



Universidad de
San Andrés

Departamento de Derecho

Abogacía

El Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental y
la Ley de Acceso a la Información Pública:

*Una antinomia jurídica total-parcial que tiene solución en la voluntad del
legislador*

Cecilia Belén Garibotti

Legajo: 25.031

Director: Eduardo Andrés Bertoni

Buenos Aires, julio de 2018

Índice temático

- I. Introducción
- II. La génesis del Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental
 - A. *Antecedentes normativos*
 1. Constitución Nacional
 2. Ley General del Ambiente y demás leyes nacionales
 - B. *Motivos no jurídicos*
 1. El contexto político detrás de escena
 - C. Panorama legislativo ambiental internacional
 1. *España*
 2. *México*
 3. *Reino Unido*
 4. *Chile*
 5. *Síntesis*
- III. Antinomias jurídicas y los principios generales del derecho
- IV. Voluntad del Legislador
- V. Exigencia a nivel internacional. Eficiencia en el acceso a la información
 - A. *Plazos. Principio de no regresividad. Principio de Progresividad*
- VI. Características jurídicas de las Leyes 25.831 y 27.275
 - A. *Legitimación activa a no residentes*
 - B. *Sujetos obligados*
 - C. *Vías de reclamo*
 - D. *Principio Pro Homine*
 - E. *Aplicación a todas las autoridades nacionales*
- VII. La interpretación propuesta por el Máximo Tribunal de Justicia de la Nación: “*Caso Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A s/ amparo por mora*”
- VIII. Conclusión
- IX. Anexo
- X. Bibliografía

I. Introducción

En este trabajo se procederá a someter bajo análisis el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (Ley 25.831) sancionado el 23 de noviembre de 2003 y la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275) sancionada el 14 de septiembre de 2016. Ambas legislaciones tienen como fin principal la protección del derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, la Ley 25.831 se especializa en regular el derecho de acceso a la información pública en su órbita ambiental y, la Ley 27.275, tutela el derecho en general.

Ahora bien, con claridad puede observarse que toda información pública no perteneciente al tópico ambiental puede regirse por la Ley 27.275 y no por la Ley 25.831. Sin embargo, no parece ser simple asegurar que la información pública ambiental no pudiera ser regida por la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Entonces, ante una solicitud de información pública ambiental: ¿cuál de las dos legislaciones debería aplicarse?

A este interrogante se buscará dar respuesta en este trabajo. En principio, se ahondará en los orígenes de la legislación ambiental para entender los motivos por los que el derecho de acceso a la información fue primero legislado en materia ambiental y luego, con el transcurso de los años, se alcanzó el objetivo de legislar la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública para tutelar el derecho desde un aspecto general. Como siguiente paso, se explicará por qué este caso de conflicto normativo se subsume en una antinomia jurídica de inconsistencia total- parcial¹ en donde resulta necesario dejar atrás el principio *lex specialis derogat generalis* para pasar a empoderar otros criterios interpretativos, en esta oportunidad, se elegirá el de *voluntas legislatoris*. Acto seguido, se desarrollará el espíritu de estas leyes en busca de evidenciar su alcances y objetivos bajo el precepto del *in dubio pro petitor* como piedra angular de la Ley 27.275. Luego, se explicarán los aspectos que se debe tener en cuenta a la hora de evaluar cuál de las dos legislaciones logra la mayor vigencia y alcance del acceso a la información.

Finalmente, se llegará a una conclusión que, bajo todo lo previamente expuesto, responderá el interrogante y demostrará que será necesario optar por una vía de armonización de legislaciones, en vez de una vía de descarte. Deberá primar el diálogo de fuentes teniendo en cuenta cada área dónde las leyes no se contraponen y, así, evitar la adopción de un sistema de destrucción normativa, para tomar como verdadero un sistema que concilie y proteja sus efectos.

¹ Tipo de inconsistencia jurídica o contradicción normativa que el jurista escandinavo Alf Ross define en su texto “*Sobre el Derecho y la Justicia*” cuando el conflicto se presenta entre una norma general y otra especial.

II. La génesis del Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental

Para comenzar, el estudio del derecho de acceso a la información pública ambiental será orientado de lo general a lo particular. Es decir, empezando por un foco amplio proyectado desde la raigambre de los fundamentos constitucionales que dieron origen a tal derecho para, luego, pasar al análisis particular de los hechos sociales que le otorgaron fuerza al impulso legislativo ambiental.

A. Antecedentes normativos

1. Constitución Nacional

Cuando se efectúa una solicitud de acceso a la información pública, esta se alcanza no sólo porque el derecho de acceso a la información pública esté protegido constitucionalmente sino porque existe, también, un derecho de peticionar a las autoridades públicas regulado por el artículo 14 de la Carta Magna.

Según María Angélica Gelli, este derecho incluye el de presentar solicitudes de todo tipo ante los poderes del estado, los denominados órganos extrapoderes, los organismos descentralizados y desconcentrados de la administración pública y los prestatarios de los servicios públicos. Además, la autora resalta un detalle importante, el derecho no implica la obtención de lo peticionado pero sí de una respuesta- aunque sea negativa- del Poder Judicial y de la Administración Pública (Gelli 2009, 119).

Por otra parte, este artículo de la Constitución Nacional de la República Argentina (CN) guarda relación con dos artículos de normativas internacionales. Por un lado, con el artículo XXIV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre que dispone lo siguiente: *“toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y de obtener pronta respuesta”* y, por otro lado, se relaciona también con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica) que establece el derecho de todo ser humano a *“...buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”*.

En cuanto al derecho de acceso a la información pública en particular, se debe destacar que se trata de un derecho humano que, por poseer ese carácter, le corresponde ser atribuido a todos los ciudadanos.

Sus raíces están expresadas implícitamente en el artículo primero de la Constitución Nacional cuando adopta para el Gobierno de la Nación Argentina la forma Republicana, Representativa y Federal, ya que, ella implica la publicidad de los actos de gobierno e impulsa la participación política de los civiles (Santiago Diaz Cafferata 2009, 170).

Su calificación jurídica como derecho humano fundamental ha tenido un interesante desarrollo hasta la consolidación en la construcción de ese consenso, con carácter universal.²En consecuencia, el derecho de acceso a la información posee un fundamento constitucional expreso; significa que toda persona tiene derecho a conocer cómo se desempeñan sus gobernantes y a contar con la capacidad de acceder a la documentación administrativa. Sin embargo, como todo derecho, su ejercicio no es absoluto y puede estar sujeto a limitaciones que deben cumplir determinadas condiciones.³

Ahora bien, en lo particular, el artículo 41 de la CN refiere al derecho de acceso a la información en materia ambiental. En su texto les impone a las autoridades el deber de *proveer* información ambiental. Según Bidart Campos:

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

Es así que, los derechos de *acceder* y de *proveer* información ambiental tienen exigencias y atribuciones distintas pero, a la vez, complementarias. De esta forma, la CN logra proteger el derecho desde dos dimensiones relevantes. Por un lado, le asegura a la persona su libre acceso y, por otro lado, obliga a las autoridades a *proveer, recolectar y procesar* la información para su suministro y adecuada difusión.

En el ámbito provincial, el derecho de acceso a la información ambiental se ve complementado en las respectivas constituciones jurisdiccionales. Por ejemplo, en el artículo 28 de la Constitución Provincial de Buenos Aires⁴ y, en CABA, por medio de la Ley Nro. 303 de Información Ambiental.

2. Ley General del Ambiente y demás leyes nacionales

La Ley General del Ambiente 25.675 (LGA) es una ley de presupuestos mínimos que fue sancionada el 6 de noviembre del año 2002 en el marco de los artículos 41 y 49 de la CN. El legislador optó por

² El art. 42 de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, bajo el título "Derecho de acceso a los documentos", establece: "*Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*". (Estrasburgo: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2007).

³ El art. 13.2. de la *Convención Americana de Derechos Humanos* consagra las excepciones previstas en este pacto (Costa Rica, 1969).

⁴ "...*garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales...*" Constitución de la Provincia de Buenos Aires (Argentina: 1994), artículo 28.

un sistema de leyes generales y especiales. La LGA fue la primera en sancionarse y, por ello, en establecerse como la ley general para las posteriores leyes especiales.

Entre estas últimas se encuentran: La Ley 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas, la Ley 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, la Ley 26.639 de la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, la Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios, la Ley 26.562 para el Control de Actividades de Quema, la Ley 25.670 de Gestión y Eliminación de los PCBs y, finalmente, la que a este trabajo atañe, la Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental.

El propósito que se buscó fue que la LGA sirviera como marco regulatorio amplio para que, luego, estas normas sectoriales específicas pudieran abarcar efectivamente los distintos tipos de problemáticas que se presenten en cada área. El modelo fue tomado del sistema español, donde las leyes generales poseen un estatus normativo distinto al de las especiales. Estas últimas no pueden derogar ni contradecir a lo establecido por las generales. Sin embargo, en nuestro sistema actual, no se sigue a la perfección el modelo de España. En Argentina, la ley especial posterior podría dejar asentado de forma expresa que en caso de contradicción se deje sin efecto parte de lo normado por la LGA.

Sin embargo, la Ley 25.675 posee principios y objetivos claros que cambiaron el paradigma ambiental que poseía la República Argentina hasta ese momento. Estos principios sirven para llenar lagunas axiológicas (que se daban antes de su legislación y que pudieran darse a futuro), para dar herramientas de interpretación y delimitar el tipo de normas que puede dictar el Poder Ejecutivo Nacional cuando reglamenta o los gobiernos provinciales cuando dictan leyes especiales o complementarias.

Asimismo, la LGA en su artículo segundo establece los objetivos que la política ambiental nacional debe cumplir. Entre ellos se encuentra el de “*fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión*” y el de “*organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma*”, dos objetivos que resultaron ser piedra angular de la posterior legislación de la Ley 25.831 del Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental.

Ahora bien, el objetivo de información ambiental en particular lleva detrás de sí la idea del ambiente como bien público y, es por ello que, a fines de posibilitar la participación, se le garantiza a los ciudadanos el acceso a la información. En los siguientes artículos se deja en claro esta idea, a saber:

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

Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.

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

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

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

Por otro lado, la LGA trabaja sobre la participación ciudadana. Este objetivo se complementa con el explicado anteriormente. El punto principal de conexión radica en que, sin la información adecuada, resulta imposible obtener participación ciudadana. A continuación, los artículos que tratan el objetivo:

ARTÍCULO 19. — *Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.*

ARTÍCULO 20. — *Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.*

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

ARTÍCULO 21. — *La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.*

La LGA fue la que gestó la Ley 25.831 de información ambiental, sin embargo, ella no sólo estuvo precedida por los conceptos constitucionales vistos en el apartado anterior, sino que también tuvo antecedentes normativos internacionales. Específicamente, en el Principio décimo de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 de la ONU:

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse

acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre ellos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes"

y, también, en el Convenio 169 de la OIT donde se consagró el derecho de los pueblos indígenas a participar en la gestión de los recursos existentes en su territorio. (Pastor de Peirotti y Ortiz de Gallardo 2017)

De esta forma, se puede observar como el principal impulso y victoria sobre el acceso a la información pública fue alcanzado por el grupo de legisladores y ciudadanos que trabajaron en pos de la protección ambiental. Ellos demostraron primero la importancia de la legislación y regulación de este derecho, principalmente, revelando que sirve para constituir prueba. Cuando un ciudadano accede a información generada por el Estado o por particulares que le aportaron información al Estado, aquella persona interesada obtiene buenas herramientas para enfrentar cualquier causa ambiental. Sin una posibilidad de estas características, no habría probabilidad alguna de generar el control del cumplimiento de normativas ambientales por parte de los ciudadanos y, lógicamente, tampoco se alcanzaría la participación ciudadana.

B. Motivos no jurídicos

1. *El contexto político detrás de escena*

Hasta aquí se expusieron los fundamentos jurídicos que -en parte- fueron responsables de brindar las condiciones necesarias para la legislación del Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental.

Ahora bien, se dice “en parte” porque si se quiere responder a la pregunta planteada en la introducción de este trabajo sobre la prioridad legislativa de este régimen sobre el de acceso a la información en general, deben analizarse otros aspectos o motivos no jurídicos que brindaron la *otra parte* que hizo falta.

En principio, existieron razones de tipo social. Es decir, existió una búsqueda exhaustiva de participación activa ambiental comunitaria en pos de la transparencia y fomento de la democracia. Los ciudadanos se organizaron en ONG's y asociaciones civiles para lograr alcanzar un objetivo: expresar libremente su opinión, poder investigar, recibir información y fiscalizar activamente las decisiones que afectan el destino común.

A mayor abundamiento, si se observa la “historia ambiental” de nuestro país, se puede comprender, al menos con mayor claridad, cómo fue que se alcanzó primero la sanción del régimen de acceso a la información pública sobre medio ambiente. Como puntapié inicial, en el año 1989 fue electo como presidente Carlos Menem y, durante el período de su mandato, precisamente en 1991, se volvió a crear la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH) como dependiente directamente del PE. Esta oficina había sido fundada originalmente en 1973 y luego dejada sin efecto en 1976 por el golpe militar. Las razones para esta novedosa aparición tenían su lógica en la búsqueda

de estímulos internacionales en miras a la futura Conferencia de Río del 1992 para lograr adaptarse al nuevo paradigma ideológico y normativo internacional, donde el desarrollo sostenible estaba siendo puesto en la cima de las prioridades mundiales.

Resulta claro que, en esos años, la política ambiental y, por ende, la re-inauguración de la Secretaría, respondían a la expectativa de obtener préstamos multilaterales y fondos de cooperación internacional sujetos a la adopción de los nuevos estándares. Este modus operandi se vio reflejado, por ejemplo, en el préstamo que recibió la Secretaría de parte del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) por treinta millones de dólares para ejecutar el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental con el objetivo de fortalecer el marco legal y la estructura organizacional de las agencias ambientales nacionales y provinciales (Gutiérrez 2013)⁵.

Debe tenerse en cuenta, también, que dentro de esta fase temporal se produjo la consagración de los derechos ambientales en la reforma de la CN del 1994 (Art.41) y, algunos años más tarde, la sanción de la LGA con sus leyes complementarias a partir del año 2002.

En los comienzos de este período, la mayoría de las agrupaciones eran de tipo profesionalista. Sin embargo, desde el 1984, el ambientalismo social había comenzado a dar sus primeros pasos en la primer reunión nacional de ambientalistas de ONG's en Córdoba, donde se presentaron ochenta organizaciones que, a partir de entonces, comenzaron a vivir un crecimiento expansivo.

Desde la consagración de derechos constitucionales en la reforma de 1994, surgieron las distintas ONG's internacionales en nuestro país, entre ellas, *Greenpeace*. Luego, a partir del 2000, parecen confluir el ambientalismo social y el ambientalismo estatal, haciéndose visible el impacto del primero sobre el segundo comenzando con una serie de conflictos ambientales. Aparecieron las "organizaciones de base" (Bryant y Bailey 1997). Este tipo de agrupación dista de las "organizaciones no gubernamentales". Una organización de base es un grupo auto-organizado de personas que luchan por defender intereses comunes a través de una organización sin fines de lucro formada por voluntarios. Suelen ser poco formales pero tienen un objetivo amplio.⁶ Estas tomaron un método de movilización y protesta para expresar sus demandas. Estaban más preocupadas por los efectos sociales y culturales de los problemas ambientales locales que por la preservación de especies, de ecosistemas o de la biodiversidad (Gutiérrez y Isuani 2014).

Entre los años 2002 y 2004, ocurrieron eventos bisagra respecto del impacto y presencia del movimiento ambiental. Uno de los hechos principales fue la fuerte resistencia contra la explotación de la mina de oro en Esquel, donde las organizaciones ambientales y delegados de ATE, del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y de la Secretaría de Minería de la Nación -entre muchos otros trabajadores del Estado- impusieron su negativa a la explotación minera. Entendían al recurso

⁵ Datos extraídos de: Gutiérrez, Ricardo A. y Fernando Isuani. 2013. "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013". *SAAP* vol.7 no.2. (noviembre)

⁶ Anheier, H; List, R. *Dictionary of Civil Society*. 2005. London: Routledge.

minero como un bien social y manifestaban que el gobierno lo tomaba como un simple beneficio para maximizar la renta privada. Ello por la reglamentación que había salido de la Ley 25.429 de Actualización Minera. Las organizaciones de base y demás personalidades compenetradas con la situación lucharon por la protección sobre las comunidades afectadas por la actividad en la zona.

El 23 de marzo de este año se cumplieron quince años de la primera victoria en la lucha de un pueblo contra la multinacional minera Meridian Gold apoyada por los gobiernos nacional, provincial y municipal.⁷

El trabajo de las organizaciones tuvo su resultado positivo. Marcaron lo sucedido como un antes y un después en la historia ambiental de nuestro país. El 23 de marzo del año 2003 salió el plebiscito. El 81% de la población esquelense dio la negativa a la megaminería en la ciudad. En ese momento, una suma aproximada de 6.000 persona se encontraba sin trabajo estable. El proyecto minero recibió apenas 2.000 votos a favor. Por ello, se recuerda la fecha como “*el día de la dignidad esquelense*”. Desde el rechazo a la minería en Esquel, se formaron más de un centenar de asambleas de vecinos autoconvocados en oposición a la megaminería en el resto de Argentina.

En consecuencia, el 9 de abril del mismo año, se sancionó la Ley 5001 que prohíbe “*la actividad minera metalífera en el ámbito de la Provincia del Chubut, en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera*”.⁸

En suma, el activismo social creció en gran manera, se organizó y obtuvo resultados significativos para la protección ambiental. Todos los factores sociales hasta aquí mencionados, sumados a los estándares ambientales internacionales a los que Argentina se vio obligada a adecuarse, un tanto por cumplir y otro tanto por la conveniencia política que ello le representaba al país (préstamos esperados en la época menemista), en conjunto con la reforma constitucional y la aparición de la LGA con sus leyes complementarias, fueron las herramientas claves que generaron la aparición del derecho de acceso a la información ambiental en nuestro ordenamiento.

C. Panorama legislativo ambiental internacional

En este apartado se analizará la situación jurídica de España, México, Reino Unido y Chile prestando atención al momento de aparición del derecho de acceso a la información pública ambiental en los distintos ordenamientos.

⁷ “Chubut: entre la vida, el oro, la crisis y la resistencia”. <https://noalamina.org/argentina/chubut/item/40794-chubut-entre-la-vida-el-oro-la-crisis-y-la-resistencia> (consultada el 1 de Junio de 2018)

⁸Ibíd.

En particular, se seleccionará España y México por verse reflejado en ellos un proceso legislativo similar al que ocurrió en nuestro país. Por otro lado, se tomará el caso del Reino Unido por ser este un país poseedor de un organismo jurídico que responde efectivamente a la transparencia activa y que cuenta con un tribunal especializado en estas cuestiones. Finalmente, se analizará también el proceso legislativo de Chile por ser una nación próxima en ubicación geográfica a la nuestra que, sin embargo, no condice con el caso argentino. Por el contrario, Chile tuvo un proceder jurídico más ordenado que el nuestro y logró ser fuente de inspiración para muchos otros sistemas jurídicos a nivel mundial mediante el efecto que le generó al país la participación en un precedente que marcó historia en materia de acceso a la información: el “*Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*”⁹.

1. España

El caso de España resulta interesante por varias cuestiones. En primer lugar, hace más de veinte años atrás, este país no consideraba necesaria la legislación de una ley específica para cumplir con los parámetros establecidos por la Unión Europea (UE), ya que, veían como suficiente la Ley 30/1992 sobre el Derecho de Acceso a Archivos y Registros Administrativos. Sin embargo, tanto los doctrinarios administrativos como la Comunidad Europea no estuvieron de acuerdo con ello y España se vio obligada a promover la sanción de la Ley 38/1995 sobre el Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medioambiente.¹⁰ A través de ella se incorporó lo normado en la directiva 90/313/CEE sobre el tema.

En el 2003, la UE aprobó una nueva directiva (2003/4/CE) y obligó a los Estados a adecuarse. Por ende, luego de once años de la sanción de su Ley de acceso, España se adecuó a lo establecido por la UE y sancionó la Ley 27/2006 de Acceso a la Información Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medioambiente¹¹.

Luego de esto, en el país se comenzó a trabajar sobre un proyecto de ley que regulara el derecho de acceso a la información pública de manera general. Una ley que le hacía falta al país, ya que, hasta ese entonces era uno de los pocos países europeos que no contaba con una legislación de tales características.

Sobre este proyecto, Guichot Reina sostuvo que “*es la ley más importante que puede aprobarse para lograr una mejor gestión, una mayor participación y, por ende, un menor grado de corrupción*”(Guichot Reina 2011, 37). Se trató de una iniciativa de gran impacto político que, finalmente, recibió su sanción en el año 2013 bajo el término Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

⁹ CIDH, “Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

¹⁰ Boletín Oficial del Estado, 297 (1995).

¹¹ Boletín Oficial del Estado, 171 (2006)

De esta forma, se puede observar que en España sucedió una situación análoga a la Argentina. En primer lugar, se alcanzó la legislación ambiental sobre acceso a la información pública y, así, se cumplió con los parámetros internacionalmente establecidos. Luego de estos primeros pasos, los estándares internacionales y culturales-sociales propios de cada territorio continuaron avanzando hacia la exigencia de la reglamentación del derecho de acceso a la información pública en general hasta finalmente lograrlo.

2. México

La experiencia de México tiene concordancia, en algún punto, con los hechos vividos en España y Argentina.

En 1996, el gobierno mexicano decidió agregarle a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) un apartado sobre acceso a la información ambiental. Allí, se reguló el derecho en dos aspectos: por un lado, se estableció la necesidad de crear un Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales y, por otro, se reguló específicamente el derecho de las personas a tener acceso a la información ambiental existente. De esta forma, apareció en México de forma expresa el derecho de acceso a la información pública ambiental y logró alinearse a los estándares internacionales. Si bien, a diferencia del caso argentino, no dictaron una ley específica estableciendo un régimen de libre acceso a la información pública ambiental, ellos contemplaron y protegieron el derecho incorporándolo a la LGEEPA.

Años después, el 30 de abril del 2002, se aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). El propósito de la ley giraba en torno a garantizar el acceso a la información que se encuentre en posesión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. *“De esta forma, los estados de la república mexicana comenzaron a legislar las leyes locales, obligando a las instituciones, dependencias y órganos autónomos que manejan recursos públicos a otorgar la información pública que posean o generen en el ejercicio de sus atribuciones.”* (Herrera Espinoza, Moreno Ovando y Escobedo Fernández 2013).

Para los mexicanos, esta ley representó una apertura de estándares y de protección del derecho de acceso a la información en general. Al no haber sancionado una ley específica anterior sobre el régimen de acceso a la información ambiental, no existió un problema de colisión normativa y toda solicitud de acceso comenzó a regularse automáticamente por medio de la LFTAIPG.

Uno de los aciertos más grandes de la LFTAIPG, con respecto a la regulación de la LGEEPA, fue el referido a la supresión de los mecanismos inhibidores contenidos en ésta, como el que imponía la obligación del peticionario de identificarse (nombre, razón social y domicilio) y de manifestar en la petición los motivos por los que requiere la información (Rodríguez Bribiesca 2017). También resultó

atinado que hayan eliminado la disposiciones amenazantes que disponían, por ejemplo, que el peticionario “*será responsable de su adecuada utilización y deberá responder por los daños y perjuicios que se ocasionen por su indebido manejo*”¹², ya que, generaban un desincentivo en el ejercicio del derecho de los ciudadanos.

En suma, México no posee actualmente una regulación específica sobre el derecho de libre acceso a la información pública ambiental sino que lo incorpora y trata dentro de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Sin embargo, tiene relevancia destacar que el gobierno alcanzó primero la protección al derecho de acceso a la información pública ambiental en un apartado de la LGEEPA y, años más tarde, la protección del derecho de acceso en general.

3. Reino Unido

En el Reino Unido, la situación y organización legislativa fue distinta a todas las hasta aquí vistas. Allí, sancionaron primero “*The Freedom of Information Act*” (FOIA) en el año 2000 y legislaron así el derecho de acceso a la información pública.

Cuatro años después, regularon la información ambiental emitiendo las “*Environmental Information Regulations 2004*” (EIR). De esta forma, se le dio la posibilidad a los ciudadanos de acceder a toda la información pública ambiental que tuvieran las autoridades públicas y, no sólo eso, sino que también se intimó a las autoridades públicas a tener la información disponible y actualizada proactivamente.

Asimismo, las legislaciones le pusieron un claro límite al derecho para no vulnerar otros, como por ejemplo, el derecho de protección de datos personales. “*The Regulations and the Freedom of Information Act do not give people access to their own personal data (information about themselves). Individuals have a right of access to information held about them under the Data Protection Act 1998.*” (ICO)

Ambas legislaciones trabajan en conjunto y abarcan toda la información de las autoridades públicas dentro de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte. La diferencia que existe entre ellas es, como se deduce fácilmente de sus nombres, el nivel de especificidad. Es decir, las regulaciones establecidas en la EIR son únicamente útiles en el fuero ambiental. Para todos los otros tópicos se utiliza la FOIA.

4. Chile

Chile posee una Constitución Nacional que consagra la “*libertad de emitir opinión y de informar*” en el artículo 19 Inc.12. Asimismo, el primer artículo de su CN establece como deber el “*asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional*”. En el

¹² LEGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1998/ Última reforma: 9 de enero de 2015), artículo 59 Bis, inc. 6.

inciso 14 establece el “*derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado (...)*”. Sin mencionarlo de forma expresa, Chile, ya desde su Constitución Nacional tomó en cuenta el derecho de acceso a la información.

La aparición -mediante normativa específica- del derecho de acceso a la información se produjo a través de un largo debate que comenzó a mediados de la década de los 90. Su primera etapa culminó con la entrada en vigencia de la llamada Ley sobre Probidad 19.653 que reformó la Ley Orgánica Constitucional 18.575 sobre *Bases Generales de la Administración del Estado*. En términos generales, la norma reconoció a toda persona la facultad de recabar desde los órganos del Estado, empresas públicas y ciertas empresas privadas, determinada documentación.¹³

Por otra parte, en septiembre de 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictó sentencia sobre el *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. El tribunal analizó la violación del derecho de acceder a información que se encuentre bajo el dominio del Estado y decidió que el artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica, por el que se reconoce la libertad de pensamiento y expresión, protege el derecho de toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención (Piñar Mañas 2009). Asimismo, la sentencia impuso dos obligaciones positivas que el Estado debe cumplir cuando alguien realiza una solicitud de información: el deber de suministrar la información solicitada y de dar respuesta fundada en los casos que proceda la negativa de entrega por encontrarse la información requerida dentro de las excepciones.

A través de la sentencia recaída en el *caso Claude Reyes vs. Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental protegido por tratados de DDHH que obligan a los países a respetarlo.¹⁴

La decisión del Tribunal tuvo un fuerte impacto internacional y, en particular, impulsó a Chile a convertirse en uno de los países líderes de la región en políticas de acceso a la información y transparencia activa. Esto fue así, ya que, para el año 2008 el gobierno chileno promovió la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública y creó el Consejo Federal para la Transparencia. En esa ley definieron las disposiciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública. La norma alcanza todo tipo de información e incluye también la referente al derecho de acceso a la información ambiental.

¹³ Para un análisis profundo de la temática en Chile, ver: Anguita, Pedro y Lovera Domingo, “El derecho de acceso a la información en Chile: régimen jurídico vigente y proposiciones para su reforma”, Información Pública, Volumen III, N° 1, Escuela de Periodismo Universidad Santo Tomás. Junio 2005 (pp.39-105).

¹⁴ El derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. (Washington: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2010) pág. ix.

Sobre este último punto, dos años después, Chile decidió ahondar en el tema y promulgar la Ley 20.417 con la que creó el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental. Modificó así el artículo cuarto de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LSBGMA) y dejó asentado que: *"Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente"* (LSBGMA, artículo 4).

Esta última normativa, también, dedica dentro del Título Segundo, un párrafo al acceso a la información ambiental y manifiesta: *"Toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública"* (LSBGMA, Artículo 31 bis).

En síntesis, este país se encargó primero de regular el derecho de acceso a la información en general e incluir dentro de esa legislación un apartado específico dedicado al acceso a la información en materia ambiental. Sin embargo, cabe destacar que este último derecho no se encuentra menos protegido por no contar con un régimen específico dedicado a la información ambiental, ya que, cuenta con la determinación constitucional que lo define como derecho fundamental, posee instrumentos contemplados en la LAIP y, a la vez, una vigilancia por medio de la institución creada para velar por el cumplimiento de esta última, el Consejo para la Transparencia (Ramírez Parada 2011).

5. Síntesis del panorama internacional

En suma, los cuatro países que se analizaron en los apartados anteriores se relacionan en un punto: la necesaria legislación del derecho de acceso a la información pública en general. En España, México y, además está aclarar, Argentina, se presentó luego de la legislación del régimen ambiental. En Chile y en el Reino Unido, el derecho de acceso a la información ambiental fue tratado directamente dentro de las legislaciones generales. Ahora bien, en todos los casos se alcanzó la protección del derecho en general.

Sin embargo, no deja de ser relevante que el acceso a la información ambiental ha sido, incluso a nivel internacional (tomando los casos de México, España y Argentina), lo primero en legislarse y abrir el sendero que se necesitaba para llegar a obtener la totalidad de la protección del derecho de acceso a la información pública.

Del mismo modo, lo que sucedió en Argentina es característico porque no se derogó el Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental ni se expresó sobre la inaplicabilidad de este régimen especial sobre el general cuando se dictó la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Esta ausencia de expresión genera grandes conflictos interpretativos y, por ello, en los próximos

apartados se tratará de dar una respuesta que esclarezca el pantanoso panorama de esta puntual disputa normativa que presenta el sistema jurídico argentino.

III. Antinomias jurídicas y los principios generales del Derecho

Surgen diversos criterios interpretativos de nuestra jurisprudencia calificados como “Principios Generales del Derecho” que ofrecen distintas soluciones a las antinomias jurídicas. Entre ellos, el principio de especialidad normativa o *lex specialis derogat generali*, que define como prioritaria la interpretación favorable de la ley especial sobre la norma general posterior con la que esté enfrentada.

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

“una ley general no es nunca derogatoria de una ley o disposición especial, a menos que aquélla contenga alguna expresa referencia a ésta o que exista una manifiesta repugnancia entre las dos en la hipótesis de subsistir ambas y la razón se encuentra en que la legislatura que ha puesto toda su atención en la materia y observado todas las circunstancias del caso y previsto a ellas, no puede haber entendido derogar por una ley general superior, otra especial anterior, cuando no ha formulado ninguna expresa mención de su intención de hacerlo así”¹⁵

El fragmento extraído pertenece a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y demuestra que, en caso de colisión normativa, entre una ley de rango general posterior y otra especial anterior, no puede aceptarse la prevalencia de la primera sobre la segunda. Ello por considerar que, si el legislador al momento de redactar la norma general, no hizo expresa mención a su prevalencia, entonces, no se pretendía derogar la especial previa.

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

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

¹⁵ CSJN, “Organización Veraz S.A. c/ E.N.-PEN.-ME. y O.S.P”. Sentencia del 6 de marzo de 2007, Fallos: 330:304.

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

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

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

Entonces, una postura posible sería la de entender a la Ley de Acceso a la Información Pública como una ley de carácter general que nada especifica sobre la inaplicabilidad del articulado de la Ley 25.831 y que, por ello, en temas de información pública ambiental, y bajo el principio *lex specialis derogat generalis*, debería primar el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental por sobre la primera. Sin embargo, esta postura sería errada.

Del análisis concreto sobre ambas normativas surge que el conflicto es subsumible en lo que Alf Ross define como una antinomia de *“inconsistencia total-parcial”*.

Esto es así, ya que, cada una de las normas tiene un campo de aplicación en el cual entra en conflicto con la otra pero ambas tienen, también, un campo adicional de aplicación en el cual no se producen conflictos; los círculos que representan a ambas normas son secantes.¹⁷ Es decir, no surge una contradicción total que imposibilite la aplicación de una legislación sin alterar por completo las disposiciones de la otra. El Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental tiene determinadas diferencias claras con la Ley de Acceso a la Información Pública, y -aquí lo importante- a la vez, ambas leyes poseen un ámbito de afectación donde la otra legislación no tiene poder ni se producen conflictos.

En concreto, la Ley 27.275 entra en disputa con la Ley 25.831 en temáticas referidas a los plazos, vías de reclamo, calificación de los sujetos obligados y sujetos activos. Sin embargo, la Ley de Acceso a la Información Pública es de aplicación única a los organismos del gobierno nacional y, la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental, por su parte, es de aplicación a todas las autoridades ambientales (sean provinciales o nacionales). En este último punto es donde se representa *“el campo adicional en el cual no se producen conflictos”* del que habla Alf Ross.

¹⁶ CSJN. “Bigma SRL. c/ ENTEL. s/ contrato administrativo”. Sentencia del 5 de noviembre de 1996.

¹⁷ Ross, Alf. 1959. *On Law and Justice*. Berkeley: University of California Press. p. 124-125

En estas circunstancias, no se está frente a un supuesto típico de simple resolución vía *lex specialis derogat generali*, ya que, la derogación total de alguna de las normas terminaría vulnerando un espectro determinado de derechos en vez de protegerlos. Por ende, debe recurrirse a otros criterios sustitutos que puedan dar una adecuada resolución al conflicto, como por ejemplo, el análisis de las finalidades o el histórico de las normas implicadas, etc. donde está incluido, el elegido en esta oportunidad, la *voluntad del legislador*.

IV. Voluntad del Legislador

“Es menester recordar que esta Corte ha señalado que la primera regla de interpretación de un texto legal es la de asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya fuente inicial es la letra de la ley y, en tanto la inconsecuencia del legislador no se supone, la interpretación debe evitar asignar a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización de sus preceptos.”¹⁸

Este criterio interpretativo demuestra ser el adecuado para la resolución del conflicto normativo por darle prioridad al espíritu de las leyes, contemplar los objetivos de cada una y, de esta forma, conciliar y armonizar los preceptos de ellas.

A continuación, los aspectos centrales que denotan la voluntad del legislador en cada normativa. Por un lado, la Ley de Acceso a la Información Pública hace mención expresa, en su artículo primero, al *in dubio pro petitor*; este sostiene que la interpretación de todas las disposiciones de la ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información. Marca, de este modo, su finalidad expresa en la búsqueda de la mayor vigencia y del mayor alcance del derecho tutelado. Este fin surge, a la vez, de lo establecido por la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública en su artículo segundo:

*“(...) la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública (...) de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea **completa, oportuna y accesible**, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones (...)”*

Por otro lado, la Ley 25.831 del Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental no menciona ni hace referencia explícita a un principio rector que deje expuesta la voluntad del legislador en ella. Sin embargo, una de las interpretaciones posibles de la norma refiere a una voluntad del legislador tendiente a que la ley sea complementada. Así es, por su carácter de norma de presupuestos mínimos se entiende que los pisos que estableció el legislador deben ser elevados por las legislaciones especiales de las distintas provincias. De esta forma, lo que expresan sus artículos conforma las bases

¹⁸ CSJN “Boggiano, Antonio c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social” Sentencia del 16 de marzo de 2016. Fallos 793:2012.

mínimas de toda legislación sobre acceso a la información pública ambiental. Por ende, debe entenderse que toda ley que establezca exigencias de mayor rigurosidad no estaría afectando la finalidad ni la voluntad del legislador en la Ley 25.831 sino, más bien, estaría cumpliendo con ella.

Como nota al margen y para obtener una definición de mayor precisión sobre lo que significa una norma de presupuestos mínimos, se puede acceder a la dada por el Consejo Federal de Medio Ambiente:

ARTICULO 1º: Se entiende por presupuesto mínimo al 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. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimo de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias.

Por otra parte, para continuar con la interpretación sobre el objetivo o voluntad legislativa -por más de no haber sido redactado expresamente en la normativa- de la Ley 25.831, también es importante observar y contextualizar el momento histórico en el que fue sancionada la norma. De este modo, alcanzando la motivación, el impulso que llevó a los legisladores a dictar la ley, se logra una aproximación aún más cercana a la comprensión sobre la verdadera voluntad de ellos.

Además de lo referido a la génesis ambiental que se desarrolló al principio de este trabajo, a la hora de determinar si la Ley 27.275 debe regir sobre la especial ambiental o no, corresponde entender este otro aspecto, el contexto histórico. La realidad lógica que implica que, de haber existido previamente una Ley de Acceso a la información Pública como la que poseemos en la actualidad, el dictado del legislador sobre el régimen ambiental hubiera sido distinto y, por ende, su voluntad sobre la norma también.

A cuentas de ello, se puede traer a colación lo expuesto en el proyecto de comunicación que emitió el Senado de la Nación en busca de la adecuada reglamentación del régimen ambiental. En aquel proyecto se tuvieron en cuenta dos resoluciones del Defensor del Pueblo de la Nación. La que a esta cuestión compete es la Resolución N° 39 que sostuvo lo siguiente:

*“Que es sumamente llamativo, pero **INJUSTIFICABLE**, que ninguna ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental haya sido reglamentada integralmente, ni puesta en vigencia por ninguna de las autoridades ambientales de la Nación ni de las provincias ni de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Que una vez más se debe destacar la **palmaria necesidad de la sanción de la reglamentación** de todas estas normas tan necesarias para dar seguridad jurídica-ambiental, respuestas certeras, confiables y respetables a las preocupaciones por las*

*afecciones a la salud de la población y para evitar la alteración del equilibrio ambiental.*¹⁹

En esta transcripción se lee la evidente carencia de legislación protectora del derecho de libre acceso a la información ambiental al momento de la sanción de la Ley 25.381. Sin embargo, por haber sido ella la primera en legislarse se puede entender que, de haber existido la Ley 27.275 para ese entonces, lo propuesto por la Ley 25.831 hubiera sido distinto. El defensor del pueblo no hubiera expresado “*una palmaria necesidad*” de obtener una reglamentación si, para ese momento, una ley general de protección al derecho de acceso a la información hubiera estado en vigencia. Esta última normativa actualmente es más “completa” porque fue sancionada muchos años más tarde y, se vio habilitada a tomar como modelo la forma, la experiencia y los resultados de la Ley 25.831.

En este sentido, lo expresado en el párrafo anterior tiene que ver con que para lograr el objetivo de la armonización de voluntades es preciso poseer una visión general sobre los vértices normativos donde una ley -en comparación con la otra- logra el mayor alcance y protección del derecho tutelado. De esta forma, se pueden observar los lineamientos generales en los que debería primar una legislación sobre la otra, para luego, lograr que frente a un caso concreto, la respuesta de la administración sea de mayor efectividad y celeridad.

De lo expuesto surge que, en esta antinomia, no es entonces necesaria la derogación de una de las dos normas sino la armonización legislativa, lo cual implica -como sostiene el legislador en la Ley 27.275- ir en busca de la mayor vigencia o alcance del derecho de acceso a la información.

Para demostrarlo, se procederá a hacer un análisis de las distintas exigencias que existen a nivel internacional sobre las normas de acceso a la información y que, por ende, deberían alcanzar las leyes en cuestión. También, se ahondará sobre las características especiales de cada una de las normativas para observar qué grado de protección del derecho alcanza cada una. Ello demostrará que es necesario tomar el camino que sostuvo la Corte; el de una interpretación de la voluntad del legislador que evite destruir una norma por la otra y adopte como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización de los preceptos.

V. Exigencia a nivel internacional. Eficiencia en el acceso a la información.

En el ámbito internacional, diversidad de convenios y tratados tomaron decisiones respecto a la facilitación del acceso a la información.

El principio 5 del CJI pide, en general “*Reglas claras, justas, no discriminatorias y sencillas*” para procesar solicitudes. Continúa diciendo que estas deben incluir “*límites de tiempo*”

¹⁹Proyecto de comunicación (S-2551/11) Secretaría Parlamentaria. Dirección General de Publicaciones del Senado de la Nación.

claros y razonables, previsiones para asistir a quienes solicitan información, acceso gratuito o de bajo costo y un requerimiento para que cuando se niegue el acceso, se proporcionen razones que incluyan las bases específicas de la negación de forma pronta” (Mendel 2009, 46).

Por otro lado, la recomendación del Consejo de Europa contiene muchos detalles sobre los procesos. Incluye que las solicitudes deben ser tramitadas por cualquier entidad pública que tenga la información, en términos de igualdad y con mínima formalidad.

En cuanto a la participación ciudadana y acceso a la información pública ambiental específicamente, se entiende que el ABC de estos derechos ha sido formulado en el texto del Principio 103 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en 1992 en Río de Janeiro. De este principio surge la inseparable relación entre participación ciudadana en la gestión del ambiente, el acceso a la información pública y el acceso a la justicia, así como la obligación del Estado de garantizar esos derechos.

De la misma forma, el Convenio de Aarhus propone intervenir en tres ámbitos. Primero, en la garantización del acceso público a las informaciones sobre medioambiente de las que disponen las autoridades públicas. Segundo, en favor de la participación del público en la toma de decisiones que tengan repercusiones sobre el medio ambiente y, por último, en ampliar las condiciones de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Ahora bien, entre los compromisos tomados por las partes se encuentran: adoptar las medidas locales, reglamentarias o de otro tipo necesarias; procurar que los funcionarios y autoridades públicas ayuden y aconsejen a los ciudadanos para tener acceso a la información, participar en el proceso de toma de decisiones y recurrir a la justicia, entre otras cosas. (Bellorio Clabot 2017, 526)

En el mismo convenio, los estados parte se obligaron a cumplir ciertos requisitos referidos a los plazos máximos de entrega de informaciones sobre el medio ambiente.

*“Las informaciones sobre el medio ambiente a que se refiere el apartado 1 supra serán puestas a disposición del público tan pronto como sea posible y **a más tardar en el plazo de un mes a contar desde la fecha en que se haya presentado la solicitud**, a menos que el volumen y la complejidad de los datos solicitados justifiquen una prórroga de ese plazo hasta un máximo de dos meses a partir de la solicitud. Se informará al solicitante de toda prórroga del plazo y de los motivos que la justifican.”* (Convenio Aarhus, artículo 4)

Entonces, el Convenio estableció un límite de *“a más tardar”* un mes para dar respuesta a las solicitudes y, por otro lado, como fue mencionado al principio de este apartado, en el quinto principio del CJI se exige *“límites de tiempo claros y razonables”*.

Ahora bien, la Ley 25.831 -sin hacer un análisis de razonabilidad- parece ser que adopta para sí el límite máximo establecido por el convenio (30 días). Se utiliza el término “parece” ya que el Convenio establece *un mes* y no *“30 días hábiles”* como lo hace el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Por ello, denota ser más acertada la postura tomada por la Ley de

Acceso a la Información Pública. Sus plazos son acotados y razonables (15 días hábiles), de este modo, en materia ambiental, logra cumplir el objetivo del Convenio de Aarhus de garantizar el acceso a la información ambiental y, en materia general, cumple con los criterios de “*tiempos claros y razonables*” demandados por el ppo. 5 de CJI. De todas formas, no podría decirse que la Ley 25.831 contraría lo establecido por los organismos internacionales, ya que, esta es una norma de presupuestos mínimos y los plazos que en ella se definen valen como pisos mínimos sobre los cuales, las leyes especiales, pueden aumentar su exigencia pero no disminuirlos.

Por todo lo expuesto, en el próximo apartado cabe realizar un análisis particular de las legislaciones para observar si efectivamente cumplen de forma adecuada estas exigencias internacionales.

A. Plazos. Principio de no regresividad. Principio de progresividad.

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

En cambio, la Ley de Acceso a la Información Pública, sancionada en el año 2016, establece un plazo de quince días hábiles prorrogables de forma excepcional por otros quince más. A saber, en su artículo décimo primero expresa:

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

Resulta evidente el cambio en la noción del legislador sobre lo que realmente configura un plazo razonable para dar respuesta a una solicitud de información. Como bien fue dicho al principio de este trabajo, el fin supremo de ambas legislaciones se centra en la habilitación del adecuado acceso a la información. Ello implica que la información sea ofrecida sin detrimentos ni trabas arbitrarias, como podría serlo la extensión exagerada de los plazos. Los impedimentos de este tipo acaban por alterar el fin inicial de la petición, tornándola prácticamente inefectiva por la demora en el ofrecimiento de la respuesta.

Ahora bien, el cambio de interpretación del legislador respecto de la cantidad de días que verdaderamente conforman un “plazo razonable” proyectado en la Ley 27.275 resulta también

favorable al *principio de no regresividad*, por entenderse que el Estado se encuentra obligado a hacer los esfuerzos necesarios para mejorar el reconocimiento de derechos y, al mismo tiempo, no puede retroceder en esos derechos reconocidos.

Si se efectúa una lectura analítica de las legislaciones de acceso a la información en cuestión, se puede determinar que los estándares del Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental han quedado un tanto obsoletos frente a los establecidos por la Ley de Acceso a La Información Pública. Esta última, no sólo resulta más benevolente hacia el ciudadano respecto de los plazos para obtener respuesta a las solicitudes, sino también, en la totalidad de su articulado posee un espectro de afectación altamente abarcativo, práctico y moderno, que la dotan de un carácter “progresivo” y permeable hacia el adecuado cumplimiento de su fin; el acceso a la información pública.

En otro orden de ideas, también es importante identificar si la normativa viola o no la prohibición de regresividad, ya que, según Cristian Courtis, los jueces -en cuestiones donde dos normas entran en conflicto- deben atender la prohibición de forma obligatoria. A saber, en su texto, el autor explica que la prohibición de regresividad es contemplada en los tratados internacionales de derechos humanos y el principio de razonabilidad, junto con la escala de valores, fijada por los documentos internacionales, deben tenerse en cuenta por el juez al analizar la naturaleza constitucional de una intervención u omisión en el cumplimiento de los derechos (Courtis 2006, 108).

Por otro lado, si se toma la doctrina constitucional alemana de Kruger, Durig y Stem, aparece la definición del *contenido esencial de los derechos*. El contenido esencial de un derecho es aquel más allá del cual se hace irreconocible el tipo de derecho protegido, al faltarle sus caracteres mínimos definitorios. Es decir, el legislador no se ve habilitado a actuar de forma tal que, al regular las instituciones, desborde el contenido esencial de esos derechos.²⁰

De este modo, la alteración en el término de los plazos propuesta por la Ley 27.275, tampoco se encuentra en contradicción con el principio de no regresividad por no estar faltando a los caracteres mínimos del derecho reconocido. Al contrario, lo que consiguió la legislación fue apoyar el “*desarrollo progresivo*” de los derechos económicos, sociales y culturales, obligación que surge del PIDESC²¹.

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales definen el principio de progresividad. La primera de esas normas establece que:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica; para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo

²⁰ ob.cit.

²¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”

La segunda prescribe:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”

Este es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que establece las normas claras sobre el derecho a la información. Entre otras, se requiere que los Estados tomen amplias definiciones de “*información ambiental*” y de “*autoridad de aplicación*”, para poder someter las excepciones a un criterio de interés público, y establecer una entidad independiente con el poder de revisar cualquier negación de divulgar información (Mendel 2009, 20).

Es así que, se le exige al Estado un rol activo respecto de la progresividad normativa. La postura omisiva gubernamental no es una opción al momento de proteger derechos reconocidos. El legislador debe asegurar su plena efectividad, debe tutelarlos y alcanzar progresivamente la efectividad plena de los mismos.

VI. Características jurídicas de las Leyes 25.831 y 27.275

A. Legitimación activa a no residentes

El amplio espectro de aplicación de la Ley 27.275 en comparación con la Ley 25.831, se ve reflejado, en parte, por los que esta última define como sujetos beneficiarios en su artículo cuarto. Dicho artículo guarda relación con la previsión del art. 16 de la Ley General del Ambiente Nro. 25.675; el acceso a la información ambiental está garantido a toda persona física o jurídica, pública y privada. Sin embargo, cuando el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental detalla los datos que debe tener la solicitud con relación a la individualización del requirente aclara que deben reunir la calidad de “residente del país”, requisito restrictivo que no exige el artículo cuarto de la Ley 27.275 al hablar sobre los legitimados activos.

Si se lee esta situación en torno al principio *lex specialis derogat generali* que establece la prioridad de lo específico sobre lo general, se tendría que aseverar que, por tratarse de una norma derivada de la Ley 25.675, el derecho de libre acceso a la información ambiental en poder del Estado está limitada únicamente a los residentes y no a los extranjeros (Belfer 2004).

Por el contrario y con completa apertura en la legitimidad activa, la Ley 27.275 expresa que “*Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública..*”

Sin embargo, se debe mencionar que el criterio plasmado en la Ley 25.831 es tendencia en el ámbito internacional. Por ejemplo, en España, la Ley 38/1995 (modificada por la Ley del 29/12) que trata el derecho de acceso a la información sobre medio ambiente, en su art. 1º dirige el derecho a favor de “*todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de un Estado de los que integran el espacio económico europeo o tengan su domicilio en uno de ellos*”²²

En Argentina, los jueces, en algunas circunstancias, han considerado que la restricción del derecho debe ser proporcional al interés que la justifica. Así han dicho que debe existir un "interés estatal urgente" para sostener la legitimidad de la distinción, entre nacionales y extranjeros, en lo que hace al goce de los derechos -explican los jueces Petracchi y Bacqué en el caso “*Repetto, Inés María c/ Bs. As. Prov. de s/ inconstitucionalidad de normas legales*”- y no es suficiente a ese fin que la medida adoptada sea razonable.

B. Sujetos obligados

Cabe destacar que, según la Ley 25.831, las empresas públicas o privadas que no sean prestadoras de servicios públicos no se encuentran obligadas a proveer información a pedido de terceros. Sin embargo, están obligados a proveer información a las autoridades públicas a requerimiento de estas, y siempre que la información solicitada no se encuentre dentro de las excepciones enumeradas por ley (Bellorio Clabot 2017, 487).

Por su parte, la Ley 27.275, establece un detallado y extenso ámbito de aplicación, dentro del cual aparecen no sólo todos los prestadores de servicios públicos, sino también las empresas y sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; asimismo, las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga participación minoritaria, pero solo en lo referido a esa participación estatal.²³

Una vez más, la Ley de Acceso a la Información Pública ejerce presión sobre sectores que la Ley 25.831 no alcanza y lo hace de forma simple y directa, sin tener que forzar la intervención de las autoridades públicas para que las empresas que no sean prestadoras de servicios respondan al pedido de información (como sucede en el régimen ambiental). Así, la ley protege al usuario solicitante, amplía el panorama de sujetos obligados, protege el tiempo del proceso y, de esta forma, garantiza la protección del derecho y la efectivización del pedido.

C. Vías de reclamo

²² Ob.cit.

²³ Ley No. 27.275 de Acceso a la Información Pública, B.O. del 29/09/2016, Art. 7. inc.g,h, i.

La Ley 27.275, en su artículo 14, deja constancia de las vías de reclamo con las que cuenta el solicitante. Para ella, todas las decisiones son recurribles directamente ante el Tribunal de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal y, también, permite el reclamo administrativo en la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) o al órgano que corresponda según legitimado pasivo. En ningún caso es exigido el agotamiento de la vía administrativa.

De esta forma, la ley prevé una doble vía de reclamo: judicial y administrativa. Se entiende, por la redacción y el espíritu de la norma, que ambos reclamos no son excluyentes uno de otro, y, por ende, el solicitante puede optar por cualquiera de ellos.²⁴

Por otra parte, el Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental no establece un artículo específico en su legislación dedicado a las vías de reclamo con las que cuentan los solicitantes. Se limita a plantear las “infracciones a la ley” en su artículo noveno, donde establece una lista taxativa de casos en los que se habilita la vía judicial sumárisima. La lista es acotada y no habilita el reclamo sobre decisiones fundadas. Según su texto, debe existir una infracción necesaria a la ley para que el solicitante pueda tener acceso a un reclamo y, además, no deja habilitada la vía administrativa.

D. Principio Pro Homine

El "principio pro persona" se deriva en sentido estricto del art. 29 de la CADH pero aún más del propio objetivo y fin del Tratado, ya que, se inspira en valores comunes superiores centrados en la protección del Ser Humano. Además de la CADH, esta regla ha sido incorporada a PIDESC, al Convenio Europeo y a la Carta Africana (Garrido Cordobera 2014).

El juez Rodolfo Piza Escalante (Corte IDH) afirmó en uno de sus votos de fines la década del 80, que el principio pro persona es un criterio fundamental que se impone por la naturaleza misma de los derechos humanos, el cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran y restrictivamente las normas que los limitan o restringen. De ello se concluye que la exigibilidad inmediata e incondicional es la regla y su condicionamiento la excepción.²⁵

Mónica Pinto se refiere al mismo Principio como *"criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente a la*

²⁴ Ley de Acceso a la Información pública comentada por Adrián Pérez. 2017. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales. p.74.

²⁵ disponible en:

<https://informacionlegal.com.ar/maf/app/document?&src=laley4&srguid=i0ad6adc50000016360197f2b72694810&docguid=i940AEDEC3A846B7D42DE755173FA428E&hitguid=i940AEDEC3A846B7D42DE755173FA428E&tocguid=&spos=14&epos=14&td=183&ao=i0ADFAB8AC74B1D1F81C755DFD042D199&searchFrom=&savedSearch=false&context=18&crumb-action=append&#FN14>

norma o la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria" (Pinto 1997).

Asimismo, nuestra CSJN, en un fallo del año 2014 fundó su decisión en este principio y dejó en claro su concepto:

"También se señaló que procede traer a colación lo expuesto por V.E. en el precedente "Madorran", donde afirmó que el decidido impulso hacia la progresividad en la plena vigencia de los derechos humanos que reconocen, concerniente a todos los textos internacionales ya aludidos y, muy especialmente, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sumado al principio pro homine, connatural con estos documentos, determinan que el intérprete deba escoger dentro de lo que la regla posibilite, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana. Y esta pauta se impone aun con mayor intensidad -dijo también- cuando su aplicación no entrañe colisión del derecho humano así interpretado con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales; habiendo tenido ocasión en el antecedente "Bercaitz..", de 1974, de censurar toda exégesis restrictiva de los derechos sociales, que contrariaba la jurisprudencia de la Corte, concordante con la doctrina universal: el "principio de favorabilidad" ²⁶

"Además de lo afirmado en la mencionada causa sobre la interpretación evolutiva y el principio pro homine, conviene remarcar, una vez más, que "las leyes no pueden ser interpretadas sólo históricamente, sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, está predestinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción", y esta conclusión se impone, "con mayor fundamento", respecto de la Constitución Nacional que "tiene la virtualidad necesaria de poder gobernar las relaciones jurídicas nacidas en circunstancias sociales diferentes a las que existían en tiempos de su sanción. Este avance de los principios constitucionales, que es de natural desarrollo y no de contradicción, es la obra genuina de los intérpretes, en particular de los jueces, quienes deben consagrar la inteligencia que mejor asegure los grandes objetivos para que fue dictada la Constitución" ²⁷.

Luego de haber expresado lo que se entiende por Principio Pro Homine a nivel internacional, doctrinal y jurisprudencial, se puede pasar a reflexionar cuál de las leyes que se estudian es en este trabajo es la que más respeto y protección le ofrece.

Del análisis que se viene desarrollando, la Ley 27.275, resulta ser la más idónea en este sentido. Principalmente, por los estándares de protección mencionados en los apartados anteriores que ella especialmente establece, a saber: la apertura de legitimación activa hacia los no residentes, las vías claras de reclamo, el amplio espectro de sujetos obligados, los plazos razonables y, finalmente, la Agencia de Acceso a la Información Pública.

Este último, es un ente autárquico de funcionamiento autónomo en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional que tiene como deber el velar por los derechos que su ley protege y garantizar su

²⁶ CSJN. "Madorrán, Marta C. c/ Administración Nacional de Aduanas", S.C. M. 1488, L. XXXVI, Sentencia del 3 de mayo de 2007, Considerando 8.

²⁷ CSJN. "L., F. c. Citrus Batalla S.A. s/ sumarísimo". Sentencia del 9 de septiembre de 2014. AR/JUR/49630/2014

cumplimiento. Es decir, sus características le permiten administrarse a sí mismo y dictar su propia regulación, asegurándose un grado de independencia tal que lleve a cumplir con los estándares internacionales.²⁸

En cambio, bajo lineamientos de mayor laxitud, la Ley 25.831 establece en su artículo sexto: *“La autoridad ambiental nacional, a través del área competente, cooperará para facilitar el acceso a la información ambiental, promoviendo la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones.”*

Además de no alcanzar los estándares de protección mencionados al principio de esta sección, el Régimen tampoco manda a crear ningún tipo de organismo específico para la protección del acceso a la información del ambiente sino que establece a la autoridad ambiental como órgano de cooperación para facilitar el acceso al derecho.

En este sentido, la Ley de Acceso a la Información logra obtener, en palabras de la CSJN *“el resultado que protege en mayor medida a la persona humana”*.

E. Aplicación a todas las autoridades nacionales

La Ley 25.831 es de aplicación a todas las autoridades ambientales, sin embargo, la Ley de Acceso a la Información Pública, no. Esta última se limita a organismos nacionales y no tiene ningún tipo de implicancia sobre los fondos públicos provinciales ni sus respectivos organismos.

De ello surge que, en este punto en particular, las legislaciones no se contraponen sino que se complementan. En los términos de la teoría de Alf Ross, este sería uno de los temas comprendidos dentro del círculo de una de las legislaciones que no choca ni genera conflictos respecto de la otra.

En este punto en particular, por más “completa” que resulte la Ley 27.275, de ninguna forma podría solicitarse que la Ley de Acceso a la Información Pública derogue el Régimen de la Ley 25.831, justamente, porque se perdería la protección del derecho de acceso a la información pública ambiental en todos los organismos que no dependan del PE.

VII. La interpretación propuesta por el Máximo Tribunal de Justicia: “Caso Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F, S.A. s/amparo por mora.” de la CSJN

Para aproximarse a los finales de este trabajo cabe explorar en última instancia la postura que mantiene nuestro Máximo Tribunal sobre lo hasta aquí desarrollado.

En el *Caso Giustiniani c/ Y.P.F S.A.*²⁹ la CSJN hizo lugar a una acción iniciada por el senador Héctor Rubén Giustiniani y, en consecuencia, ordenó a YPF S.A a hacer públicas las cláusulas del

²⁸ Ley de Acceso a la Información pública comentada por Adrián Pérez. 2017. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales. Art.19.

²⁹ CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A.”, sentencia del 20 de noviembre de 2015.

Acuerdo de Proyecto de Inversión suscrito con Chevron Corporation para la explotación de hidrocarburos. Lo importante aquí es la forma en la que la Corte fundó su decisión.

Desde un principio, la demandada exclusivamente se limitó a invocar la concurrencia de las causales de excepción contempladas en el artículo 16 del Anexo VII del decreto 1172/03 y también en el artículo 7° de la Ley 25.831 para justificar el rechazo de la solicitud que se le formuló, sin aportar mayores precisiones al respecto. Es por ello que, la Corte, tomó ambas normativas para decidir sobre el caso.

Antes de ahondar en el caso particular, importa profundizar sobre el decreto previamente mencionado. Actualmente, el Anexo VII del decreto 1172/03 no se encuentra vigente por la posterior sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, el decreto transmitía de forma más general los mismos preceptos de Ley 27.275. El fundamento jurídico detrás de él se sustentó, también, en la Constitución Nacional y tuvo como fin garantizar la publicidad de los actos de gobierno y el derecho a la información (Arts. 1, 14,33, 41, 42).

De esta manera, los ciudadanos se veían habilitados a controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.³⁰ Asimismo, el decreto de acceso a la información abarcaba a “los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional” y a aquellas “organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional”.³¹

Por un lado, entonces, el tribunal utilizó esta normativa -vigente en ese momento- para fundar que YPF S.A se encontraba bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, y por ende, se hallaba obligado a dar cumplimiento a las disposiciones del decreto 1172/03 en materia de información pública. Sin embargo, la Corte realiza una aclaración; de no haber sido parte de la jurisdicción del PE, la demandada también debería haberse respondido, ya que, por más que la persona a la que se requiera información no fuera de carácter público o estatal, ella se encuentra igualmente obligada a brindarla si son públicos los intereses que desarrolla y gestiona.

Desde otro ángulo, la Corte se encargó también de responder el argumento de la demandada basado en el artículo 7° inc. c de la Ley 25.831 que establece que la información solicitada podrá ser denegada cuando pudiera afectar el secreto comercial o industrial o la propiedad intelectual. El tribunal recurrió al conocido precedente “*Claude Reyes*” para explicar que el derecho de acceso a la información no es absoluto sino que está sujeto a limitaciones. No obstante, según manifestaron en el precedente citado, tales restricciones deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos

³⁰ Decreto No.1172/03, B.O: 30/01/2017, Preámbulo.

³¹ Decreto 1172/03, B.O: 30/01/2017, Art. 2

legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida. En efecto, el secreto sólo puede justificarse para proteger un interés igualmente público, por lo tanto, la reserva sólo resulta admisible para "asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

En suma, la CSJN no optó por un criterio de jerarquía legislativa sino por uno que dio prioridad a la mayor protección del derecho constitucional. Ellos interpretaron indistintamente el Decreto y la Ley de Acceso a la Información Ambiental para mandarle a la demandada a entregar la información solicitada. En detalle, terminaron dándole mayor sustento a la sentencia en torno a los criterios del Decreto más que de los términos de la Ley 25.831 pero nunca derogó específica ni tácitamente la Ley 25.831.

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

VIII. Conclusión

A lo largo de este trabajo se expusieron distintos puntos críticos entre ambas legislaciones. De ellos surge que, dependiendo el tópico, sea más conveniente propiciar la implementación de una ley sobre la otra. En general -se ha demostrado y puede concluirse- la Ley de Acceso a la Información Pública protege en mayor calidad la vigencia y el alcance del derecho protegido. Ella posee estándares más exigentes que permiten dar soluciones prácticas a conflictos que puedan presentarse en temas de legitimación de sujetos tanto activos como pasivos, de reclamos y de plazos, complementados por la valoración y protección del principio *in dubio pro petitor* y por la concordancia con el *principio pro homine*.

Sin embargo, como se comenzó explicando en este escrito, el conflicto jurídico entre las dos normativas configura una antinomia de las que Alf Ross define como total-parcial, por lo que, entre ellas existen ámbitos donde una no tiene poder de acción ni relación alguna con la contrapuesta.

En este contexto, resulta necesario aferrarse a la propia jurisprudencia de la CSJN “...*la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darle un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto*”³²

En particular, el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental logra proteger importantes áreas del derecho de acceso a la información a las que la Ley 27.275 no alcanza. Esta

³²CSJN, “Organización Veraz S.A. c/ E.N.-PEN.-ME. y O.S.P”. Sentencia del 6 de marzo de 2007, Fallos: 330:304. Considerando 7.

última ley no tiene potestad sobre todas las autoridades ambientales del país, en cambio, la Ley 25.831 de presupuestos mínimos, sí. De esta forma, no sería inteligente optar por un criterio de *lex specialis derogat generalis* para solucionar la antinomia, ya que, si se deroga cualquiera de las dos normas en su totalidad, no sólo se retrocederá a nivel jurídico nacional, sino que, también, se terminará vulnerando derechos de las personas protegidos a nivel constitucional e internacional.

Sin embargo, quedó también demostrado que la Ley 27.275 está dotada de estándares más amplios y claros que la convierten en la legislación de mejores características para responder de forma efectiva un reclamo; mejor de lo que se podría lograr por el uso de la Ley 25.831. Por ello, debería priorizarse la interpretación de la Ley de Acceso a la Información Pública en los casos donde ella tenga alcance. Demás está decir que, ante una solicitud que se subsuma dentro de las áreas de aplicación única del Régimen de Acceso a la Información Ambiental explicadas anteriormente (ej: organismos ambientales no nacionales) se debería proceder a dar prioridad al uso de esta última legislación, mediando previo estudio del caso *ad hoc* y en busca de la mejor protección y alcance del derecho de acceso a la información pública.

Al mismo tiempo, cabe traer a colación el análisis normativo internacional realizado en los comienzos del trabajo. Allí se pudo observar que en España y México sucedió un acontecimiento similar donde la protección al derecho de acceso a la información ambiental apareció como un puntapié inicial para que los sistemas normativos, sin dejar de lado las políticas ambientales, avanzaran y dieran prioridad a las regulaciones que establecieron estándares de protección al derecho de acceso a la información pública de forma general. Tanto en estos países, como así también en el Reino Unido y Chile, se legisló una fuerte ley general que en algunos países incluye la materia ambiental (Chile y México) y, en otros, trabaja en conjunto con una ley específica de acceso a la información pública ambiental (Reino Unido y España).

Lo adecuado sería, entonces, al poseer Argentina dos legislaciones independientes pero complementarias, fomentar la armonización de ambas legislaciones mediante el método utilizado para solucionar cuestiones que implican pluralidad de normativas; el diálogo de fuentes. Como sostiene el juez Carlos Emilio Depetris “*la recurrencia a la jerarquía normativa ya no es el único modo de solucionar las antinomias o problemas de concurrencia de diversas fuentes en la captación de una determinada materia, sino que se elige la armonización antes que el descarte.*” (Depetris 2015).

IX. Anexo

Proyecto de reforma del Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental (Ley 25.831) ³³

El 4 de julio de 2018, la Honorable Cámara de Diputados sancionó el proyecto de reforma del Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental regulado por la Ley 25.831. Hoy día, el proyecto se encuentra preparado para revisión en la Honorable Cámara de Senadores.

Más allá de la contemporaneidad del asunto, el proyecto debe ser mencionado en el presente trabajo debido a la reestructuración del Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental que en él se propone.

En general, el proyecto busca adecuar la Ley 25.831 a los estándares de la Ley 27.275 mediante la modificación los artículos 2, 3, 4, 5, 7 y 8 del vigente Régimen de Libre Acceso a la Información Pública.

Brevemente, se buscará obtener un panorama general sobre los puntos que se propone modificar de cada artículo para así entender el propósito del proyecto que ya obtuvo su media sanción. En principio, la modificación del artículo segundo expande la definición de información ambiental, por otro lado, la actualización del artículo subsiguiente adecua los términos en los que se tiene que presentar la solicitud a los establecidos por la Ley 27.275. Del mismo modo, la modificación del artículo cuarto refiere a las condiciones en las que deben presentar la información los sujetos obligados y al proceso al que se debe recurrir cuando la información la tiene un sujeto no contemplado por la norma. En ambos casos, se adecua a lo establecido por la Ley 27.275. Por otra parte, la modificación del artículo quinto en torno al procedimiento y establecimiento de criterios para el COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente) es detallada pero, a la vez, toma la salvedad de expresar que todo lo que no esté establecido por el régimen respecto del COFEMA regirá según la Ley 27.275.

Sobre los finales del proyecto se establece la modificación del artículo séptimo. Ésta refiere a que la denegación de entrega de información debe realizarse mediante acto fundado cuando la misma no existiere. Además, aclara que procede también cuando el sujeto requerido no sea un sujeto obligado y cuando se trate de algunas de las excepciones de la Ley 27.275. En cuanto a los plazos, establece una modificación importante al artículo 8 en donde los adecúa a los de la Ley de Acceso a la Información Pública (quince días hábiles prorrogables por otros quince más)

Finalmente, el proyecto concluye expresando que serán de aplicación las disposiciones de la Ley 27.275 en todo lo no previsto por el Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental.

³³ Honorable Cámara de Diputados de la Nación, sesión del 4 de julio de 2018.

En suma, el proyecto parece contemplar adecuadamente las aristas mencionadas a lo largo de este trabajo sobre el Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental demostrando que no se encuentran actualizadas ni cumplen con los estándares de la Ley 27.275.

El hecho de haber obtenido media sanción en la Cámara de Diputados expone la existencia de una necesidad práctica de actualización exigida desde la sociedad y materializa también las ideas expuestas/propuestas en esta tesis: la Ley 25.831 (de la forma en la que se encuentra en la actualidad) no cumple con los estándares de protección de la ley general. Sin embargo, más allá de que el tema analizado en este escrito no es el proyecto sino la ley que aún se encuentra vigente en nuestro país -por ello el proyecto aparece en forma de anexo- cabe mencionar, a modo de comentario, que en las modificaciones propuestas por aquellos que lo llevaron adelante sigue sin tratarse un punto importante: la autoridad de aplicación del derecho de acceso a la información ambiental. Por la práctica se asumió que el Ministerio de Ambiente es el que encabeza esta posición, sin embargo, no surge de la normativa y debería revisarse esta situación.

La situación jurídica y fáctica de contar con una autoridad de aplicación autónoma y dotada de personal capacitado en la materia (como sucede con la Agencia de Acceso a la Información en el ámbito del PE) da una protección y garantía mayor del derecho de acceso a la información pública y cumple con la obligación establecida por la CIDH.

Obligación de contar con un recurso administrativo que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información:

205. “La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida. Para garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso, este recurso debe reunir algunas características: [...] (f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada **ante un órgano superior o autónomo**, y posteriormente cuestionada en la vía judicial”.

206. “Respecto a la obligación de crear un mecanismo especial para hacer exigible el derecho de acceso, la Corte Interamericana ha destacado que el Estado “debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre **bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados**”³⁴

De este modo, los estándares establecidos por la CIDH reflejan que sería recomendable optar por alguna opción que de una respuesta a este vacío y le deje en claro al ciudadano cuál será la autoridad de aplicación en la materia.

³⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano”. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009. Párr. 26. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>

A modo de conclusión, se procederá a expresar dos sugerencias sobre cómo podría ser plausible completar este aspecto del proyecto. Por un lado, podría optarse por la posibilidad de mención expresa en el proyecto o por el dictado de una reglamentación adecuada que determine al Ministerio de Ambiente como la autoridad de aplicación nacional. O bien -una opción quizás más razonable- dejar que la Agencia de Acceso a la Información sea la que encabece esta responsabilidad también en el ámbito ambiental y, en los aspectos jurisdiccionales donde ella no tiene alcance, se delegue la tarea a las jurisdicciones provinciales. Esto último se sugiere sobre la base del relevamiento de normativas provinciales realizado por el Consejo Federal para la Transparencia luego de su primer encuentro el 28 de junio de 2018 de donde surge que tan sólo son tres las provincias (Formosa, La Pampa y Tucumán) que todavía no cuentan con legislación específica que proteja el derecho de libre acceso a la información por aún estar trabajando en la sanción de las normativas exigidas.



Universidad de
San Andrés

Bibliografía

- Bidart Campos, G. 2001. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Ediar.
- Bellorio Clabot, Dino L. 2017 *Derecho Ambiental Innovativo*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Belfer, Laura L. 2004. “Régimen de libre acceso a la información pública ambiental” Buenos Aires: Astrea.
- Bryant, Raymond y Bailey, Sinead. 1997. *Third World political ecology*. New York; London: Routledge.
- CADH. *Ver_ Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Costa Rica: noviembre de 1969.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la unión Europea. 2007. Estrasburgo: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
- CIDH, “Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 1994. Buenos Aires: Información Legislativa y Documental.
- Convenio de Aarhus. 1998. *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Aarhus, Dinamarca.
- Courtis, Cristian. 2006. *Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos humanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del Puerto. p.108
- CSJN, “Bigma SRL. c/ ENTEL. s/ contrato administrativo”, sentencia del 5 de noviembre de 1996.
- CSJN, “Boggiano, Antonio c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social”, sentencia del 16 de marzo de 2016. Fallos 793:2012.
- CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A.”, sentencia del 20 de noviembre de 2015.
- CSJN, “L., F. c. Citrus Batalla S.A. s/ sumarísimo”. AR/JUR/49630, sentencia del 9 de septiembre de 2014.
- CSJN, “Madorrán, Marta C. c/ Administración Nacional de Aduanas”, S.C. M. 1488, L. XXXVI, sentencia del 3 de mayo de 2007.
- CSJN, “Organización Veraz S.A. c/ E.N.-PEN.-ME. y O.S.P”, sentencia del 6 de marzo de 2007, Fallos: 330:304.
- Decreto No.1172/03, B.O: 30/01/2017.
- Depetris, Carlos Emilio. 2015. “Hacia un cambio en la práctica jurídica: Notas sobre el Capítulo 1 del Título preliminar del Código Civil y Comercial” *SAIJ: DACF150652* (Junio de 2015).

- CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano”. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009.
- Díaz Cafferata, Santiago. 2009. “El derecho de acceso a la información pública” Lecciones y Ensayos, nro. 86: 151-185.
- Felipe Ramírez Parada. 2011. Acceso a la Información Ambiental. *Revista Chilena de Derecho* 38 N° 2:311 - 339
- FUNDAR. *Ver_* Derecho a Saber: balance y perspectivas cívicas. Sección VI.
- Garrido Cordobera, Lidia M. R. “Aplicación de los principios de no regresión, de solidaridad y pro homine. Desafío ambiental del siglo XXI.” *Revista Jurídica Argentina La Ley* 2014 F. Disponible en: http://www.acaderc.org.ar/doctrina/el-desafio-ambiental-del-siglo-xxi.-la-aplicacion-de-los-principios-de-no-regresion-de-solidaridad-y-pro-homine/at_download/file.
- Gelli, María Angélica. 2009. *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. Ciudad de Buenos Aires: La Ley.
- Guichot Reina, Emilio. 2011. *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*. España: Fundación Alternativas.
- Gutiérrez, Ricardo A. y Fernando Isuani. 2013. Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *SAAP* vol.7 no.2. (noviembre).
- Gutiérrez, Ricardo A. y Fernando Isuani. 2014. La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Rev. Adm. Pública* vol.48 no.2. Rio de Janeiro (marzo).
- Herrera Espinoza, Agustina, Paloma Ileana Moreno Ovando y Reyna Itzel Escobedo Fernández. 2013. El Acceso a la Información Ambiental. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 29 (julio-diciembre)
- ICO. *Ver_* ICO: Information Commissioner's Office: What are the Environmental Information Regulations? <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-the-environmental-information-regulations/what-are-the-eir/> (consultada 18 de junio de 2018).
- LFDTAIPG. *Ver_* Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2002. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LGEEPA. *Ver_* Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 1988. México: Cámara de Diputado del H. Congreso de la Nación.
- Ley No. 25.675 Ley General del Ambiente, B.O del 26/11/2002.
- Ley No. 27.275 de Acceso a la Información Pública, B.O. del 29/09/2016.
- Ley No.25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental, B.O. del 7/01/2004.

Ley No. 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, 2011. Chile: Ministerio del Medio Ambiente.

Mendel, Toby. 2009. *El Derecho a la Información en América Latina*. Quito: Casa UNESCO.

Pastor de Peirotti, Irma y Ortiz de Gallardo, María Inés. 2017. Los principios de publicidad e información ambiental y la nueva institucionalidad en la Argentina: La Agencia de Acceso a la Información Pública, los organismos de acceso a la información pública, el Consejo Federal para la Transparencia y sus relaciones con la información ambiental. *RD Amb 49* (marzo): 133.

Pinto, Mónica. 1997. *El principio pro homine, criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de derechos humanos, en Abregu y Courtis (comps) la aplicación de los Tratados sobre derechos Humanos por los Tribunales locales*. Buenos Aires: Ed. Del Puerto.

Piñar Mañas, José Luis. 2009. Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio. *Fundación de Alternativas 147*: 34

Priscila Rodríguez Bribiesca. “El acceso a la información ambiental.” México: Fundar. <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec6%20priscila%20rodriguez.pdf> (consultada 27 de junio de 2018).

Proyecto de reforma de la Ley 25.831 “Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental”, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, sesión del 4 de julio de 2018.

RELATORÍA ESPECIAL. *Ver* El derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. 2010. Washington: Relatoria Especial para la Libertad de Expresión.

Ross, Alf. 1959. *On Law and Justice*. Berkeley: University of California Press

Universidad de
San Andrés