

EL DERECHO HUMANO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Carlos Aníbal Rodríguez¹

La información ambiental es una materia estrictamente jurídica que atañe a las facultades y obligaciones de los ciudadanos, que legitima la exigencia a las autoridades ambientales de facilitar la información que dispongan y que pueda ser útil o interesante para los que la demanden.²

El concepto de información se entiende en un sentido amplísimo que incluye: “la disponibilidad en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de los recursos naturales y el patrimonio cultural material e inmaterial del ambiente según la manda constitucional establecida en el Artículo 41° de la Constitución Nacional”.

Como sabemos los derechos ambientales son Derechos Humanos fundamentales, en efecto entre otros documentos el “El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador-”, firmado en la ciudad de San Salvador, El Salvador el 17 de noviembre de 1988 y ratificado por Ley N° 24.658 (sancionada: junio 19 de 1996; promulgada de hecho: julio 15 de 1996), establece expresamente: “*Artículo 11°: Derecho a un medio ambiente sano. 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.*”

Va de suyo que este Tratado Internacional en plena vigencia pone los derechos Ambientales por sobre la legislación común:

18) Que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados - aprobada por ley 19.865, ratificada por el Poder Ejecutivo nacional el 5 de diciembre de 1972 y en vigor desde el 27 de enero de 1980- confiere primacía al derecho internacional convencional so-

¹ Juez de la Excma. Cámara Civil y Comercial de Corrientes, Director de la Escuela de la Magistratura y Profesor Titular por concurso de Seminario de Integración de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE.

² Mateo, Ramón Martín (1991), *Tratado de Derecho Ambiental*, V. I, Madrid: Trivium, pág. 128.

bre el derecho interno. Ahora esta prioridad de rango integra el ordenamiento jurídico argentino. La convención es un tratado internacional, constitucionalmente válido, que asigna prioridad a los tratados internacionales frente a la ley interna en el ámbito del derecho interno, esto es, un reconocimiento de la primacía del derecho internacional por el propio derecho interno. Esta convención ha alterado la situación del ordenamiento jurídico argentino contemplada en los precedentes de Fallos: 257:99 y 271:7 (La Ley, 43-458; 131-773), pues ya no es exacta la proposición jurídica según la cual «no existe fundamento normativo para acordar prioridad» al tratado frente a la ley. Tal fundamento normativo radica en el art. 27 de la Convención de Viena, según el cual «Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado». (CSJN: Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros.s/Amparo,07/07/1992 Fallos: 315:1492).

No es otro el criterio seguido por el proyecto de unificación del Código Civil y Comercial de la Nación, cuando en su Artículo 241° dice: “Artículo 241. Jurisdicción. Cualquiera sea la jurisdicción en que ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable”.

Los derechos ambientales son Derecho Humanos³ anteriores a la Constitución misma, como bien lo señala también, la CSJN:

El reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente, que frente a la supremacía establecida en el art. 31 de la Constitución Na-

³ Rodríguez, Carlos Aníbal (2012), *El Derecho Humano al ambiente sano, los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos*, Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

cional y las competencias regladas en el art. 116 de esta Ley Fundamental para la jurisdicción federal, sostienen la intervención de este fuero de naturaleza excepcional para los asuntos en que la afectación se extienda más allá de uno de los estados federados y se persiga la tutela que prevé la Carta Magna. (CSJN, “Mendoza, Beatriz s. y otros c. Estado Nacional y otros”, fallo del 20/06/2006, M.2771.XLI)

En relación al derecho a la información en general el Decreto 1172/2003, Acceso a la Información Pública, del 3/12/2003, firmado por el Dr. Néstor Carlos Kirchner, en sus considerandos menciona:

“Que la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo -que establece nuevos Derechos y Garantías- y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales”.

En la parte pertinente: Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional se dispone:

*Artículo 2º: **Ámbito de Aplicación***

El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Las disposiciones del presente son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

*Artículo 3º: **Descripción***

El Acceso a la Información Pública constituye una instancia de par-

participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2°.

Artículo 4°: Finalidad

La finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.

Artículo 5°: Alcances

Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2° o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla.

Artículo 6°: Sujetos

Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

Artículo 7°: Principios

El mecanismo de Acceso a la Información Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad.

Artículo 8°: Publicidad

Se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos mencionados en el artículo 2°.

Artículo 9°: Gratuidad

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante”

Claro está también se establecen limitaciones a la información con temas que hacen a la defensa nacional o que violan derechos intelectuales.

La Ley 25.831, de presupuestos mínimos de *libre acceso a la información pública ambiental* (sancionada el 26 de noviembre de 2003; promulgada de hecho el 6 de enero de 2004, BO 8-01-2004), conforme lo establecido en el Artículo 41° de la CN.

La Ley establece:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

Artículo 2°. Definición de información ambiental. Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;

b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

Artículo 3°. Acceso a la información. El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad.

En ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada podrá implicar menoscabo alguno al ejercicio del derecho conferido por esta ley (...)

Artículo 4°. Sujetos obligados. Las autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de

servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas, están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones establecidas por la presente ley y su reglamentación.

Recientemente la CSJN de la Nación ha fijado claramente que el derecho a la información, es un derecho humano del cual la información ambiental es solamente uno de los aspectos de la misma.

No podía ser de otra manera, ya que los derechos y bienes ambientales son derechos colectivos; es decir que pertenecen a toda la comunidad y como tal todos somos dueños y titulares de esos derechos.

Va de suyo que tenemos todo el derecho de saber que se hace con lo que es nuestro.

Dijo la Corte en la causa **«Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI- (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986»** (A. 917. XLVI. -04/12/2012-):

8) Que (...) el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV) y por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social.

En este sentido, desde el año 2003 la Asamblea General ha emitido cuatro resoluciones específicas sobre el acceso a la información en las que resalta su relación con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión (párr. 22, 23, 24 y 25 y sus citas del «Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, agosto de 2007). Asimismo en la Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) del 6 de junio de 2006 sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia», la Asamblea General de la OEA instó a los Estados a que respeten el acceso de dicha información a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva. Por su parte, en octubre de 2000 la Comisión Interamericana aprobó la «Declaración

de Principios sobre la Libertad de Expresión» elaborada por la Relatoría Especial, cuyo principio 4 reconoce que «el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho (CIDH, «Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión», Principio 4, también «Principios de Lima», Principio 1, «El acceso a la información como derecho humano»; confr. párr. 26, cita 20, pág. 15 del Estudio especial antes señalado).

En tal sentido, la Comisión ha interpretado consistentemente que el artículo 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a información en poder del Estado y «... la Relatoría manifestó que, dado que la libertad de recibir información debe impedir que las autoridades interrumpen el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra buscar lógicamente implicaría un derecho adicional» (CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2003, Vol. 111, Cap. IV, párr. 28, citado en el párr. 27, del Estudio citado). Ha resaltado que «...todas las personas tienen el derecho de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera que es de fuente pública o que proviene de documentación gubernamental oficial» (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de 2002, párr. 281, cita del párrafo 27, del Estudio mencionado)

En el mismo sentido, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha determinado el concepto de libertad de información y en su Resolución 59 (I) afirmó que «la libertad de información es un derecho humano fundamental y (...) la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas» y que abarca «el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias» (en idéntico sentido, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas adoptado en su resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1996; párr. 32, 33, 34, 35, 36 Y 37 del capítulo 2, «Sistema de la Organización de Naciones Unidas, del Estudio citado).

9) Que el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano ha evolucionado progresivamente en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. El sistema interamericano

de derechos humanos ha cumplido en ello un rol fundamental. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ya señalados venían impulsando avances en la materia a través de sus diferentes mecanismos de trabajo (Entre otros antecedentes internacionales que reconocen el derecho se pueden señalar «La Declaración de Chapultepec», los «Principios de Johannesburgo», los «Principios de Lima» ya invocados y la «Declaración de SOCIUSH, Perú 2003, los cuales fueron explícitamente tomados en cuenta por la Asamblea General de la OEA al emitir las resoluciones vinculadas con este tema (AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) del 6 de junio de 2006 ya citada sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia»; Principio 3 de la Declaración de Chapultepec adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D. F. el 11 de marzo de 1994; Principios de Lima del 16 de noviembre de 2000. Declaración conjunta de 2004 y Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y Acceso a la Información»; confr. párr. 79, del Estudio de la Relatoría, punto 8. «Otros antecedentes internacionales que reconocen el derecho de acceso».

Como ya se adelantó, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- ha desprendido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención, el derecho al acceso a la información.

En este sentido la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes y otros señaló que «...la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a «buscar» y a «recibir» «informaciones», protege el derecho que tiene 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. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención

el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea» (CIDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77).

10) Que la importancia de esta decisión internacional consiste en que se reconoce el carácter fundamental de dicho derecho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona descrito en la palabra «buscar» y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a «recibir» la información solicitada (confr. párr. 75 a 77, del precedente antes citado). La sentencia de la Corte fortalece como estándar internacional la idea de que este derecho corresponde a toda persona; es decir que la legitimidad activa es amplia y se la otorga a la persona como titular del derecho, salvo los casos de restricción (conf. párrafos 88, 89, 93, 94, 121, 122). El fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información. En tal sentido se observa que la Corte Internacional impuso la obligación de suministrar la información solicitada y de dar respuesta fundamentada a la solicitud en caso de negativa de conformidad con las excepciones dispuestas; toda vez (...) que «la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe

adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores... « (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 282; Principios de Lima. Principio 4 «Obligación de las autoridades»; Declaración de SOCIUS Perú 2003, Estudio Especial citado, párr. 96).

En cuanto a la legitimación pasiva cabe señalar que para que los Estados cumplan con su obligación general de adecuar su ordenamiento interno con la Convención Americana en este sentido, no solo deben garantizar este derecho en el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte permitiría afirmar que, al regular y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como privadas que ejercen dichas funciones (Corte IDH, Caso Ximenes López, sentencia del 4 de julio de 2006. Serie C. N° 149, párrafos 141, 80 Y 90). Lo importante es que se centre en el servicio que dichos sujetos proveen o las funciones que ejercen. Dicha amplitud supone incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas (párr. 102 del Estudio de la Relatoría citado en los considerandos anteriores)

Uno de los puntos a destacar en la sentencia Reyes es el reconocimiento del «principio de máxima divulgación». La Corte Interamericana, luego de destacar la relación existente entre el carácter representativo del sistema democrático enfatizó que: «(...) En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, suje-

to a un sistema restringido de excepciones (párr. 92, del caso *Claude Reyes y otros*, citado), pues «(...) El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso» (confr. párr. 86, sentencia mencionada)

Por su parte, en materia de protección judicial del derecho al acceso a la información en poder del Estado, la CIOH ha enfatizado «...la necesidad de que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. Para ello se debe tomar en cuenta que es práctica corriente la negativa a suministrar la información que se solicita a las instituciones o el silencio ante un pedido y que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia» (...) «...Oe acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho se encuentra obligado a crearlo» (confr. CIDH párr. 128, Estudio especial citado y Corte IDH, párr. 137, sentencia de mención) y dentro de las obligaciones estatales, afirmó que «...si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviese ya garantizado, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades» (confr. CIDH párr. 130, estudio especializado citado y Corte IDH, pronunciamiento mencionado, párrs. 162, 163).

Asimismo el tribunal internacional observó en cuanto al sistema de restricciones «que (...) establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones (...) y que corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los

anteriores requisitos» (...) «restricciones que deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo, escogiendo aquel que restrinja en menor escala el derecho protegido, proporcional al interés que la justifica y conducente para el logro del objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho» (CIDH Estudio especial citado, párrs. 92 y 93).

Colofón

Uno de los instrumentos de la política y gestión ambiental como lo es la INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL (Artículo 8° de la Ley 25.675-Ley General del Ambiente) ha recibido un fundamento jurídico inestimable de nuestro Tribunal Supremo que ratifica y potencializa al Artículo 41° de la Constitución Nacional, de los que los DERECHOS AMBIENTALES son DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES DE TODOS LOS HABITANTES DE LA NACIÓN.

Toda violación de dicha norma y de la normativa referente a la *información pública* constituye violación de Derechos Humanos fundamentales y por lo tanto trae aparejada la responsabilidad del Estado Argentino de una norma positiva, que forma parte del SISTEMA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS y por ende posible de reclamación ante Tribunales y organismos internacionales.