

Acceso a la información ambiental

por Aurelio L. Ammirato

I. Introducción. II. Caracteres de la información ambiental. Control de la calidad de la información. III. Régimen jurídico. A. Marco constitucional. B. Reglamentación legal. IV. Información reservada. V. Conclusiones y propuestas.

I. Introducción:

El derecho a la información ambiental ha sido conceptualizado como un derecho de carácter instrumental, en tanto se orienta a posibilitar el acceso a la información, que a su vez constituye un medio indispensable para la protección —en el plano material— del derecho a un medio ambiente sano. Se trata de un derecho de titularidad colectiva, atribuido por el ordenamiento jurídico a todas las personas, quienes, al ejercerlo, no están obligadas a probar un interés determinado.¹

Su importancia y su trascendencia obedecen, ante todo, a la índole colectiva de los bienes a cuya protección tiende —esto es, el medio ambiente— y, asimismo, a la rapidez y generalidad con que se difunden los daños ambientales.² Esto último se relaciona, a su vez, con la finalidad esencialmente preventiva del derecho aquí considerado.

La existencia de información ambiental de acceso público resulta indispensable para la protección eficaz del medio ambiente, circunstancia que ha conducido a considerar el acceso a la información como uno de los principios fundamentales en materia de derecho ambiental³. Esta concepción se vio caracterizada, de manera muy paradigmática, en la Declaración de Río

¹ Ramón Martín Mateo, *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1998, p. 126.

² Sanchez Morón, Miguel, “Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente”. *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*. Instituto Vasco de la Administración Pública, Colección Urbanismo y Medio Ambiente, Oñati, 1998, p. 297.

³ Al respecto puede citarse el trabajo de Falbo, Anibal J., “La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”, JA, 2003-III, fascículo nº 12, ps. 25 y ss., quien, para caracterizar a la información ambiental como principio jurídico, sigue las enseñanzas de Marcelo Cacchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giufre Editores, Milán, 2000.

Sin disponer de información verdadera y suficiente no es posible encarar con suerte la defensa del ambiente, estructurada —como es sabido— sobre la base de principios tales como los de actuación preventiva y precaución.

de Janiero ⁴ y, en el ámbito del derecho comunitario europeo, en la Directiva nº 90/313 de junio de 1990 —sobre libertad de acceso a la información ambiental—, que marcó el rumbo a seguir, en el aspecto aquí tratado, por los ordenamientos jurídicos internos de los estados miembros de la Comunidad Europea.

Disponer de información configura un presupuesto para estar en condiciones de participar eficazmente en la deliberación colectiva —esencial en los procesos democráticos—, en la consecuente toma de decisiones y en el ejercicio del control de los actos del poder público. La inquietud y el interés que demuestra el habitante que solicita el acceso a la información traduce, a fin de cuentas, su vocación de participación democrática ⁵.

Todo ello pone de relieve —en un modelo definido explícitamente como democracia participativa (cfr. art. 1, primer párrafo, C.C.B.A.)— la relevancia de atender muy especialmente a la observancia de este derecho y a la implementación efectiva de las garantías previstas por el ordenamiento jurídico para protegerlo.

II. Caracteres de la información ambiental. Control de la calidad de la información:

Para que la información ambiental disponible resulte real y plenamente útil ha de reunir ciertos caracteres. Debe ser: a) veraz, b) completa, c) clara (comprensible), d) organizada (interrelación reveladora de los datos vinculados), e) accesible, f) entregada de manera oportuna, g) suministrada sin exigir la justificación del pedido, h) continua y i) objetiva.

⁴ La Declaración de Río de Janeiro es el documento consensuado en la Eco '92, realizada en esa ciudad durante el mes de junio de 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En su Principio 10 establece: “*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 ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar de los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sencibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos.*”

Estos mismos criterios fueron reiterados en el art. 23 de la Carta de la Naturaleza y en el art. 14 del Tratado sobre Biodiversidad

⁵ En palabras de Santiago J. Martín, “...para preservar el medio ambiente debemos saber **qué** estamos preservando y **de qué** lo estamos preservando... Por supuesto que para preservar primero hay que participar, pero inclusive, y como señaláramos, un presupuesto ineludible para participar de manera efectiva es estar informado. La información referida a los problemas ambientales resulta indispensable si queremos tener un protagonismo en la toma de decisiones, o al menos para saber si determinada decisión fue la correcta” —“El derecho de libre acceso a la información pública”, en la obra *Derecho Ambiental (su actualidad de cara al tercer milenio)*, vv.aa., Ediar, Buenos Aires, 2004, 331—.

Las normas del derecho europeo son insistentes en reclamar la participación ciudadana con respecto a todos los procedimientos administrativos de repercusión ambiental. Sobre este punto puede consultarse: Ramón Martín Mateo, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Madrid, 1994, ps. 17 y ss.; Ruiz Vieytes, J., *El derecho al ambiente como derecho de participación*, San Sebastián, 1993.

A fin de que la información ambiental cumpla estos estándares, es preciso que la autoridad pública no se limite a reunir los datos que le proporcionan las personas jurídicas privadas y públicas. Es necesario, además, que cumpla y haga cumplir los requisitos enunciados precedentemente, sin cuya observancia la información deviene total o parcialmente inútil para la concreción de la finalidad tutelar del ambiente.

De esto se desprende, entonces, un deber adicional para la administración, que consiste en no actuar simplemente como almacenadora, registradora y clasificadora, sino que ha de adoptar un rol activo, que comprende el control de la calidad de la información, entendiendo por calidad satisfactoria u óptima la observancia concreta de los requisitos indicados en este apartado.

III. Régimen jurídico:

A. Marco Constitucional:

1. Constitución Nacional

Nuestra Constitución Nacional consagra el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y, seguidamente, impone a las autoridades el deber de proteger este derecho y *garantizar* la información y educación ambientales⁶.

Ello supone —de manera implícita y sin perjuicio de las precisiones aportadas por la legislación reglamentaria— que se encuentra previsto como deber de los órganos de gobierno, el cumplimiento de las siguientes actividades⁷:

- a) requerir información ambiental a los sujetos públicos y privados que la generan o por cualquier razón están en posesión de ella.
- b) almacenar la información.
- c) hacerlo de manera continuada —o bien periódicamente, según corresponda en cada caso—, sin discontinuarla.

⁶ Art. 41, segundo párrafo, C.N.

Luego de consagrar el derecho a un ambiente sano (art. 41, primer párrafo, C.N.), el precepto hace referencia a otros derechos conexos al derecho al ambiente, que pueden conceptualizarse como 'derechos reflejos'. Así, en su segundo párrafo la norma examinada establece que "...las autoridades proveerán a la protección de ese derecho... y a la información y educación ambiental". Esto permite afirmar que la Constitución Nacional ha incorporado expresamente en 1994 el reconocimiento y la protección del derecho a la información ambiental.

⁷ Sobre esta cuestión puede consultarse el trabajo de Daniel Sabsay y Pedro Tarak, "El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable", FARN, manual nº 3, 1997, p. 45 y ss.

- d) ordenar y sistematizar la información para facilitar la administración, el acceso y la comprensión de los datos.
- e) franquear efectivamente a los interesados el acceso a la información.

Conforme el reparto constitucional de competencias entre la Nación y las provincias, en esta materia corresponde a aquélla dictar las normas que contengan los *presupuestos mínimos de protección*, en tanto que a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires les compete dictar *las necesarias para complementarlas* ⁸.

Se trata de un supuesto particular de competencias concurrentes, de tal surte que las provincias han cedido a la Nación la facultad de dictar la legislación de protección básica y uniforme y retenido la potestad de dictar las normas de detalle ⁹. Por lo tanto, legislar en materia de contenidos mínimos es propio de la jurisdicción federal y escapa a las jurisdicciones locales. Las normas complementarias, en tanto, deben tender a maximizar la protección, sin alterar aquel umbral inderogable.

De lo dicho se desprende que, en rigor, la concurrencia hace a la formación de la regulación total, pero el dictado de las normas de cada una de las categorías que la componen es de competencia exclusiva y excluyente de la jurisdicción que corresponde en cada caso, es decir, de la jurisdicción federal en el supuesto de las normas de protección mínima, y de las jurisdicciones locales en el supuesto de la legislación complementaria.

2. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires:

Por su parte, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires garantiza, de manera general, el derecho a “...requerir, difundir y recibir información libremente...” ¹⁰ y, además, dispone específicamente que “[t]oda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas” ¹¹.

⁸ Art. 41, tercer párrafo, C.N.

⁹ Art. 121, C.N.

¹⁰ art. 12, inc. 2, C.C.B.A.

¹¹ Art. 26, cuarto párrafo, C.C.B.A.

En el ámbito del derecho provincial puede mencionarse, a modo de ejemplo, que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires le impone a esta última el deber de “...garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales” (art. 28, segundo párrafo *in fine*). A su vez, la ley 11.723 regula el Sistema Provincial de Información Ambiental (arts. 26 a 28).

B. Reglamentación legal:

1. Legislación nacional:

La ley general del ambiente —25.675— establece, en su art. 2, los lineamientos y objetivos de la política ambiental nacional. En su conjunto, estas directrices persiguen concretar el modelo de desarrollo sustentable consagrado en el ordenamiento constitucional, y se encuentran estrechamente relacionados con los principios e instrumentos de gestión ambiental previstos en los arts. 4, 8 a 26 y 34 de la legislación citada.

Entre los objetivos de la política ambiental cabe destacar especialmente —en tanto resulta atinente al objeto de este trabajo— el de promover, fomentar, asegurar y organizar la educación, información y participación en materia ambiental. Con respecto a esta cuestión es relevante señalar la íntima correlación mutua que existe entre los tres factores enunciados, esto es, educación, información y participación.

En efecto, aquél que no está educado en principios y valores orientados a la preservación del ambiente no sabe de qué manera acceder a la información específica que, a su vez, resulta necesaria para hallarse en condiciones de participar eficazmente en los procesos de decisión vinculados a cuestiones ambientales y, en general, a la calidad de vida.

Esta legislación regula la obligación de informar, por parte de quienes se hallen en posesión de datos relacionados con la calidad del ambiente y, paralelamente, establece el derecho de todo habitante de obtener de las autoridades la información ambiental, siempre y cuando no haya sido caracterizada como reservada.

En tal marco corresponde, en particular, al Poder Ejecutivo Nacional, confeccionar anualmente y presentar al Congreso un informe sobre la situación ambiental, que brinde a la ciudadanía —a través de sus representantes— los datos necesarios para conocer el estado de sustentabilidad del ambiente.

Resulta especialmente relevante destacar que esta obligación estatal no supone, únicamente, recopilar la información y suministrarla, sino que implica el análisis y evaluación técnica de los datos obtenidos. De este modo, en el reporte anual no sólo debe constar la información sino también el resultado de su evaluación —referida a la sustentabilidad ambiental en el aspecto ecológico, económico, social, y cultural—, que ha de concretarse en un diagnóstico (estado actual del ambiente) y un pronóstico (efecto probable de las actividades de impacto relevante, en el corto, mediano y largo plazo).

Las previsiones de la Ley General del Ambiente constituyen presupuestos mínimos en materia de derecho a la información ambiental y, en tal carácter, proporcionan una tutela uniforme en todo el ámbito nacional, estableciendo las condiciones mínimas de protección. Por su parte, compete a las jurisdicciones locales —provincias y Ciudad de Buenos Aires— dictar la

legislación tendiente a complementar estos presupuestos, respetando el piso infranqueable allí impuesto.

De esta forma —y tal como se adelantó anteriormente (cap. III, ap. A, pto. 1)—, la legislación nacional y la legislación local se complementan, en tanto concurren a la formación conjunta de un sistema normativo unificado (presupuestos mínimos nacionales más legislación local complementaria), que debe dar como resultado una regulación global —es decir, comprensiva de los distintos aspectos involucrados— y sistemática —esto es, coordinada y coherente—. ¹²

Por su parte, la ley de presupuestos mínimos de gestión de los residuos industriales —nº 25.612— creó un sistema de información integrado, de libre acceso para la población a excepción de la información que sea de carácter restringido.

De sus disposiciones surge la obligación, extensible a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, de llevar un registro en el que deben ser inscriptas las personas físicas y jurídicas responsables de generar, transportar, almacenar, procesar y disponer los residuos en cuestión. La información ingresa a un sistema integrado que contiene datos de libre acceso para la población, y cuya administración compete a la autoridad nacional.

De manera concordante, la ley de presupuestos mínimos de gestión de bifenilos policlorados —nº 25.670— determina, como deber de la autoridad de aplicación, el de informar a la población —vecinos de la zona directamente afectada o que se encuentra en riesgo potencial— el resultado de los informes ambientales y estudios epidemiológicos, y las medidas que se adopten en consecuencia.

Este texto también prevé la creación de un registro de poseedores de bifenilos policlorados, y si bien no establece de manera explícita el derecho de acceso a esta información, su interpretación a la luz de las disposiciones de la ley general del ambiente permite concluir sin lugar a duda en la existencia de tal derecho de incidencia colectiva.

2. Legislación de la Ciudad de Buenos Aires:

En el derecho público local de la ciudad autónoma, el acceso a la información se halla regulado mediante la ley 104 —de acceso a la información pública en general ¹³— y la ley 303 —de acceso a la información ambiental—.

¹² Esain, José Alberto, *El Federalismo Ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley general del Ambiente 25.675*; citado a su vez por Santiago J. Martín, “El derecho de libre acceso a la información pública”, en la obra *Derecho Ambiental (su actualidad de cara al tercer milenio)*, vv.aa., Ediar, Buenos Aires, 2004, 331.

¹³ En otra ocasión hemos tenido oportunidad de examinar este régimen jurídico, en el trabajo titulado: “La ley de acceso a la información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, realizado en colaboración con los Dres. GUILLERMO SCHEIBLER y PABLO TRÍPOLI. *La ley, Suplemento de jurisprudencia de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 29 de septiembre de 2003. A su lectura remitimos para evitar reiteraciones innecesarias.

La última de las normas citadas establece las modalidades para el ejercicio del derecho a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales. En su artículo 1º aclara que se trata de un derecho de “toda persona” y que no es necesario invocar un interés especial que motive el requerimiento de la información.

Con respecto al alcance de las obligaciones impuestas por este texto legal, es del caso sealar que en su art. 3º incluye dentro del concepto de información ambiental: a) cualquier tipo de investigación, dato o informe concerniente al estado del ambiente y los recursos naturales; b) las declaraciones de impacto ambiental de obras públicas o privadas proyectadas o en proceso de ejecución; y c) los planes y programas, públicos y privados, de gestión del ambiente y los recursos naturales y las actuaciones o medidas de protección referidas al mismo.

A su vez, el artículo 5º establece los deberes de las entidades públicas y privadas comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley, entre ellas: a) prever una adecuada organización y sistematización de la información que se genere en las áreas a su cargo; b) facilitar el acceso directo y personal a la información que se les requiera por esta ley y que se encuentre dentro de la órbita de su competencia y/o tramitación; y c) otorgar, facilitar e informar quién pudiera tener la información ambiental requerida, con las excepciones previstas en el art. 17.

De lo expuesto deriva que la ley protege el acceso a la información ambiental existente, pero no establece el deber de generar la información en el supuesto de que la persona pública o privada requerida no disponga de ella. Desde luego, diversos aspectos de la información a los que se refiere el artículo 3º de la ley 303 deben obrar en poder de la Administración, pero, si no fuera así, el deber de ésta se limitaría a hacer saber al peticionario tal circunstancia y, eventualmente, indicar al interesado de qué modo puede obtener la información requerida (arg. arts. 5º, inc. c, y 13, última parte).

Sin embargo, lo dicho no empece a sostener que, en algunos casos, resulta legalmente exigible que la autoridad administrativa cuente con determinada información. En estas hipótesis el particular no carece de remedios judiciales para hacer cesar la omisión, entre los cuales la acción de amparo prevista en los arts. 43, C.N., 14, CCBA, y 1, ley 16.986 podría ser idónea para encauzar la pretensión procesal consistente en que se ordene a la autoridad pública el cumplimiento de una obligación de fuente constitucional, legal o reglamentaria.

Tal sería el caso, por ejemplo, en materia de impacto ambiental cuando se trate de emprendimientos públicos o privados susceptibles de relevante efecto. En tales hipótesis es obligatoria la evaluación del impacto ambiental (cfr. art. 30, CCBA). Luego, si la Administración no contara con esta información el debate se centraría en la exigibilidad de contar con dicho elemento de juicio. En consecuencia, ya no se trataría de un problema de acceso a la información existente, sino de la exigibilidad de que se produzca determinada información.

Para canalizar el pedido de información en sede administrativa la ley regula un procedimiento caracterizado por el informalismo, la sencillez y economía en los trámites, lo cual resulta concordante con los principios generales del procedimiento administrativo previstos en el art. 22, LPA, en particular, en los incisos b) y c).

En esta materia el legislador no ha establecido, sin embargo, una vía procesal específica para requerir judicialmente la información ambiental cuando ésta no es suministrada al solicitante. Ahora bien, dado que el texto examinado (art. 18) remite supletoriamente a las disposiciones de la ley 104 —sobre acceso a la información pública—, corresponde concluir que el vacío queda cubierto con el amparo previsto en el art. 8 de esta última, que procede ante el silencio, la ambigüedad o la negativa infundada frente al pedido de información, acción para cuyo conocimiento y decisión resulta competente el fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.

Es del caso poner de relieve que, tal como lo ha destacado la jurisprudencia, la interposición de esta acción no exige como presupuesto una negativa expresa, resultando suficiente el hecho de que el pedido no hubiera sido satisfecho o que la respuesta fuese ambigua o parcial. El legislador ha considerado que en tales supuestos existe negativa, solución que resulta coherente con el régimen general del procedimiento administrativo, que prevé la denegatoria tácita¹⁴.

En cuanto a la calificación jurídica de este remedio procesal, la jurisprudencia ha sostenido que —dado el objeto de la pretensión que encausa— resulta evidente que no se trata de la acción de amparo prevista por los arts. 43 C.N. y 14 C.C.B.A. —que consiste en una garantía sustancial de protección de los derechos individuales— y, por ello, las reglas procesales aplicables a aquélla no son las establecidas por la ley de amparo 16.986.

Ello así, en tanto se consideró que la naturaleza de la acción resulta de índole predominantemente instrumental, en la medida en que sólo tiende a vencer la resistencia al cumplimiento de la obligación de informar y, en cambio, no tiene por cometido evitar o hacer cesar una lesión, restricción, alteración o amenaza de los derechos y/o garantías constitucionales o legales. Ello ha permitido concluir que —sin perjuicio de sus peculiaridades— la naturaleza jurídica de la acción *sub examine* se aproxima a la del amparo por mora, ya que cabe concebir a este último como una pretensión tendiente a obtener una orden judicial de pronto despacho, cuando el órgano interviniente haya dejado vencer los plazos pertinentes sin dar cumplimiento a su obligación legal de contestar el requerimiento formulado por el interesado ¹⁵.

IV. Información reservada:

En principio, información restringida o de contenido reservado es aquella que ha sido calificada por la ley en tal carácter, de manera expresa y con sustento razonable.

¹⁴ CACaYT, Sala I, *in re* “Bembibre, Carlos Alberto c/ G.C.B.A. s/ Amparo”, EXP n° 5820/0.

¹⁵ CACaYT, Sala I, *in re* “Pampin, Gustavo Leonardo c/ G.C.B.A. s/ Amparo”, expte. n° 1305/01.

No cabe duda de que la procedencia de efectuar tal calificación debe ser evaluada por el legislador con suma prudencia y aplicando un criterio restrictivo, es decir, a favor de la publicidad de la información.

Resulta igualmente clara la improcedencia de que el intérprete aplique la analogía para extender a determinados datos la reserva impuesta con respecto a otros.

Por tratarse de un supuesto de colisión de derechos —entre el derecho de acceder a la información ambiental, por un lado, y el derecho que se busca proteger mediante la reserva, por el otro—, a fin de determinar si la restricción se halla justificada es preciso ponderar el objeto de protección del derecho a la información —en el caso examinado, el derecho al ambiente— y el objeto de protección de la reserva ¹⁶.

Se trata de una cuestión a evaluar puntualmente en cada caso, poniendo el acento en la racionalidad de la norma limitativa, su conducencia para concretar el propósito perseguido, y la adecuación o proporción entre esa finalidad y el medio escogido para alcanzarla ¹⁷.

V. Conclusiones y propuestas:

- El acceso a la información ambiental configura un derecho de índole instrumental y de titularidad colectiva, en tanto se orienta a poner al alcance de los habitantes los medios necesarios para encarar la defensa y protección del ambiente. El derecho al ambiente sano, el derecho a la salud, y demás derechos relacionados, se ubican en el plano material o sustancial.
- Disponer de información ambiental adecuada es un presupuesto para el control de los actos de gobierno por parte de la ciudadanía. Es, por lo tanto, un imperativo del sistema democrático.
- Existe una relación directa entre la disponibilidad de información y la participación en materia ambiental.
- Por lo tanto, el respeto del modelo de democracia participativa demanda la implementación efectiva de las garantías previstas para la protección del derecho de acceso a la información ambiental.

¹⁶ En general, los supuestos más frecuentes de reserva estarán relacionados con aquellos datos cuya difusión afecte o pueda afectar de manera concreta y directa la seguridad nacional, o la protección legal de derechos derivados de la propiedad intelectual o industrial.

¹⁷ El hecho de que determinada información sea calificada como de contenido reservado, no implica que la persona jurídica pública o privada se halle exenta del deber de proporcionar la información ambiental, sino que, en estos supuestos, la autoridad depositaria de la información tendrá la facultad de limitar su acceso al público, fundando esta decisión en dicha circunstancia. Pero es importante resaltar que al decidir tal limitación no habrá de soslayar “...la prioridad que ostenta la protección del ambiente y de la salud pública por sobre los derechos económicos, industriales y comerciales” (cfr. Falbo, Anibal J., ob. cit., p. 30).

- A fin de que la información ambiental disponible sea realmente útil, es preciso que la autoridad pública adopte un rol activo, que comprende el control de la calidad de los datos que le suministran los sujetos obligados.
- La centralización del registro y procesamiento de la información ambiental, mediante la atribución de competencia específica a determinado órgano dentro de cada jurisdicción de gobierno (nacional, provincial, y de la Ciudad de Buenos Aires) puede ser un medio útil para la concreción de estos objetivos.
- La clasificación de la información como de contenido reservado debe realizarse con mucha prudencia y aplicando un criterio restrictivo, es decir, favorable a la publicidad de la información.

—*—