceso a la información.

c) Normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996 reconoció en primer lugar que toda persona tiene derecho, a su sólo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.

La ley 104 de acceso a la información pública sancionada en 1998, consagra el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información adecuada de los órganos de la administración pública porteña.

¹¹ Ley integral del medio ambiente y de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires.

Su técnica y contenido legislativo son limitados, lo cual puede justificarse en el hecho de que fue dictada antes de la ley nacional de presupuestos mínimos ambientales, y por eso no fue posible tomar como base a estos lineamientos.

Reconoce el derecho de acceso a la información ambiental (pública y privada), dentro de un plazo de diez días hábiles más el otorgamiento de diez adicionales (por lo que ha regulado adecuadamente los mecanismos institucionales de acceso).

La Ley 303 de información ambiental de 1999 es muy similar a la anterior, ya que menciona los mismos aspectos por lo existe una superposición normativa.

La Ley 3295 introduce herramientas para mejorar la calidad y el nivel de acceso a la información ambiental, pero los mismos no se regularon en su texto legal.

Resulta novedosa dentro del ámbito de la normativa ambiental, que se haya incluido en una norma de gestión de aguas la intención de brindar acceso a la información vinculada con la misma (existiendo una norma sectorial vigente). (Minaverri, 2013).

d) Derecho Internacional

Esta área del Derecho ha sido pionera en el reconocimiento de la libertad de expresión. Los distintos instrumentos internacionales de Derechos Humanos son tomados como modelo por los países, a efectos de ser incorporados en sus constituciones y en su normativa interna.

A modo de ejemplo se menciona la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Asamblea General, 1948) Art. 19: libertad de opinión y de expresión (...) investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas; Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Consejo de Europa, Roma, 1950-1953) Art 10 inc.1° y 2° establece que: la libertades pueden tener restricciones por ejemplo cuando se trata de temas de seguridad nacional, defensa del orden, información confidencial.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea de Naciones Unidas, 1966-1976) Art. 19 inc. 2° y 3°.

Asimismo el Pacto de San José de Costa Rica (1969) Art.13 inc.1° y 2° y la Convención de los Derechos del Niño (Asamblea General de la Naciones Unidas, New York, EEUU, 1989) Art.13 inc. 1° y 2°.

Del mismo modo, la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción establece en sus artículos 10 y 13, así como el párrafo 5 de su Preámbulo y los artículos 111.11 y XIV de la Convención Interamericana contra la Corrupción, promueven la

© Clara María Minaverri y Marisa Litardo
www.redsocialesunlu.net

transparencia, el acceso a la información pública y la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

Las declaraciones universales contenidas en los pactos jurídicos internacionales reflejan una síntesis de la doctrina clásica liberal de la libertad de expresión con la teoría de la responsabilidad social, el derecho a la información y la libertad de comunicación de todo ciudadano. Es un hecho notorio y comunicacional que estos pactos han sido aprobados por la mayoría de los países de la comunidad latinoamericana, lo cual permite afirmar que estamos en presencia de un principio jurídico global sobre la libertad de expresión y del derecho a la información y comunicación del ciudadano, derechos que deben ser garantizados por los países firmantes de los citados acuerdos.¹²

A su vez, en los instrumentos internacionales se destacan una serie de principios fundamentales tales como:

- a) Derecho a acceder libremente a la información que se encuentra en poder de cualquiera de los órganos o poderes del Estado.
- b) Máxima divulgación y accesibilidad.
- c) Principio de igualdad y no discriminación.
- d) Principio de publicidad, entre otros.

El Convenio del Consejo de Europa sobre Derecho de Acceso a la Información fue adoptado el 27 de noviembre del 2008. Es el primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoce un derecho general de acceso a documentos públicos en manos de las autoridades públicas.

Al respecto, se menciona como se recepciona este derecho en otros textos internacionales de aplicación en el continente americano: Resoluciones de la OEA (Res. 1932/2003 - Res. 2288/2007); Declaración de Chapultepec (Mexico1994); Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas (Quebec, Canada, 2001); Declaración de Nuevo León (reunión Extraordinaria, México, 2004), la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual establece, en su art. 4.º, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, y la Carta de Santo Domingo del 31 de julio del 2002 sobre libre acceso a la información pública.

En la encíclica papal “Pacem in Terris”, emitida el 11 de abril de 1963, se hizo referencia a los elementos constitutivos de este nuevo derecho: “el derecho del ser humano a una información objetiva”. En este proceso evolutivo de la libertad de expresión, merece

¹² Fuen Mayor Espina, F. 2004. *El derecho de acceso a los ciudadanos a la información pública*, 1º edición, San José de Costa Rica, Oficina de la UNESCO para América Central.

citarse también la proclamación, por parte del Vaticano, del derecho que tienen todos a una información objetiva.

En 1964 el Papa Pablo VI, con motivo de un seminario de las Naciones Unidas sobre la libertad de información dijo lo siguiente: “El derecho a la información es un derecho universal, inviolable e inalterable del hombre moderno, puesto que se funda en la naturaleza del hombre. Se trata de un derecho activo y pasivo: por una parte, la búsqueda de la información; y por la otra, la posibilidad de todos a recibirla”. La libertad de expresión ya no se analiza en forma individual, sino colectiva y social, y se exigen garantías ciudadanas para su ejercicio, tal y como es el derecho del público a la información.

A su vez, la Encíclica “Laudato Si” del Papa Francisco en 2015, destacó que la debilidad existente en el contexto del escenario internacional se debe entre otras cuestiones a que: “El sometimiento de la política ante la tecnología y las finanzas se muestra en el fracaso de las Cumbres mundiales sobre medio ambiente. Hay demasiados intereses particulares y muy fácilmente el interés económico llega a prevalecer sobre el bien común y a manipular la *información* para no ver afectados sus proyectos [...]”.

Además destaca la importancia que reviste la participación pública en el manejo de la información de las partes interesadas, reconociendo su fundamental aporte en estas cuestiones.

4. Consideraciones finales

Todas las personas tienen derecho a saber cómo los funcionarios manejan los asuntos públicos, qué decisiones toman, qué destino le dan al dinero del Estado, qué hacen o qué dejan de hacer. Afortunadamente, los ciudadanos se interesan cada vez más por la información ambiental, ya son de su público conocimiento las consecuencias sociales por la falta de protección y por la destrucción del ambiente, como ocurre claramente con el cambio climático.

Actualmente en América Latina, países como Chile, Uruguay, Perú, Ecuador, México, Honduras, Nicaragua y Panamá, entre otros, ya cuentan con leyes de acceso a la información pública.

Argentina junto con Bolivia y Venezuela y Cuba son los únicos países de América que no poseen una ley nacional de acceso a la información pública, lo cual implica que ningún funcionario de dichos países esté obligado a responder cuando un ciudadano se acerca a cualquier oficina del Estado a solicitar información.

En el caso argentino, desde el año 2009 se han presentado diversos proyectos de ley ante el Congreso de Nación, pero ninguno de estos ha prosperado logrando cubrir dicha laguna jurídica, por lo que existe mucha expectativa respecto del presentado en el año 2016.

Luego del análisis normativo de los distintos ámbitos de Argentina, podemos destacar que el desarrollo de los instrumentos del Derecho Internacional fue el más destacado y relevante, en el sentido de que allí se previeron principios y mecanismos fundamentales para asegurar el derecho de acceso a la información.

En contraste, en los ámbitos nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nos encontramos con normativa más dispersa, que todavía no ha encontrado una sistematización y que tampoco ha receptado aún todos los principios que surgieron en el ámbito del Derecho Internacional.

Podríamos afirmar que las normas jurídicas actuales sobre acceso a la información ambiental (en particular las leyes), regularon principalmente aspectos prácticos parciales, en el sentido de poder acceder de forma sencilla a dicho objetivo, pero que muchas veces lo previsto en los mismos no se ve reflejado en un accionar exitoso en la práctica. Las mismas divisiones generadas en las jurisdicciones mencionadas también complejizan este aspecto, al no haberse detectado que en ninguna de las mismas se proponga un trabajo sistematizado e interconectado entre todas las instituciones públicas vinculadas con esta problemática.

Desde el ámbito del Derecho Ambiental ya se cuenta con algunas herramientas jurídico-administrativas que podrían colaborar para que se facilite el acceso a la información pública ambiental. Esto ocurre por ejemplo en el cumplimiento de las etapas requeridas por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, tal como aparecen descriptas en la ley nacional 25.675, y en la ley provincial 11.723 al realizarse la audiencia pública ya que su celebración es de carácter obligatorio.

Tomando como base lo postulado en el texto de la Encíclica “Laudato Si” mencionado más arriba, podemos destacar que la normativa jurídica vigente se encuentra limitada al no haberse incorporado aspectos vinculados con las nuevas tecnologías, que sin duda podrían facilitar el acceso a la información pública ambiental.

Referencias bibliográficas

Access Info Europe. s/f. *El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos*. Madrid, [Consulta: 28-05-2016]. Disponible en https://www.access-info.org/wp-content/uploads/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin._principios_bsicos.pdf

Bidart Campos, G. 2001. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, tomo 1-b, Editorial Ediar, Buenos Aires.

Blog: Derechos humanos y ciudadanía. 2007. “El gobierno representativo, republicano y federal”. [Consulta: 31-05-2016]. Disponible en: <http://derechoshumanosyciudadanos.blogspot.com.ar/2007/04/el-gobierno-representativo-republicano.html>.

Díaz Cafferata, S. 2009. El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley, *Revista Lecciones y ensayos*, N 86, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Fuen Mayor Espina, F. 2004. *El derecho de acceso a los ciudadanos a la información pública*, 1° edición, San José de Costa Rica, Oficina de la UNESCO para América Central.

Francisco I. 2015. “Encíclica Laudato Si”. [Consulta: 31-05-2016]. Disponible en [Consulta: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

Juan XXIII. 1963. “Encíclica Pacem in terris”. [Consulta: 31-05-2016]. Disponible en http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html.

Lavalle Cobo, D. s/f. “Derecho y acceso a la información en la Argentina”. [Consulta: 31-05-2016]. Buenos Aires. Disponible en http://www.jefatura.gob.ar/archivos/ AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/Derechoe nlaArgentinaDoloresLavalleCobo.pdf.

Minaverri, C. 2014. La importancia del derecho de acceso a la información ambiental en el servicio del agua. Situación legal en Buenos Aires, Argentina, *Revista Lex Social*, Volumen 4, N° 1, Enero-Junio, España.

Minaverri, C. 2013. Tesis doctoral: “El derecho como herramienta para la erradicación de escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Vinocur, G., Cano, J. 2011. “Acceso a la información pública ambiental. Herramienta para la generación de indicadores de seguimiento para la aplicación y cumplimiento de normativa ambiental”. Buenos Aires, Editorial Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). [Consulta: 29-05-2016]. Disponible en http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/06/18_vinocur.pdf.