



ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL



Actualidad del Principio 10
en la Argentina





ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL



Actualidad del Principio 10
en la Argentina



ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL

Actualidad del Principio 10 en la Argentina



Con el auspicio de la Embajada Británica en
Buenos Aires (Global Opportunities Fund)



Fundación Ambiente y Recursos Naturales **Área de Participación Ciudadana**

Monroe 2142, 1° B, (1428) Capital Federal, Argentina
Tel/Fax: (54 11) 4783-7032 4787- 3820/5919 4788-4266
Correo electrónico: controlciudadano@farn.org.ar
Web: www.farn.org.ar/participacion/index/html

El contenido y la originalidad de los artículos de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores. Las opiniones expresadas no necesariamente reflejan las de FARN, AMEAI y CEDHA ni la del auspiciante.

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

Acceso a la información y participación pública en materia ambiental : actualidad del principio 10 en la Argentina / Andrés Nápoli...[et.al.]. -
1a ed. - Buenos Aires : Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2006.
224 p. ; 23x15 cm.
ISBN 987-20681-6-X
1. Medio Ambiente-Participación Pública. 2. Recursos Naturales.
CDD 361.8 : 333.72

Diseño de tapa: **Marta Biagioli**

Diagramación y producción gráfica: **Pablo Casamajor** - info@imagenimpresa.com.ar

© 2005, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

ISBN-10: 987-20681-6-X

ISBN-13: 978-987-20681-6-5

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

Este libro se terminó de imprimir en Talleres Gráficos Leograf S.R.L.
Rucci 408 - Valentín Alsina, Pcia. de Buenos Aires, en febrero de 2006.

Índice

Acerca de FARN	5
Acerca de AMEAI	6
Acerca de CEDHA	6
Presentación	7
Metodología	11
El deslinde de competencias en materia ambiental	19

Capítulo I

Análisis de la Legislación Federal

Capítulo desarrollado por FARN

Autores: *Andrés Nápoli, Juan Martín Vezzulla y Daniel Perpiñal* 25

Capítulo II

Los Derechos de Acceso a la Información y a la Participación Pública en la Provincia de Buenos Aires

Capítulo desarrollado por AMEAI

Autores: *José Esaín, Gabriela García Minella, Walter Pelle* 107

Capítulo III

Los Derechos de Acceso a la Información y a la Participación Pública en la Provincia de Córdoba

Capítulo desarrollado por CEDHA

Autores: *Victor Ricco, Ángeles Pereira* 165

Acerca de FARN



La **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)** fue creada en 1985. Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo objetivo principal es promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Las propuestas de FARN surgen desde la Política Ambiental, para que se logren modos eficientes en la definición de los ambientes deseados y posibles; desde el Derecho y la Legislación Ambiental, para que la conservación y protección del ambiente se concrete en derechos y obligaciones de todos; desde la Organización Institucional, para que los distintos sectores asuman a través de sus entidades las tareas y responsabilidades que les corresponden en la protección ambiental.

La participación de los ciudadanos es uno de los ejes principales del trabajo de FARN, porque son ellos quienes deben cumplir y hacer cumplir las leyes, consensuar políticas y destinar recursos para prevenir los problemas ambientales.

Las diferentes actividades de la Fundación se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales), como así también de organismos públicos nacionales e internacionales.

FARN es miembro de: Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), The International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Foro del Sector Social (Argentina), Red de Redes de Información Económica y Social (UNIRED), Red de Comunicaciones sobre Desarrollo Sostenible (RCDS), Alianza Regional para Políticas de Conservación en América Latina y el Caribe (ARCA), Foro del Buen Ayre (Argentina).

Acerca de AMEAI



La **Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales (AMEAI)**, es una asociación civil sin fines de lucro, creada en el año 1998, de carácter estrictamente cultural y científico, constituida por un grupo de profesionales e intelectuales que se han propuesto el objetivo de promover, difundir, organizar y coordinar actividades académicas, científicas y de extensión cultural en el más alto nivel de excelencia posible. El ámbito de sus intereses es muy amplio y abarca desde las ciencias exactas y económicas hasta la filosofía, pasando por el Derecho, las Ciencias Humanas, el Arte, la Teoría Política y –en general– todos los campos del saber, comprendidos siempre desde una perspectiva humanista.

Los integrantes de AMEAI creen que el estudio de la problemática ambiental es algo por lo que vale la pena esforzarse y comprometerse. Por tal razón, es que han aunado vocaciones particulares, en pos de la consecución de un ideal que cobra mayor fuerza por ser social, integrador y solidario. Por los de hoy y particularmente por las generaciones venideras; que también merecen situarse en un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

Acerca de CEDHA



El Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), creado en 1999, es una organización no gubernamental sin fines de lucro cuyo objetivo es construir una relación más armoniosa entre el ambiente y las personas. Su trabajo se centra en mejorar el acceso a la justicia de víctimas de violaciones de derechos humanos producto de la degradación ambiental o a causa de la gestión no sustentable de los recursos naturales, y prevenir futuras violaciones. Para ello impulsa la generación de políticas públicas que promuevan el desarrollo social y ambientalmente sustentable e incluyente a través de la participación comunitaria, el litigio de interés público, el fortalecimiento de instituciones.

Con el auspicio de la Embajada Británica
en Buenos Aires (Global Opportunities Fund)



Presentación

La participación pública surge como un elemento central en el discurso y las preocupaciones por el ambiente y el desarrollo. Numerosos acuerdos internacionales, declaraciones y planes de acción han subrayado la importancia y necesidad de avanzar hacia el desarrollo sustentable a través de una mayor participación ciudadana.

En este aspecto, la Declaración de Río de Janeiro, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), suscripta por más de cien jefes de Estado y de Gobierno establece, en su Principio 10 que: “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 éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

El citado principio consagra tres derechos considerados básicos para la construcción de un modelo de gobernabilidad para el desarrollo sustentable, tales como el acceso a la información, la participación en los procesos de toma de decisiones y a la justicia en materia ambiental.

Esta publicación contiene los estudios que FARN, AMEAI Y CEDHA realizaron en el ámbito del gobierno federal y de las provincias de Buenos Aires y Córdoba, cuyo objeto es evaluar el nivel de implementación del Principio 10 en cada una de las respectivas jurisdicciones.

Cabe destacar que la presente investigación se inscribe dentro de un conjunto de actividades que las mencionadas organizaciones no gubernamentales llevaron a cabo en el marco de la alianza denominada “Iniciativa de Acceso en la Argentina”, que se encuentra afiliada a una coalición similar, de alcance internacional, denominada “The Access Initiative” (TAI). La misma es una coalición global de grupos de interés público originariamente integrada por organizaciones de diferentes países, tales como WRI (World Resources Institute) de Estados Unidos, la

Corporación PARTICIPA de Chile, la “Iniciativa de Acceso-México” de México, “Thailand Environment Institute” de Tailandia y “Environmental Management and Law Association” de Hungría, entre otros.

Este movimiento internacional busca consolidar los marcos legales e institucionales que permitan el fortalecimiento de los derechos que integran el Principio 10, buscando de esta manera mejorar la calidad de las decisiones públicas que afectan el medio ambiente.

La iniciativa se inserta a su vez, de manera coherente y consistente, en el marco de una tendencia regional y global de fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental en donde se destaca la “Convención de Aarhus”, 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”, y la “Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (ISP), de la Organización de Estados Americanos.

El trabajo comprende el análisis de los marcos legales aplicables a los derechos de acceso a la información y participación pública en materia ambiental, y el examen de la gestión y el desempeño de los diferentes organismos con competencias ambientales de la Nación y las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

A tal efecto se elaboraron una serie de indicadores, que tienen por objeto medir el grado de implementación de los principios de acceso en las esferas gubernamentales evaluadas, buscando además encontrar criterios comunes con experiencias similares realizadas en distintos países del mundo.

Somos conscientes que, tanto el acceso a la información como a la participación pública, son derechos cuyo reconocimiento se ha producido de manera muy reciente en nuestro ordenamiento jurídico, por lo cual resulta todavía prematuro arribar a conclusiones que indiquen si el desempeño de los organismos evaluados resulta o no adecuado para garantizar el pleno derecho de los ciudadanos para acceder a la información pública ambiental.

No obstante ello, y habida cuenta que este trabajo forma parte de una iniciativa que busca contribuir a mejorar la calidad de las decisiones públicas ambientales, la investigación efectuada nos ha permitido identificar algunos de los aspectos que se encuentran todavía pendientes de realización y que resultan fundamentales a fin de lograr la plena implementación de las normas en vigencia.

Por ello, se labraron una serie de recomendaciones destinadas a fortalecer los marcos institucionales y legales, y las prácticas en las que se desarrolla el ejercicio de los citados derechos, dirigidas al Estado Nacional y a los Estados provinciales de Buenos Aires y Córdoba, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como a la población en general, con lo cual esperamos que el fruto de esta investigación constituya una contribución a fortalecer las herramientas analizadas y pueda, asimismo, servir de plataforma para otras iniciativas.

Lamentablemente y por diversas circunstancias, no hemos podido contar con toda la información que hubiese sido necesaria para el desarrollar nuestro estudio, y que posiblemente hubiesen arrojado algunos resultados diferentes a los que mostramos en nuestras conclusiones.

Por otra parte, esta experiencia nos ha dado la posibilidad de observar la forma en que desarrollan sus tareas muchos de los funcionarios a cargo de importantes áreas de las jurisdicciones señaladas, lo cual nos permite avizorar que las ideas que forman parte del Principio 10 podrán finalmente fructificar.

No podemos concluir esta presentación sin expresar nuestro reconocimiento a los profesionales que trabajaron denodadamente para llevar adelante la presente investigación entre quienes se destacan María Gabriela Minella, José Esain y Walter Pelle de AMEAI; Víctor Ricco y Angeles Pereira de CEDHA; y Juan Martín Vezzulla y Daniel Perpiñal de FARN.

Asimismo destacar nuestro sincero agradecimiento al Gobierno del Reino Unido, quien a través Global Opportunities Fund (GOF) brindó su financiamiento para que la presente iniciativa fuese posible, haciéndolo extensivo a los Embajadores del Reino Unido en la Argentina, Robin Christopher y John Hughes, por el compromiso puesto de manifiesto con el trabajo de nuestras organizaciones y a Owen Jenkins, Malcom Green y Constanza Galli por la colaboración y comprensión brindada en todo momento.

Andrés Nápoli

Coordinador de la Iniciativa de Acceso en la Argentina
Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Metodología

Introducción

En esta sección se formula una breve descripción de la metodología para el desarrollo de la presente investigación destinada a evaluar el nivel de implementación del Principio 10 de la Declaración de Río en la Argentina.

Recordemos que dicho Principio esta conformado por tres derechos de carácter instrumental tales como el acceso a la información, la participación pública en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental. No obstante ello, la presente investigación concentra su estudio únicamente en el análisis de los dos primeros derechos, ya que los aspectos vinculados con acceso a los procedimientos judiciales y administrativos forman parte de la segunda etapa de la presente iniciativa, que se encuentra en pleno desarrollo¹.

El estudio se llevó a cabo en la jurisdicción del gobierno nacional y de las provincias de Buenos Aires y Córdoba². La elección de las jurisdicciones fue motivada por la relevancia política, económica, geográfica y poblacional con que cuentan las mismas y por la existencia de interesantes realidades y normativas para el análisis de la investigación.

A tal efecto, los equipos de trabajo de FARN, AMEAI y CEDHA desarrollaron sus estudios de manera independiente sobre la base de la presente metodología, pero adaptándolas a las necesidades y realidades existentes en cada una de las jurisdicciones y a la información que pudo ser obtenida, lo cual se refleja en los conceptos finalmente publicados en los diversos informes.

En cada uno de los mismos se analizan los marcos legales aplicables a los derechos de acceso a la información y participación pública ambiental, así como el desempeño de los principales organismos públicos con competencias en la materia en las distintas jurisdicciones involucradas.

Se elaboraron una serie de indicadores³ destinados a medir la implementación de los principios de acceso en el ámbito gubernamental, los que se basaron en las metodologías utilizadas en diferentes experiencias internacionales y que fueron especialmente adaptados para responder a las circunstancias y necesidades locales.

¹ "Indicadores de Acceso a la Justicia Ambiental", Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) con la colaboración de AMEAI.

² La fecha de cierre de la investigación fue el mes de Diciembre de 2004.

³ Los indicadores son parámetros de evaluación y gestión que se generan a partir de la investigación de tópicos específicos referidos a cada categoría. Son una medida cuantitativa o cualitativa utilizada para demostrar cambios, simplificar información y valorar fenómenos complejos (Foro de Indicadores de INECE: www.inece.org. United Nations Population Fund and EEA glosary.)

Para ello se tomó como referencia la metodología desarrollada por el "World Resources Institute" (WRI)⁴, en particular el análisis de los derechos a través de categorías e indicadores, utilizándose las categorías propuestas de calidad⁵ y accesibilidad⁶ y teniendo en cuenta especialmente aquellos indicadores que permitiesen llevar a cabo un análisis de carácter cuantitativo.

Por otra parte, y a fin de contar con elementos que permitieran evaluar la efectividad de las herramientas y las estrategias con las que cuenta el Estado para hacer efectivos los derechos de acceso, se incorporaron algunos de los indicadores desarrollados por la International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE)⁷, con los que se pudo completar el esquema de investigación inicialmente propuesto.

Por último, los mencionados indicadores se combinaron con otros destinados a medir los esfuerzos realizados por la sociedad civil para garantizar la protección de los derechos de acceso y el impacto en el ejercicio de los mismos por parte de la ciudadanía.

Definiciones

Derecho de acceso a la Información Pública Ambiental:

El derecho de acceso a la información pública es la prerrogativa que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuado, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado.

En este sentido, cabe destacar que el derecho de acceso a la información no puede equipararse a la información pública, ni al derecho a la in-

⁴ Petkova, Elena; Maurer, Crescencia; Henninger, Norbert and Irwin, Frances. Closing the Gap. Information, Participation and Justice in decision-making for the Environment. World Resources Institute. Based on the findings of The Access Initiative. Washington DC. 2002.

⁵ Calidad: Son los recursos, estructuras y demás condiciones con que cuenta el Estado para garantizar y respetar el derecho de acceso a la información pública y a la participación en la toma de decisiones ambientales.

⁶ Accesibilidad: Son los mecanismos, estrategias y demás condiciones con que cuenta el Estado a fin de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública y a la participación en la toma de decisiones ambientales.

⁷ La metodología de INECE (Red Internacional para la Aplicación y el Cumplimiento de la Normativa Ambiental), en relación a los indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental, es presentada en el documento "Environmental Compliance and Enforcement Indicators. Measuring what matters. Background paper". INECE-OECD Workshop. Octubre 21, 2003. <http://www.inece.org/indicators/workshop.html>. Esta metodología ha sido utilizada como un insumo de suma importancia para el proyecto Indicadores de "Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en Latinoamérica", que FARN desarrolla junto al Instituto para un Planeta Verde de Brasil, Ceiba de México, CEPAL y INECE, en el marco de una iniciativa del Instituto del Banco Mundial. <http://www.farn.org.ar/investigacion/enforcement/indicadores.html>.

formación, en tanto el primero consiste en la posibilidad con que cuenta toda persona de acceder a la información administrada por el Estado, mientras que el segundo surge del principio de publicidad de los actos de gobierno, y es la obligación del Estado de difundir y publicar las decisiones emanadas de los distintos órganos que lo componen. Por último, el derecho a la información, se refiere a mandatos de difusión de información que los organismos deben activamente poner a disposición de los ciudadanos en base a alguna normativa determinada.

El uso efectivo de este derecho resulta de vital importancia para llevar a cabo la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones vinculadas al medio ambiente y el desarrollo sustentable, y es un instrumento fundamental para la protección ambiental, al tiempo que permite monitorear y controlar la gestión pública, y fomentar la transparencia en la gestión del Estado.

Derecho de acceso a la Participación pública en los Procesos de Toma de Decisiones en Materia Ambiental:

En términos generales, podemos definir a la participación ciudadana como “el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos”⁸, consistiendo, en nuestro caso específico, en la definición e implementación de las políticas ambientales⁹.

Este involucramiento se produce a través del uso de herramientas determinadas. Por ello, esta definición también comprende “*el proceso mediante el cual se integra al ciudadano, en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental*”¹⁰. Se resalta entonces la interacción de los ciudadanos con la administración pública¹¹, y la valoración de la participación como instrumento de gestión¹².

⁸ Asenjo, Rafael. *Consideraciones sobre participación ciudadana*. En: Memorias del Seminario Nacional de Derecho Ambiental. CEPA/Fundación Friedrich Ebert. Editores Eduardo Astorga J./Gonzalo Cubillos. Chile. 1993.

⁹ “La traducción institucional del empoderamiento en los mecanismos de participación ciudadana ambiental”, Iván K. Lanegra Quispe, disponible en el Centro de Información Jurídico-Ambiental (CI) de FARN.

¹⁰ Araya Dujisin, Rodrigo. *Ecología de la Información*. En: Araya Dujisin, Rodrigo (editor) *Ecología de la Información Escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. 2001.

¹¹ De esto modo hace referencia la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos al término de participación pública.

¹² “La traducción institucional del empoderamiento en los mecanismos de participación ciudadana ambiental”, Iván K. Lanegra Quispe, disponible en el Centro de Información Jurídico-Ambiental (CI) de FARN.

La Organización de los Estados Americanos, a través de la ISP¹³, define a la participación como *toda interacción entre el gobierno y la sociedad civil e incluye el proceso mediante el cual ambas partes inician un diálogo, establecen alianza, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo. El proceso requiere la participación y el compromiso de todas las partes interesadas incluyendo a los grupos tradicionalmente marginados como minorías étnicas, raciales y desfavorecidas.*

Cabe agregar que, a lo largo de este trabajo, distinguiremos la participación ciudadana de la participación política y la participación social¹⁴.

Metodología

Se desarrollaron indicadores que permitieran evaluar el nivel de implementación de los derechos en estudio en las distintas jurisdicciones, a partir del siguiente esquema:

(CATEGORÍA) 1. Análisis del Derecho de Acceso a la Información y Participación Pública Ambiental

(SUB-CATEGORÍA) 1.1. Análisis del Aspecto Formal del Derecho.

(INDICADORES) Análisis por indicadores
Valoración

(SUB-CATEGORÍA) 1.2. Análisis del Aspecto Material del Derecho

(INDICADORES) Análisis por indicadores
Valoración

¹³ La ISP (Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development), es una respuesta directa al mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio contenido en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en diciembre de 1996, que establece que: "Con el objeto de apoyar las iniciativas específicas sobre participación pública contenidas en el Plan de Acción encomendar a la OEA que dé prioridad a la formulación de una estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible".

¹⁴ Nicod, Chantal "Proceso de concertación público-privado: una oportunidad para el desarrollo económico local (estudios de casos en Bolivia, Chile y Perú). Santiago de Chile, ILPES-CEPAL, 1999.

(INDICADORES)

1.1.1. Análisis por indicadores y valoración:

(CATEGORÍA)	(SUB-CATEGORÍA)		(INDICADORES)
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL	Aspecto Formal	General	Garantías constitucionales de Acceso a la Información
			Ley de Información o legislación equivalente.
			Normas que prevén el Acceso a la Información
	Aspecto Material	Calidad	Staff
			Tecnologías disponibles
			Capacitación
			Presupuesto del área
			Forma de obtención de la información
			Alcance de la información
			Frecuencia de la recolección
			Forma de gestión de las solicitudes de acceso a la información
			Puesta a disposición del público
			Publicación de la Información
			Adecuación de la información
			Disposiciones y obligaciones de carácter general
Registros/ Estadísticas			
	Accesibilidad	Facilidad para el público para acceder a la información.	
		Diferentes formas de acceso	
		Costos de acceso a la información	
		Excepciones. Forma de Valorar las excepciones	
		Responsabilidad de los funcionarios por denegación	
		Plazo para la entrega de la información requerida	
		Impacto en el ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía	
		Cambio de actitud gubernamental	
	Estrategias para la implementación de los derechos		

(CATEGORÍA)	(SUB-CATEGORÍA)		(INDICADORES)
DERECHO DE ACCESO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL	Estructura Formal	General	Garantías constitucionales de Participación Pública
			Ley de Participación Pública o legislación equivalente
			Normas que prevén la Participación Pública
	Estructura Material	Calidad y Accesibilidad	Staff
			Tecnologías Disponibles
			Capacitación
			Presupuesto del área
			Disposiciones y obligaciones de carácter general
			Registros / Estadísticas
			Carácter de la participación
			Alcance de la participación
			Momento de la participación
			Valoración de la participación
			Formas de la participación
			Difusión de la convocatoria
			Plazo otorgado al público para hacer comentarios
			Impacto en el ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía
			Cambio de actitud gubernamental
			Estrategias para la implementación de los derechos

Tareas desarrolladas¹⁵

- **Relevamiento normativo:** Se llevó a cabo un completo relevamiento de normas correspondientes al acceso a la información y participación ciudadana, en las jurisdicciones involucradas en el investigación.
- **Sistematización, clasificación y valoración de las normas:** La misma se llevó a cabo utilizando las variables, indicadores y rangos consensuados por el equipo de trabajo.
- **Pedidos de información:** Se realizaron una serie de pedidos de acceso a la información a diferentes organismos públicos, con el objeto de evaluar el grado de cumplimiento del deber de informar, así como el alcance y calidad de la información suministrada por los mismos. Las solicitudes fueron cursadas desde distintos sujetos¹⁶, a fin de constatar la existencia de discrecionalidad por parte de los agentes gubernamentales, y si el grado de cumplimiento de los requerimientos ciudadanos guarda alguna relación con el destinatario de la información.
- **Entrevistas:** Se efectuaron una serie de entrevistas personales y se enviaron cuestionarios por correo electrónico a funcionarios de organismos relevantes en la cuestión, así como a actores sociales especialmente seleccionados.
- **Encuestas:** Se realizaron asimismo encuestas, mediante Internet y en la vía pública, con el objeto de evaluar el grado de conocimiento que las personas interesadas en la temática ambiental y la ciudadanía en general poseen acerca de los derechos de acceso.

¹⁵ El resultado de las actividades se desarrolla en el presente informe. El material en el que consta la totalidad de las mismas ha sido compilado en un dossier especialmente preparado, donde se incluyen los textos legislativos implicados en la investigación, los cuestionarios y las respuestas recabadas en las entrevistas presenciales y escritas, las consignas y respuestas de las encuestas realizadas mediante internet y en forma callejera, los cuadros estadísticos y restante material anexo. El dossier se encuentra disponible en el CI de FARN, www.farn.org.ar

¹⁶ Tanto ONGs, profesionales como ciudadanos en general.

El deslinde de competencias en materia ambiental

En el presente capítulo se efectúa un breve análisis del deslinde de competencias ambientales, cuyo objeto es brindar un marco de referencia que permita comprender el alcance y la aplicación de la normativa vigente en materia de acceso a la información y participación pública en la Argentina. Resulta necesario recordar que la República Argentina adopta, para su gobierno, la forma representativa, republicana y federal, que contiene todos los elementos que conforman el Estado de Derecho de base democrática. Dicho sistema se traduce en una descentralización del poder del Estado que combina el poder político y el territorial, y esta constituido sobre la base de tres niveles de gobierno: Nación, Provincias y Municipios. Por otra parte, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un nivel institucional de autonomía similar, en algunos aspectos, al de las provincias¹.

El primero de esos niveles de gobierno, la Nación, unifica la soberanía de las provincias y representa a la Federación (la República Argentina), mientras que las provincias, de acuerdo a lo establecido por el art. 121, cuentan con facultades autonómicas y conservan todo el poder que expresamente no hayan delegado en el gobierno federal.

En el tercer nivel gubernamental se encuentran los más de 2000 municipios existentes en las provincias y cuyo régimen institucional surge del art. 5 de la Constitución Nacional. El mismo impone a las provincias la obligación de establecer un régimen municipal que asegure la autonomía en todos sus órdenes, como condición para que el gobierno federal garantice a aquellas el goce de sus instituciones.

Dicho esto, es necesario puntualizar que la temática ambiental fue introducida en la Constitución Nacional a través de la reforma del año 1994. Al respecto, el artículo 41², ubicado en un nuevo capítulo de la parte dog-

¹ Por tal motivo, algunos autores sostienen la existencia de un cuarto nivel de gobierno a partir de la reforma constitucional de 1994.

² *“Artículo 41- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”*

mática, titulado “Nuevos derechos y garantías”, se ocupa específica y puntualmente de esta problemática.

El primer párrafo de esta nueva disposición consagra el derecho humano a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado. Al mismo tiempo, se fija un objetivo ínter temporal –la satisfacción de “las necesidades (...) de las generaciones futuras”–, que pone de manifiesto la incorporación de la noción de desarrollo sustentable, como vector fundamental en la gestión de los recursos naturales³. Asimismo, expresa el deber concomitante de todo habitante de velar por la preservación del ambiente.

El segundo párrafo del citado artículo señala los deberes que el constituyente de reforma ha confiado al Estado en la materia, entre las que se destacan el de proteger el derecho al ambiente, la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural, la preservación de la diversidad biológica, como así también de deber de informar y de proveer a la educación ambiental.

El tercer párrafo del art. 41 introduce la cuestión de las competencias ambientales, al disponer que: “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

Recurriendo a los principios generales, la división de competencias entre la Nación y las provincias surge de la aplicación del art. 121 antes mencionado, conforme al cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. Es decir que la Nación posee una competencia de excepción, mientras que las provincias cuentan con una de carácter general, conformada por todas las atribuciones remanentes, o sea todas aquellas que no le han sido expresamente reconocidas a la Nación⁴.

El análisis debe continuar con la observación de otras disposiciones agregadas por la reforma al texto constitucional. En el capítulo dedicado a los gobiernos de provincia, el constituyente ha considerado conveniente expresar que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (art. 124), lo cual le otorga el ejercicio de la jurisdicción sobre los mismos⁵.

³ Sabsay, Daniel, *Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable*. “Ambiente, Derecho y Sustentabilidad”. Walsh, J. R.; Di Paola, M. E.; González Acosta, G.; López, H.; Rovere, M. B.; Ryan, D. E.; Sabsay, D. A.. La Ley, septiembre 2000, pág. 67- 82.

⁴ Sabsay, Daniel Alberto y Di Paola, María Eugenia. “El Federalismo y la Nueva Ley General del Ambiente”. Publicado en: *Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo*. Año 2002 - N° 32. pág. 47-54. Buenos Aires: La Ley.

⁵ Sabsay, Daniel A. – Di Paola, María Eugenia. Op cit.

De lo expuesto pueden extraerse ciertas reglas de interpretación que permiten en la práctica la atribución de competencias.

La primera de dichas reglas nos señala que la **jurisdicción** en materia ambiental es local.

Sin embargo, en segundo término, debemos tener en cuenta que cuando la naturaleza de la cuestión supera el ámbito local –sea una provincia o un municipio– concurre también la jurisdicción que le sea superior, según cual fuere el caso⁶.

Asimismo, debemos tener presente que el Estado Nacional posee una serie de **competencias** que tienen directa incidencia en materia ambiental y que surgen del ejercicio de las facultades del Congreso Nacional previstas en el artículo 75. Así ocurre con la reglamentación de la navegación de los ríos interiores, la regulación del comercio interprovincial, el dictado de los códigos de fondo (entre cuyas disposiciones pueden existir importantes bases de protección del ambiente) y los establecimientos de utilidad nacional, entre otros⁷. En estos casos, se trata de normativa federal, no de presupuestos mínimos, que también pueden ser aplicada en todo el territorio de la República por existir delegación expresa de las provincias para ello.

Finalmente, debemos tener presente que el art. 31 de la Ley Fundamental determina la supremacía del ordenamiento federal, lo que implica que éste ordenamiento jurídico posee jerarquía superior al de las provincias, quienes pueden crear su derecho local en el marco del derecho federal⁸.

El constituyente de reforma ha diagramado entonces un esquema de distribución de competencias en materia ambiental, en donde la jurisdicción es preminentemente local, quedando en manos de la Nación la facultad de determinar los presupuestos mínimos de protección, con la supremacía federal antedicha para los casos expresamente previstos.

Como ya se ha esbozado, este punto ha dado lugar a múltiples interpretaciones, en la medida en que lo que se debate es la determinación del “quantum” de la nueva delegación de facultades otorgadas por las provincias⁹.

⁶ Es acá donde se deben encontrar criterios que permitan la distribución de facultades entre los distintos niveles de gobierno afectados en la cuestión.

⁷ Art. 75 incs. 10, 13, 12 y 30 de la Constitución Nacional.

⁸ Arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional.

⁹ Di Paola, María E. – Sabsay, Daniel A. Comentarios sobre la Ley General del Ambiente. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su reglamentación. Pág. 18. FARN- UICN.

En este punto el art. 6º de la Ley nº 25.675 (Ley General del Ambiente) ha delimitado el alcance de la mencionada facultad al definir que “*se entiende por presupuesto mínimo a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene como objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable*”.

En tal sentido creemos que el alcance de tal delegación debe hacerse con un criterio claramente restrictivo y evitando que se avasallen las facultades retenidas por las provincias que el constituyente ordena que no deben ser alteradas¹⁰.

Como se ha dicho, la delegación de facultades a favor de la Nación no significa que ésta pueda contar con herramientas que le permitan vaciar el dominio que las provincias tienen sobre sus recursos naturales¹¹, sino para que se establezca una mínima tutela uniforme en materia de protección ambiental para todo el territorio y en donde las provincias pueden establecer regímenes más exigentes para la preservación de sus recursos y del ambiente en general.

De esta forma, el esquema propuesto por la Constitución, en materia ambiental, se inscribe en dentro del modelo que algunos autores han denominado “federalismo de concertación”¹², en donde deberá primar la búsqueda permanente del consenso y el desarrollo de la buena fe federal¹³.

En consecuencia, las normas de presupuestos mínimos nacionales, en tanto respeten los límites establecidos constitucionalmente, resultan aplicables en los territorios provinciales, incluso en materias que con anterioridad a la reforma constitucional resultaban ser de reserva provincial.

Lo señalado adquiere gran importancia respecto del objeto de análisis de la presente investigación, dado que el Congreso de la Nación ha sancio-

¹⁰ Sabsay, Daniel Alberto. (1997). *El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias nación-provincias*. Doctrina Judicial. 1997 -2. (pág.785).

¹¹ Esain, José. “La competencia en materia ambiental en nuestra constitución: Pensar global y actuar local”. Ponencia. Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina. FARN, mayo 2002.

¹² Frías, Pedro J., “El federalismo argentino: Introducción al derecho público provincial”, Buenos Aires, Depalma, 1980, 277 pág.

¹³ García Minella Gabriela, “Ley general del ambiente, interpretando la nueva legislación ambiental”, en Derecho Ambiental (su actualidad de cara al tercer milenio), Ed. Ediar BsAs. 2004, pág. 124.

nado una serie de normas de presupuestos mínimos¹⁴, que además de reconocer los derechos de acceso a información y participación pública en materia ambiental, establecen provisiones, mecanismos y procedimientos que resultan aplicables a nivel nacional provincial y municipal.

¹⁴ Ley nº 25.675, Ley General del Ambiente; Ley nº 25.831, Acceso a Información Pública Ambiental; Ley nº 25.612, Gestión de Residuos Industriales y Actividades de Servicios; Ley nº 25.670, Presupuestos Mínimos para la Gestión y eliminación de PCBs; Ley nº 25.689 de Mejora de Gestión Ambiental de Aguas y Ley nº 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios.

CAPÍTULO I

Análisis de la Legislación Federal

Capítulo desarrollado por FARN



Autores:

Andrés Nápoli
Juan Martín Vezzulla
Daniel Perpiñal

Colaboración:

Analía Sahaniuk

Introducción

Previo a ingresar en el análisis de los derechos de acceso a la información y participación pública, resulta necesario referenciar algunos datos de carácter territorial, económico, social y cultural¹, que nos permitirán visualizar el contexto en el que se ejercen los derechos citados en nuestro país.

La República Argentina cuenta con un vasto territorio, cuya superficie total es de 3.761.274 Km², y la cantidad de habitantes alcanza a 36.260.130 personas², lo cual representa una densidad promedio de 9,7 habitantes por Km².

Sin embargo, esta distribución no es homogénea, ya que la mayoría de los habitantes se concentran en pocos centros urbanos. Para ilustrar este dato, cabe resaltar que en algunas provincias la concentración poblacional oscila entre 1 y 5 habitantes por Km² (Catamarca, Chubut, La Pampa, La Rioja, Río Negro y Santa Cruz), mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la cifra llega a 13.679,6 habitantes en igual radio de medición.

Los principales indicadores socioeconómicos muestran que la Argentina cuenta con un elevado índice de desempleo, que en los últimos años ha promediado el 12 %, mientras que el de subocupados el 14 %³. El nivel de ingreso promedio de las personas que cuentan con empleo asciende a la suma de \$ 636 (seiscientos treinta y seis pesos)⁴.

La encuesta permanente de hogares⁵ indica que un 47,8% de los habitantes se encuentran bajo la línea de pobreza⁶, mientras que 14,3% de los hogares se encuentra bajo la línea de indigencia, con sus necesidades básicas insatisfechas⁷.

¹ Los datos responden a diversos censos y estadísticas, principalmente los publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC–.

² Según los datos que surgen del Censo Nacional de Población correspondiente al año 2001 del INDEC, disponible en la página Web del organismo.

³ Índice correspondiente al cuarto trimestre de 2004.

⁴ Dicha cifra equivale a doscientos veinte dólares aproximadamente.

⁵ Segundo semestre de 2004.

⁶ El cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

⁷ Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: a) Hacinamiento: Hogares con más de tres personas por cuarto, b) Vivienda: Hogares en condiciones inconvenientes y precarias, c) Condiciones sanitarias: Hogares que no tienen retrete, d) Asistencia Escolar: Hogares con al menos un niño (6 a 12 años) que no concurre a establecimiento educativo alguno, y e) Capacidad de Subsistencia: Hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiera completado el tercer grado de educación primaria.

En lo que hace al nivel educativo, las cifras indican que Argentina posee un bajo índice de analfabetismo, que llega al 2,60%⁸ del total de habitantes, lo cual resulta bajo si se lo compara con los otros países de la región. Cabe aclarar, de todas formas, que la población mayor de 15 años que cuenta con educación media alcanza al 15%, en tanto que solamente el 4% cuenta con educación universitaria completa.

Un elemento que es necesario ponderar en la investigación en curso es el relacionado con la utilización de computadoras y de herramientas informáticas con las que cuenta la población, cuestión que resulta de fundamental importancia para el efectivo ejercicio de los derechos de acceso a la información y participación en materia ambiental, en tanto la mayor parte de la información de organismos del Estado que se encuentra disponible al público se halla en formato electrónico o es necesario acceder a *Internet* para su obtención. En este sentido, si bien no existen muchos datos fehacientes al respecto, las cifras oficiales del censo 2001 realizado por el INDEC indican que de 10.000.000 de hogares censados, únicamente 912.901 contaban con computadoras con conexión a *Internet*.

Sin embargo, la cantidad real de usuarios crece sensiblemente si se incorpora a aquellas personas que acceden a internet fuera de sus hogares como sucede, por ejemplo, en los lugares de trabajo, universidades, cibercafés o locutorios (modalidad muy difundida en los grandes centros urbanos). Según una encuesta realizada en el año 2003⁹, por lo menos 4,9 millones de personas se conectan habitualmente a *Internet*, lo cual representa el 14% del total de la población, correspondiendo aclarar que ocho de cada diez personas que tienen dicho acceso son argentinos de nivel socioeconómico medio alto¹⁰.

Lo expuesto nos permite destacar que si bien la Argentina posee recursos naturales y humanos de considerable importancia, existen desequilibrios profundos y permanentes en su distribución. Gran parte de la población no puede cubrir sus necesidades básicas en salud, educación y vivienda. Ello ha provocado que las zonas pobres se despoblaran mientras que las más dinámicas económicamente se han superpoblado (por lo que existen zonas donde se sobre-utilizan los recursos y otras en que se sub-utilizan).

⁸ En el año 2001, de 29.439.635 habitantes mayores de 10 años, 28.672.608 eran alfabetos y 767.027 eran analfabetos.

⁹ Encuesta efectuada por la Consultora D'Alessio Irol. Octubre 2003.

¹⁰ Estos datos nos demuestran el bajo alcance de la información difundida actualmente a través de este medio, debiendo utilizarse alternativamente otros medios de mayor alcance, a fin de garantizar la equidad en el acceso al derecho.

En consecuencia, si bien es cierto que nuestro país no cuenta con elevados índices de analfabetismo, los datos vertidos respecto del desempleo, pobreza (una desigual distribución de la riqueza y sus fuentes de producción) y el nivel de escolarización, condicionan el acceso de la población a las herramientas de participación, en la medida que las mismas también requieren del conocimiento y de la “alfabetización electrónica”. Asimismo, en la medida en que las necesidades más inmediatas que deben satisfacer son las que se encuentran vinculadas a las cuestiones básicas de subsistencia.

1- Acceso a la Información Pública Ambiental

1.1.- Análisis del Aspecto Formal del Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental

1.1.1.- Constitución Nacional

El principio republicano de gobierno, que nuestra ley fundamental adopta en su art. 1º, implica, entre otros, la obligación de dar a publicidad los actos de gobierno, al considerar que todos los actos deben ser comunicados a la opinión pública, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de conocerlos y por ende puedan ejercer el control del poder que les compete.

Este principio sólo permite conocer los resultados de los procesos de toma de decisiones¹¹, como sucede con la publicación de las leyes, decretos, determinados actos administrativos y las sentencias judiciales, pero no garantiza a los ciudadanos el derecho a requerir al Estado aquella que consideren de su interés, ni acceder a ella en el caso de negativa de los gobernantes a otorgarla.

Si bien la Constitución Nacional no reconoce de forma expresa el derecho a solicitar y acceder a la información pública¹², la reforma constitucional de 1994 incorporó, a través de los Tratados Internacionales sobre derechos Humanos, incluidos en el art. 75 inc. 22, una serie de institutos que han facilitado el ejercicio del derecho.

Tanto la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (art. 19), la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos” (art. 13.1) como el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (art. 19.2) recep-

¹¹ Rodríguez Villafañe, Julio. “El Derecho de acceso a información pública en Argentina”. Trabajo desarrollado para el Seminario Internacional “El Derecho de acceso a información pública y habeas data”, organizado por Univ. Iberoamericana de México - Fundación K. Adenauer y otros. San Salvador. 2002.

¹² Salvo en el caso de los partidos políticos, conforme lo establece el Art. 38. Esta norma ha posibilitado que los ciudadanos puedan acceder a información pública, en virtud del principio de igualdad y del principio republicano de gobierno, como ha sido alegado exitosamente por el CELS en la causa “Tiscornia” (ver en http://www.cels.org.ar/Site_cels/index.html).

tan, aunque con distintos matices, el derecho que asiste a todos los ciudadanos de buscar, recibir y difundir información que sea considerada como pública, impidiendo a los Estados la supresión del goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos y su limitación en mayor medida que los previstos por los tratados¹³.

Los citados instrumentos internacionales gozan de jerarquía constitucional y, según lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Chocobar¹⁴, “constituyen pautas de interpretación obligatoria para los poderes públicos, debiendo entenderse como complementarios de los derechos y garantías reconocidos por la norma constitucional, por lo que ninguna autoridad, sin fundamento razonable, puede negar los derechos reconocidos en los mismos”¹⁵.

Al respecto, cabe aclarar que existe una corriente doctrinaria que amplía dicha interpretación al sostener que el acceso a la información es plenamente operativo por la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos, aún a falta de reglamentación¹⁶.

La reforma introdujo asimismo derechos relacionados con la información respecto de los consumidores y usuarios y en relación a la protección de datos personales (habeas data). En el primero de los casos se reconoció, a través del artículo 42, el derecho de los consumidores y usuarios a una información adecuada y veraz.

El “habeas data”, por su parte, es una garantía de acceso a datos personales, establecida en el 3er párrafo del art. 43 de la Constitución, que habilita a las personas a “tomar conocimiento de los datos a ella referidos y que consten en registros o bancos de datos públicos o privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, exigir su supresión, rectificación, confidencialidad o su actualización”.

Esta acción se instituyó para proteger la intimidad de las personas y se distingue del derecho de acceso a la información pública, porque su principal finalidad es permitir el acceso a datos que corresponden específicamente

¹³ También la “Convención Latinoamericana sobre Desaparición Forzada de Personas” cuenta con una serie de previsiones destinadas a proveer información, mantener registros actualizados sobre detenidos y facilitar el acceso a la misma, mientras que la “Convención sobre los Derechos del Niño” consagra el derecho del niño a la libertad de expresión, el que incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo.

¹⁴ “Chocobar, Sixto c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ Reajustes por movilidad”. CSJN Fallos: 202:456; 237:38.

¹⁵ Martín, Santiago J. “El derecho de libre acceso a la información pública”. pg 307 en “Derecho Ambiental (Su actualidad en el tercer milenio)” Eduardo P. Jiménez (coordinador). Ed. EDIAR. 2004.

¹⁶ Entre otros, “Acceso a la Información en la República Argentina” por Néstor Baragli, Nicolás Raigorodsky y Nicolás Gómez, integrantes de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, Junio de 2003, publicado en revista “Probidad” (www.probidad.org), Edición n°. 23.

a un área de intimidad de las personas, para que puedan ser rectificadas o directamente suprimidas de un banco de datos al que pertenecen.

Tanto el habeas data como el acceso a la información son herramientas de fundamental importancia para llevar a cabo la eficiente fiscalización y participación pública, alcanzar la transparencia del Estado y proteger la intimidad de las personas¹⁷.

En materia ambiental, el art. 41 de la Constitución Nacional impone a las autoridades “el deber de proveer información ambiental”, lo cual no debe confundirse con el derecho de acceso a la información pública ambiental, en tanto las obligaciones impuestas en uno y otro caso son sustancialmente distintas.

El mandato de proveer información ambiental implica, según Bidart Campos, 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 constante¹⁸. En efecto, “el deber de las autoridades no se limita a recolectar datos y proporcionar información, sino que debe hacerse cargo de ella en cuanto a su elaboración, ordenación y procesamiento, para facilitar su conocimiento a los particulares”¹⁹.

Dicha obligación debe ser interpretada además junto con el plexo de derechos reconocidos en el citado artículo 41, que consagra el derecho de toda persona “a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano”, con el consecuente deber de preservarlo, lo cual transforma a la información en una herramienta de fundamental importancia para el ejercicio de dicho mandato, cuestión que ha motivado el surgimiento de una legislación específica²⁰.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que el derecho de acceso a la información pública ambiental no se encuentra expresamente reconocido en nuestra Constitución Nacional. Sin embargo, surge de los tratados internacionales incorporados a nuestro ordenamiento con jerarquía constitucional en virtud del art. 75, inc. 22, de la Constitución²¹, y que, tal como

¹⁷ Organización de los Estados Americanos (OEA). Acceso a la información pública en las Américas. Aportes del Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH. Pg. 27. PRODECA – ASDI.

¹⁸ Bidart Campos, German, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, T 1-B, p. 235, Ediar, Buenos Aires, 2001.

¹⁹ Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, “La Constitución reformada”, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.

²⁰ Sabsay, Daniel Alberto y Tarak, Pedro, “El Acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable”, Manual N° 3, FARN, 1997. Mariana Valls, “Derecho Ambiental”, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.

²¹ “Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana”, por Julio Rodolfo Comadira, publicado en eldial.com

ha señalado nuestra Corte Suprema, deben ser pauta de interpretación obligatoria.

La ausencia de una disposición constitucional en tal sentido ha sido suplida parcialmente por el dictado del Decreto 1172/03 y, en lo que hace a la materia ambiental, por la sanción de leyes nº 25.675 y 25.831 que más adelante se analizan.

1.1.2.- El acceso a la información: Su tratamiento a nivel normativo

El tratamiento normativo del acceso a la información pública en el ámbito de la jurisdicción federal cuenta con características ciertamente particulares que merecen un análisis diferenciado.

En primer término, es necesario destacar que aún no se ha sancionado una ley que reconozca el derecho de libre acceso a la información pública a nivel nacional, aunque existe en el Congreso de la Nación un proyecto de ley en tratamiento, que cuenta con media sanción y que ha sido tratado en ambas Cámaras, pero que no ha logrado suscitar el consenso necesario para lograr su sanción definitiva²². Al respecto cabe señalar, habida cuenta de los aspectos constitucionales analizados, que resulta fundamental el dictado de una ley general de acceso a la información pública, para que el derecho pueda tornarse plenamente operativo²³.

Sin perjuicio de lo expuesto, el Poder Ejecutivo sancionó el 3 de Diciembre de 2003, el Dto. 1172/03 de "Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones", que, en uno de sus anexos, establece el régimen de acceso a la información en el ámbito de la administración pública nacional y otros sujetos especialmente obligados.

²² Las reformas introducidas por el Senado al proyecto originariamente votado por la Cámara de Diputado han sido fuertemente cuestionadas por la mayoría de las ONGs que impulsan la sanción de esta norma. Sobre el particular ver www.adc.org.ar; www.cels.com.ar y www.farn.org.ar.

²³ En esta necesidad coinciden inclusive quienes otorgan a los tratados internacionales plena operatividad, al señalar que "coincidimos en sostener que resulta de vital importancia la sanción de una ley de acceso a la información pública para dotar de mayor claridad procedimental el ejercicio del derecho. ...que un derecho sea operativo, sólo implica que el reclamo por su efectivo reconocimiento y respeto generalmente planteado ante el juez, no está condicionado a la sanción de una ley. De ningún modo se deriva de ello que la operatividad del derecho implica que éste no necesite de una regulación que facilite su ejercicio... Acceder a la información en poder del Estado no puede quedar librado a la buena voluntad, arbitrio, apego a la Constitución o razonabilidad del funcionario o juez de turno. La práctica de este derecho debe ser regulada, promovida, difundida y, fundamentalmente, monitoreada por la sociedad" "Acceso a la Información en la República Argentina" por Néstor Baragli, Nicolás Raigorodsky y Nicolás Gómez, integrantes de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, Junio de 2003, publicado en revista "Probidad" (www.probid.org), Edición Nro. 23.

En lo que hace a la temática ambiental, el Congreso de la Nación ha dictado una serie de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, dos de las cuales, las Nros. 25.675 y 25.831, regulan el acceso a la información pública ambiental.

1.1.3.- Leyes de Presupuestos Mínimos

Luego de siete años de producida la reforma constitucional, el Congreso Nacional comenzó el dictado de una serie de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental²⁴. Varias de esas normas reconocen y regulan el derecho de acceso a información ambiental y establecen, además, previsiones, mecanismos y procedimientos tendientes a hacer efectivo su ejercicio.

Vale destacar que estas normas resultan de aplicación en todo el territorio de la Nación, sin necesidad de que las provincias adhieran a las mismas, en virtud de la delegación expresa de potestades legislativas dispuesta mediante el artículo 41 de la Carta Magna.

Se efectúa a continuación el análisis de los aspectos relacionados con el derecho de acceso a información pública, comprendido en las normas de presupuestos mínimos vigentes a la fecha de publicación del presente estudio.

1.1.3.1.- Ley nº 25.675. Ley General del Ambiente

La Ley nº 25.675²⁵ (LGA), es una norma de carácter general²⁶ que establece los presupuestos mínimos de protección del ambiente y reúne en su texto aspectos básicos de la política ambiental nacional²⁷.

²⁴ Hasta la fecha de cierre de este trabajo, las leyes de Presupuestos Mínimos sancionadas por el Congreso de la Nación son: 1) Ley nº 25.612 (Residuos Industriales), publicada en el Boletín Oficial el 29/07/02, promulgada parcialmente por Decreto nº 1343/2002 publicado en el Boletín Oficial el 29 de Julio de 2002; 2) Ley 25.670 (Gestión y Eliminación de PCBs), publicada el 19/11/02, promulgada parcialmente por decreto 2328/2002 publicado en el Boletín Oficial del 19 de Noviembre de 2002; 3) Ley nº 25.675 (Ley General del Ambiente), publicada en el Boletín Oficial el 28/11/02, promulgada parcialmente por el Decreto 2413/02 (publicado en el Boletín Oficial del 28/11/02); 4) Ley nº 25.688 (Régimen de Gestión Ambiental de Aguas), del 28 de Noviembre de 2002 publicada en el Boletín Oficial del 03/01/03, promulgada por Decreto nº 2707/2002 del 30/12/02 publicado el 3 de Enero de 2003, 5) Ley nº 25.831 (Acceso a la Información Pública Ambiental) publicada en el Boletín Oficial del 07/01/04, y 6) Ley nº 25.916 (Presupuestos Mínimos de Gestión de Residuos Domiciliarios) publicada en el Boletín Oficial el 7 de Septiembre de 2004, promulgada parcialmente por decreto 1158/2004 del 3 de Septiembre de 2004, publicado en el Boletín Oficial el 7 de Septiembre de 2004.

²⁵ Promulgada parcialmente mediante Decreto 2413/02. Publicada en el BO. del 28/11/02.

²⁶ Tal como se ha señalado en el Taller sobre presupuestos mínimos de protección ambiental organizado por FARN, en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN "si bien en nuestra Constitución Nacional no existe la categoría de "ley general", dada la trascendencia de las leyes de presupuestos mínimos en ese marco, puede considerarse que la LGA tiene un rango superior que el resto de las leyes de esta índole".

Sabsay y Di Paola sostienen que la LGA provee “el andamiaje institucional básico sobre el cual deben sancionarse e interpretarse las leyes sectoriales de presupuestos mínimos” al plantear “los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental nacional, que se constituyen como criterios y herramientas fundamentales para que las autoridades de los diversos niveles de gobierno lleven a cabo el ejercicio del poder de política ambiental, y para que la sociedad civil y la comunidad regulada participen en los procesos de toma de decisiones”²⁸.

Para ello, según sus propias previsiones, la Ley nº 25.675 debe ser utilizada para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la que mantiene su vigencia en tanto no se oponga a los principios ambientales rectores consagrados y demás disposiciones contenidas en aquella²⁹.

Dentro del contexto expuesto, la ley coloca a la información ambiental como un instrumento de gran relevancia, al situarla como objetivo de la política ambiental, como instrumento de gestión de los recursos naturales y como una de las obligaciones de la Autoridad de Aplicación.

En este sentido, el art. 16 reconoce de forma expresa el derecho de todos los habitantes a solicitar y recibir información pública ambiental que no se encuentre contemplada como reservada, complementando el mandato establecido en el segundo párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional.

El sujeto pasivo de la obligación es el Estado Nacional y las personas que por vía normativa se establezcan³⁰. La LGA también extiende a cier-

²⁷ Asimismo, es de carácter “mixto”, en tanto legisla sobre presupuestos mínimos y contiene normativa de fondo de derecho civil (responsabilidad por daño ambiental), de naturaleza administrativa (procedimientos de EIA), de contenido comercial (seguro ambiental), y procesal (legitimación y criterios de procedimiento en casos de daño ambiental). “Derecho Ambiental Constitucional”, Horacio D. Rosatti, Editorial Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004.

²⁸ Ver Sabsay, Daniel Alberto y Di Paola, María Eugenia. (2003). La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente. Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo (Doctrina). Año 2003, 14 Pág. 29, Buenos Aires, Ed. La Ley.

²⁹ Al respecto, se ha dicho con razón que “ninguna ley de orientación, deja de mencionar los “grandes principios”. Morand Deviller, Jacqueline “Los grandes principios del Derecho del Ambiente y del Derecho del Urbanismo”, en “Estudios”, p. 483, traducida por la Dra. Aída Kemelmajer de Carlucci. Asimismo, que “Los principios son ideas directrices, que sirven de justificación racional de todo el ordenamiento jurídico; son, pues, pautas generales de valoración jurídica ... En cuanto a la obligatoriedad de los principios DWORKIN apunta que “Cuando decimos que un determinado principio es un principio de nuestro derecho, lo que eso quiere decir, que el principio es tal que los funcionarios deben tenerlo en cuenta si viene al caso como criterio que lo determine a inclinarse en uno u otro sentido” (Néstor A. Cafferatta, “Responsabilidad Civil por Daño Ambiental” en “Tratado de la Responsabilidad Civil”, Félix A. Trigo Represas – Marcelo J. López Mesa, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2004).

³⁰ Sabsay, Daniel Alberto - Di Paola, María Eugenia. La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente. ADLA. Boletín Informativo. Año 2003 - No 14. Buenos Aires. Ed. La Ley).

tos y determinados particulares la obligación de brindar información ambiental, al disponer que la misma no se encuentra exclusivamente a cargo del Estado, sino que es una obligación concurrente de los particulares cuyas actividades puedan ser de interés para la sociedad. Se trata de actividades desarrolladas por el sector privado, pero cuyas consecuencias pueden afectar al ambiente, lo cual justifica que la información referida a las mismas pueda ser de conocimiento público³¹.

Asimismo, establece una serie de obligaciones muy específicas que se encuentran a cargo de la Autoridad de Aplicación³², entre las que se destacan:

- 1) “Desarrollar un Sistema Nacional Integrado de Información Ambiental”, que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información disponible;
- 2) 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);
- 3) Elaborar un informe anual acerca del estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales o proyectadas, que deberá ser presentado al Congreso Nacional.

El artículo analizado en último término contempla aspectos trascendentes para la efectiva puesta en práctica del mandato de protección ambiental impuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional. Destaca la obligación de las autoridades de recabar y poner a disposición del público la información disponible, determinando la forma de materializar dicha finalidad a través de la elaboración de un informe anual³³ que deberá ser presentado ante el Congreso de la Nación.

Cabe destacar que, tanto el sistema de información ambiental como el informe anual son dos asignaturas pendientes para la administración, habida cuenta que aún no han sido implementados en la forma indicada por la norma.

³¹ El alcance de esta obligación y en particular de los sujetos obligados aún no ha sido reglamentada, por lo que su delimitación en la actualidad se encuentra sujeta a interpretación. Ver Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su Reglamentación Conclusiones del Taller 2. pg 82 y 83. Publicación de FARN - Centro de Derecho Ambiental de UICN.

³² Actualmente la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable dependiente del Ministerio del Salud y Ambiente de la Nación.

³³ Informe en el que se deberá hacer pública la situación ambiental del país, mediante una evaluación del estado de la sustentabilidad ambiental, desde la perspectiva ecológica, económica, social y cultural de todo el territorio nacional.

En lo que hace al primero de los casos, el COFEMA, mediante Resolución Nro. 94 reconoció que el “Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN)³⁴ será quien administre los datos y la información ambiental disponible de acuerdo a lo solicitado por la Ley 25.675”.

El SIAN se encuentra en funcionamiento desde 1998 y su finalidad es recopilar y organizar la información ambiental y ponerla a disposición de la comunidad en general. Sus objetivos son: 1) Recopilar y procesar información ambiental con el fin de ponerla a disposición de los organismos gubernamentales ambientales, no gubernamentales y la comunidad; 2) Proveer al sector gubernamental instrumentos que faciliten los procesos de toma de decisiones en materia de gestión ambiental y 3) Facilitar la comunicación e intercambio de información entre los organismos ambientales.

Estimamos que el SIAN puede constituir una buena herramienta para comenzar a integrar el Sistema Nacional de Información Ambiental previsto por la LGA. Este es el criterio que han sostenido los participantes del Segundo Taller de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental organizado por FARN al señalar que se debe tener en cuenta al SIAN y los sistemas o redes temáticas ya existentes, con la finalidad de aprovechar lo ya construido, y considerando los desafíos que importa la creación de un sistema de información con las características que ha definido con criterio la ley General del Ambiente.

En lo que hace al Informe Anual sobre el Estado del Ambiente, la SAYDS ha mencionado, en respuesta a un pedido de acceso a la información efectuado por la “Fundación Ciudad”³⁵, que se encuentra abocada a su elaboración, el que se llevará a cabo mediante la asistencia coordinada del Proyecto GEO del PNUMA, pero sin mencionar las características que tendrá el mismo, ni los plazos en que prevé su publicación³⁶.

³⁴ Resolución Nro. 94 del COFEMA, de fecha 17/09/04. Disponible en www.farn.org.ar

³⁵ La Fundación Ciudad es una Organización no Gubernamental con sede en la ciudad de Buenos Aires cuyo objetivo es el de contribuir a la preservación y el desarrollo de la calidad de vida urbana en nuestro país. La Fundación presentó ante la SAYDS un pedido de acceso a la información, en los términos de la Ley nº 25.831, a efectos de que se brinde respuesta respecto del estado de avance del “Informe sobre el Estado del Ambiente”.

³⁶ El proyecto GEO reconoce a la información como una herramienta indispensable para una gestión efectiva del ambiente y los recursos naturales. El mismo consiste en un proceso de evaluación en los diferentes niveles de carácter intersectorial, participativo y consultivo.

1.1.3.2.- Ley nº 25.831. Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental

La Ley 25.831³⁷ que establece los presupuestos mínimos destinados a garantizar el derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental, es la primera y única ley vigente de alcance nacional que regula sus aspectos sustantivos y procedimentales y que, en consonancia con lo dispuesto por la LGA, garantiza el derecho de toda persona a acceder a este tipo de información en forma libre y gratuita.

La sanción de la ley como una norma de presupuestos mínimos, pone en evidencia la importancia que el legislador ha querido otorgarle a la información pública ambiental, al situarla en el peldaño más elevado de la jerarquía normativa ambiental, buscando lograr su aplicación en todo el territorio nacional.

La norma contiene la mayor parte de los elementos destinados a garantizar el ejercicio del derecho a solicitar información en poder del Estado y aquellos dirigidos a garantizar su eficacia³⁸, entre los que se destacan cuestiones tales como:

- La definición del tipo de información que el Estado se encuentra obligado a proveer en materia ambiental;
- Un criterio amplio de legitimación para el ejercicio del derecho;
- La delimitación precisa de los obligados a proveer la información;
- El establecimiento de un procedimiento específico, con plazos claramente determinados, que contribuye a evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de información solicitada y brinda seguridad jurídica respecto del cumplimiento del derecho en sede administrativa o judicial;
- La determinación taxativa y acotada de las excepciones que limitan el libre acceso a la información;
- Un sistema de responsabilidad para los funcionarios que incumplan con las obligaciones previstas en la ley; y
- La posibilidad de recurrir de manera directa a la justicia en los casos de denegatoria de información.

³⁷ Sancionada el 26/11/2003, publicada en el BO. el 07/01/04. No cuenta con reglamentación.

³⁸ Ver documento titulado "Requisitos Mínimos para una Ley de Acceso a la Información Pública", elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Disponible en www.farn.org.ar

La ley define a la información ambiental como “toda aquella que se encuentre en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; y b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente”.

El principal sujeto obligado a brindar información es el Estado, en sus diversos niveles de gobierno (Nación, Provincia, municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), los organismos autárquicos y/o descentralizados, y las empresas que tengan a su cargo la prestación de un servicio público³⁹.

El acceso a la información solicitada es gratuito, a excepción de los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información. En tal sentido, aclara, en su artículo 3ro., que los montos que cada organismo establezca para solventar los recursos utilizados para la entrega de la información, no podrán implicar un menoscabo al ejercicio del derecho conferido⁴⁰.

Dicha disposición se complementa con aquellas que tienden a facilitar el adecuado ejercicio del derecho y la accesibilidad del público a la información requerida, razón por la cual no resulta necesario acreditar razones, intereses o exigencias formales para el acceso⁴¹.

Siguiendo el criterio difundido en las distintas normas que regulan este derecho, se establecen excepciones que limitan el ejercicio de libre acceso a la información, entre las que se encuentran la información que pueda afectar la defensa nacional, las relaciones internacionales o la que fuera clasificada como secreta por las leyes vigentes.

El criterio también se extiende a la información que se encuentre sujeta a procesos judiciales, o que pueda afectar el secreto comercial, indus-

³⁹ En este sentido, es dable recordar que mientras la LGA obliga a “las personas físicas y jurídicas, privadas o públicas” a “proveer la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan”, la ley de Acceso a la Información Pública Ambiental obliga, de forma más reducida a “las autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos”, sean públicas, privadas o mixtas. Evidentemente, la LGA ha dispuesto un mayor alcance que la norma sectorial no ha seguido.

⁴⁰ En virtud de este mandato, el Estado deberá arbitrar los mecanismos tendientes a lograr que los costos operativos del sistema sean accesibles, con el fin de garantizar el acceso de la ciudadanía a la provisión de la información solicitada, especialmente los que carecen de recursos.

⁴¹ Tal como señala la Dra. Laura E. Belfer (“Régimen del Libre acceso a la Información Pública Ambiental”) puede resultar una guía los artículos 15 y 16 del Decreto 1759/72 (y modificaciones) reglamentario de la Ley nº 19.549 de procedimientos administrativos, con los alcances del artículo 3ro. de la Ley nº 25.831.

trial, la propiedad intelectual o la confidencialidad de datos de las personas, entre otras. En estos casos, deberá ser provista la porción de la información que no se encuentre comprendida por las excepciones.

La denegatoria podrá ser total o parcial y deberá ser efectuada mediante la emisión de un acto fundado, que de tratarse de organismos públicos, deberá contener, además, los requisitos de razonabilidad previstos en las normas para los actos administrativos.

La norma también establece un plazo de 30 días hábiles dentro del cual los sujetos obligados deberán responder los pedidos de acceso a la información. Dicho plazo resulta más extenso que el establecido en normas de acceso a la información pública vigentes en otras jurisdicciones, tales como la Ley nº 104 de la Ciudad de Buenos Aires que establece un plazo máximo de 10 días para la contestación, el cual puede ampliarse por igual término en el caso en que la complejidad de la información solicitada lo amerite.

Sin embargo, la valoración de este plazo deberá relacionarse con el tipo de información y la urgencia que la adquisición de la misma requiera. Cabe puntualizar que en algunos casos, el transcurso del plazo establecido puede transformarse en un importante obstáculo para la tutela efectiva de los derechos. En otros, puede resultar breve, habida cuenta de la complejidad de la información que el solicitante requiera.

No obstante ello, como el objetivo de la ley es dar a publicidad la información que se encuentre en poder del Estado, estimamos que el plazo establecido por la norma resulta suficiente para dar cumplimiento a las solicitudes de información. Creemos que, en caso de surgir discrepancias respecto de la aplicación de plazos, deberá recurrirse al principio "in dubio pro ambiente" y estarse a los plazos de trámites más breves, en virtud del mandato de protección establecido en el artículo 41 de esta Constitución.

La norma impone el principio de responsabilidad del funcionario público tipificando una serie de infracciones tales como la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido, denegatoria injustificada a brindar la información solicitada y en general todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio de este derecho. Los funcionarios o empleados públicos que incurran en las faltas citadas podrán ser sancionados de conformidad lo dispone la Ley nº 25.164, en el ámbito nacional, o de conformidad a lo que establece cada provincia en el ámbito local.

La responsabilidad también se extiende a las empresas de servicios públicos, quienes serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión de los mismos.

Además del régimen sancionatorio, la norma, siguiendo el criterio establecido por la Convención de Aarhus, incorpora disposiciones que posibilitan el acceso a la Justicia con carácter sumarísimo⁴², para cualquiera de los casos en los que se impida el libre acceso a la información requerida. Al respecto, cabe analizar la vía sumarísima procesal que cada provincia contiene en su ordenamiento para atender a la garantía del acceso jurisdiccional.

En tal sentido, la mayoría de los casos que han requerido la tutela judicial se relacionan con la falta de respuesta a las requisitorias de acceso a la información en los plazos previstos normativamente, vale decir, en casos de mora de la administración⁴³.

1.1.3.3.- Ley n° 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios

La Ley n° 25.612⁴⁴ establece el régimen legal de presupuestos mínimos aplicable a los residuos industriales (LRI) y deroga la Ley n° 24.051 de Residuos Peligrosos (LRP)⁴⁵.

Si bien se trata de normas sustancialmente diferentes, el objeto de estudio de este trabajo permite un análisis de las mismas de manera conjunta, en tanto ambas presentan similitudes respecto de los regímenes administrativos que rigen la generación, el transporte y la disposición de los residuos peligrosos, de donde surgen las normas que regulan la información referida a los mismos⁴⁶.

En este sentido, la LRI adoptó el sistema de Registros creado por la LRP, en el cual deben inscribirse de manera obligatoria todas las personas

⁴² Procedimiento que se encuentra específicamente regulado, a nivel nacional, por el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Nación (a nivel provincial, regirá el proceso sumarísimo previsto o que se establezca a tal fin reglamentariamente, por remisión de la propia ley). La característica principal de los procesos sumarísimos es la simplicidad y brevedad de las etapas procesales, sin que ello implique, en principio, limitación respecto del marco del debate y el decisorio a dictarse al respecto.

⁴³ Existen numerosos precedentes judiciales que confirman esta hipótesis. Ver casos: "Pampín, Gustavo c/GCBA s/ Acceso a la Información". "Mofsoyich, c/GCBA s/ Acceso a la Información"; "Peña, Hugo c/GCBA s/ Acceso a la Información"; "Poder Ciudadano c/H. C. Senadores de la Nación s/ Acceso a la Información". Ver www.farn.org.ar/control-ciudadano/casos.

⁴⁴ Sancionada el 03/07/2002, promulgada parcialmente el 25/07/2002 y publicada en el Boletín Oficial el 29/07/2002. Se encuentra en proceso de reglamentación.

⁴⁵ La derogación de la norma ha sido parcial, en tanto el PEN vetó el régimen penal establecido en la misma mediante Decreto 1343/2002 publicado en el Boletín Oficial el 29 de Julio de 2002.

⁴⁶ Esto es así ya que la LRI no ha sido reglamentada aún, por lo que existe un período transicional en el cual no puede desatenderse la reglamentación de residuos peligrosos y la labor ya realizada por el Registro Nacional de Residuos Peligrosos junto a los registros provinciales existentes.

que desarrollen las actividades mencionadas en el párrafo anterior. Dichos registros constituyen una de las principales herramientas de información con que cuenta la Autoridad de Aplicación para poder llevar a cabo las tareas de contralor asignadas.

La norma también impone a las autoridades de aplicación, de las distintas jurisdicciones, la obligación de llevar y mantener actualizados los mencionados registros⁴⁷.

La información obtenida deberá ser ingresada a un sistema de información integrado que, de conformidad con lo establecido por el art. 19 de la LRI, será de libre acceso para la población, a excepción de aquella que pueda afectar derechos adquiridos o a la seguridad nacional, la que deberá considerarse de acceso restringido.

En este sistema también deben incorporarse los datos suministrados por cada una de las jurisdicciones, respecto de la gestión integral de los residuos y la lista de elementos, sustancias peligrosas, tóxicas o nocivas que realice la autoridad de aplicación⁴⁸.

1.1.3.4.- Ley n° 25.670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCB's

La Ley 25.670⁴⁹ establece los presupuestos mínimos para la Gestión y Eliminación de los Bifenilos Policlorados⁵⁰ (PCBs), prohibiendo su ingreso, producción y comercialización en todo el territorio nacional, disponiendo además un cronograma destinado a su eliminación definitiva para el año 2010, de conformidad con lo dispuesto por el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes⁵¹.

⁴⁷ El Registro Nacional actual es elaborado por la Unidad de Residuos Peligrosos de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (disponible en www.medioambiente.gov.ar).

⁴⁸ Arts. 57 inc e) y 58.

⁴⁹ Sancionada el 23/10/2002 y publicada en el Boletín Oficial el 18/11/2002. Se encuentra en proceso de reglamentación.

⁵⁰ Para el cumplimiento de ese plazo, las entidades poseedoras de PCBs deberán elaborar antes del año 2005 su propio programa de eliminación o descontaminación, el que deberá ser oportunamente presentado a la Autoridad de aplicación.

⁵¹ El Convenio de Estocolmo sobre Reducción y Eliminación de Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) fue aprobado por Ley n° 26.011 del Congreso Nacional. Entre las actividades estrictamente desarrolladas con relación al Convenio de Estocolmo merece destacarse el Proyecto "Actividades de apoyo al Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)", ver en http://www.medioambiente.gov.ar/sustancias_quimicas/default.htm

La norma carece de disposiciones específicas destinadas a proveer el acceso a la información a los ciudadanos, pero contiene otras que obligan a los propietarios de los aparatos que contengan PCB's y a la autoridad de aplicación a brindar información pública, referida al uso y la gestión de las mencionadas sustancias y los riesgos que éstas puedan producir en la población.

En primer término, se obliga a los poseedores de aparatos a identificar con una etiqueta especial todos los equipos y recipientes que contengan o hayan contenido PCB's y que sigan en operación. Los operadores del servicio público de energía eléctrica que infrinjan dicha disposición podrán ser pasibles de sanciones por parte del Ente Regulador (ENRE).

Asimismo, obliga a la Autoridad de Aplicación a “informar a los vecinos, residentes en la zona afectada o en riesgo, mediante procedimientos que aseguren la difusión de los resultados y los estudios epidemiológicos que se realicen en caso de contaminación ambiental”.

Siguiendo la tendencia establecida por la LRP, se crea el “Registro Nacional Integrado de Poseedores de PCB's”, en el que deberán inscribirse los fabricantes, comercializadores y poseedores de PCB's, quienes tendrán además la obligación de informar todos los cambios que involucren la modificación de cantidades de PCB's, y actualizar la información que consta en el registro, al menos, cada dos años⁵².

1.1.3.5.- Ley n° 25.916 de Presupuestos Mínimos para la Gestión de los Residuos Domiciliarios

La Ley n° 25.916⁵³ establece los presupuestos mínimos para la gestión de los residuos domiciliarios⁵⁴.

La norma sub examine carece de disposiciones específicas en relación al acceso a la información pública ambiental por parte de los ciudadanos, aunque contiene algunas dirigidas a recolectar y procesar información pública referida a la gestión de los residuos domiciliarios.

⁵² Dentro del informe elaborado por la Unidad de Residuos Peligrosos de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (disponible www.medioambiente.gov.ar) se encuentra información relacionada con generadores que contienen PCB's.

⁵³ Sancionada el 4 de Agosto de 2004 y promulgada parcialmente el 3 de Septiembre de 2004 (mediante Decreto 1158/2004). Se encuentra en proceso de reglamentación.

⁵⁴ Es decir elementos, objetos o sustancias que los humanos desechan o abandonan y no están regulados por normas específicas. Circunscribe su mandato a los de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional.

En tal sentido, el artículo 25, inciso b) dispone la obligatoriedad de la Autoridad de Aplicación de “Elaborar un informe anual con la información que le provean las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, el que deberá, como mínimo, especificar el tipo y cantidad de residuos domiciliarios que son recolectados, y además, aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización en cada una de las jurisdicciones”.

Asimismo, para ello, el artículo 36 establece que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberán brindar a la Autoridad de Aplicación la información sobre el tipo y cantidad de residuos domiciliarios recolectados en su jurisdicción, así como también aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización.

Finalmente, como se mencionará posteriormente, existe una referencia expresa a la participación ciudadana, que si bien no se relaciona con el acceso a la información, garantiza el control ciudadano sobre esta importante actividad. Nos referimos al artículo 25, inciso f), que ordena promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

1.1.4.- Normas Nacionales que prevén el Acceso a la Información Pública:

1.1.4.1.- Decreto N° 1172/03

En uso de las facultades de reglamentación que surgen del Art. 99° de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo dictó el Dto. 1172/03⁵⁵, por medio del cual se instituyen una serie de herramientas legales de participación pública tales como: las Audiencias Públicas, la Publicidad de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos, y también el Acceso a la información Pública.

El ámbito de aplicación de los mencionados instrumentos comprende a la administración pública nacional, las entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. En lo que hace al Acceso a Información Pública, el ámbito de aplicación se extiende también a las organizaciones privadas

⁵⁵ El Decreto, de fecha 3 de Diciembre de 2003 (publicado en el Boletín Oficial el día 4 del mismo mes) fue elaborado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, sobre la base de las propuestas formuladas por distintas organizaciones de la sociedad civil.

que obtengan 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 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.

El Anexo VII establece un procedimiento específico para solicitar información, con plazos acotados, incluyendo además la mayoría de los elementos considerados como indispensables para el ejercicio del derecho y que se analizan seguidamente.

El Decreto refiere al derecho de acceso a la información como un *“un prerrequisito de la participación que permite 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”*.

Considera información pública a *“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 2º 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”* (art. 5º).

En cuanto a la legitimación activa para acceder a la información, la norma no fija límite alguno, en tanto garantiza que toda persona física o jurídica, pública o privada, pueda *“solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado”* (art. 6º).

Dicha amplitud en el ejercicio se ve reforzada por la adopción del principio de informalidad de las peticiones, y gratuidad en el acceso⁵⁶, evitando que la proliferación de barreras de carácter burocrático impidan el efectivo ejercicio del derecho a solicitar información.

Es pertinente destacar que la norma se orienta a garantizar no sólo la calidad del derecho sino también su accesibilidad, obligando a los sujetos pasivos a prever una adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información que deba ponerse a disposición del administra-

⁵⁶ Salvo el costo material de las copias, que deberá ser solventado por el requirente (art. 9º), aspecto sobre el que nos hemos referido anteriormente al analizar la Ley nº 25.831.

do, a fin de asegurar un amplio y fácil acceso a la misma. A tal fin las distintas reparticiones afectadas deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización y con el objeto de orientar al público en el ejercicio de su derecho (art. 10°).

La norma aclara especialmente que los sujetos pasivos no estarán obligados a crear información, salvo aquella que el Estado se encuentra legalmente obligado a producir⁵⁷, debiendo en todos los casos entregar la misma en el estado en que se encuentre.

El plazo establecido para la provisión de la información solicitada es de 10 días, el cual podrá ser prorrogado en forma excepcional por igual plazo, cuando medien circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.

Surge aquí una clara diferencia respecto de los plazos establecidos en la Ley nº 25.831, ya que el decreto se enrola dentro de la tendencia normativa más difundida a nivel nacional, que establece plazos breves, sólo prorrogables en caso de razones o necesidades que deberán ser debidamente fundadas⁵⁸.

Las excepciones se encuentran taxativamente previstas en el artículo 16 del Anexo VII del Decreto y resultan similares a las previstas por la Ley nº 25.831, entre las que se destacan: a) Información especialmente clasificada como reservada, b) Información que pueda poner en peligro el funcionamiento del sistema bancario o financiero; c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos, d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero, obtenida en carácter confidencial, e) información preparada por asesores jurídicos que pudiera comprometer la estrategia de la Administración en un litigio, y f) Notas internas que no formen parte de un expediente aunque hayan servido para el dictado de un acto administrativo o decisión.

Al igual que lo establecido por la Ley nº 25.831, se impone el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos que, en forma arbitraria o injustificada, obstruyan el acceso a la información, siendo la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos el organismo encargado de recibir y formular las denuncias que correspondan en relación con el incumplimiento del presente régimen.

⁵⁷ La norma no es clara en cuanto al mecanismo a seguir en estos casos ya que mantiene la obligación del Estado pero la información no ha sido producida.

⁵⁸ A diferencia del plazo de 30 días hábiles previsto por la Ley nº 25831, el Decreto 1172 establece un plazo mucho más corto, de 10 días.

Finalmente, el decreto habilita expresamente el acceso a la vía judicial en caso de no haberse cumplido con la entrega de la información en el plazo establecido, o si la respuesta hubiere sido ambigua, parcial o inexacta (en cuyo caso se considera que existe negativa a brindar la información) quedando expedita la acción de Amparo por Mora en la Administración del art. 28º de la ley de Procedimientos Administrativos⁵⁹.

El reglamento incorpora una novedad al régimen del amparo por mora citado, pues en la ley procedimental dicho remedio solo procede ante la ausencia total de pronunciamiento, en cambio, el Dto. nº 1172 equipara, en sus efectos, la falta de respuesta con la que a pesar de haberse emitido es “ambigua, parcial e inexacta” (es decir, silencio con ambigüedad). Algunos autores discuten la habilitación del amparo por mora cuando media una respuesta parcial o inexacta, salvo que, por sus características, esas situaciones configuren supuestos de ambigüedad, pues caso contrario se habilitaría interponer los recursos administrativos o acciones judiciales sustantivas que procedan y no la acción de amparo por mora⁶⁰.

1.1.4.2.- Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública

Existe en el Congreso de la Nación un Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que cuenta con la media sanción de la Cámara de Diputados y la modificación parcial del Senado de la Nación, pero que no ha logrado aún sanción definitiva.

El 8 de Mayo de 2003, la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción a un Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que fuera remitido por el Poder Ejecutivo Nacional a mediados de 2002⁶¹.

Entre las principales características del proyecto aprobado por la Cámara de origen, cabe destacar:

- la inclusión de una definición amplia de información pública, como así también de los sujetos obligados a informar;

⁵⁹ Esta circunstancia también presenta algunas pequeñas diferencias respecto de la Ley 25.831, en tanto se establece la posibilidad de recurrir a la vía judicial mediante la vía del amparo por mora en la administración, mientras que aquella dispone la vía sumarísima.

⁶⁰ Julio A. Comadira, ob. citada.

⁶¹ El contenido del proyecto fue elaborado por la Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia, quien en el año 2001, convocó, a distintos sectores de la sociedad, (representantes de ONGs, sindicatos, medios de comunicación, asociaciones de magistrados, periodistas, funcionarios públicos y académicos), para elaborar un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, que luego fue remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación para su tratamiento.

- la consagración de una amplia legitimación para solicitar la información por parte de cualquier individuo, sin necesidad de acreditar un interés especial ni contar con patrocinio letrado;
- el reconocimiento del principio de informalidad en las solicitudes de acceso;
- la incorporación de disposiciones procedimentales claras y simples para la instrumentación del derecho, estableciendo un plazo máximo para la contestación del pedido;
- la habilitación de una instancia judicial directa para los casos de omisión o denegatoria de la administración;
- se instituye un régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos, para los casos de incumplimiento de los deberes establecidos; y
- el establecimiento de un plazo de diez años para la clasificación de la información como reservada⁶², a partir del cual su acceso será público.

Luego de 17 meses de tratamiento⁶³ y con una mayoría especial de 2/3 de votos, el Senado introdujo una serie de modificaciones que alteraron de manera sustancial el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados⁶⁴.

El Proyecto se encuentra nuevamente en la Cámara de Diputados quien, de conformidad con el sistema de sanción de leyes que establece la Constitución, podrá aprobar las reformas introducidas por el Senado o insistir con la redacción original del mismo, para lo cual deberá reunir la misma mayoría especial de 2/3 de votos alcanzada por la cámara revisora⁶⁵.

⁶² Se podrá extender la clasificación o reclasificar una información específica por períodos sucesivos que no podrán exceder cada uno de ellos el plazo de 10 años, si se cumplen los requisitos exigidos por la presente ley para la clasificación de la información. Asimismo, una vez puesta al acceso del público, la información no podrá ser reclasificada como reservada (art. 9).

⁶³ El día 1/12/2004.

⁶⁴ Las reformas incluyeron aspectos tales como: a) la definición del concepto de "información pública", que extiende la obligación de brindar información a entidades privadas que no prestan servicios concesionados por el estado. b) La restricción de la legitimación para acceder a información, en tanto se introdujo la obligación de los ciudadanos de especificar los motivos por los cuales se solicita la información. c) La ampliación de los motivos por los cuales puede clasificarse la información, como así también los plazos de reserva de la misma.

⁶⁵ El proyecto perderá estado parlamentario si la Cámara de Diputados no realiza su tratamiento durante el período legislativo correspondiente al año 2005.

1.1.5.- El Acceso a la Información en la Normativa Sectorial

Sin perjuicio de la aplicación de la normativa general anteriormente reseñada, seguidamente realizaremos una breve descripción de algunas normas ambientales vigentes a nivel nacional con el objeto de identificar y evaluar la existencia de disposiciones sectoriales vinculadas con la información pública ambiental.

Las normas se encuentran clasificadas por área (norma sectorial) y orden alfabético.

Áreas protegidas

Disposición	Contenido
Res. nº 16/94 APN "Parques Nacionales. Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental".	Los Estudios de Impacto Ambiental para emprendimientos en áreas protegidas deberán, una vez analizados por el organismo competente y antes de la emisión del dictamen definitivo, ser puestos a disposición de cualquier organismo o persona interesada en tomar conocimiento y efectuar las observaciones que considere convenientes.

Cambio climático

Disposición	Contenido
Ley nº 24.295 "Convención sobre Cambio Climático"	Art. 6º. Establece que "Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes deberán tener en cuenta: ii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos".

Capa de ozono

Disposición	Contenido
Ley nº 24.898 "Servicio Meteorológico. Radiación Solar Ultravioleta".	Art 1º: "El Servicio Meteorológico Nacional, en el período comprendido entre los meses de octubre y marzo, suministrará diariamente, junto con la información climática, datos referidos a la intensidad de la radiación solar ultravioleta en aquellas zonas en las cuales exista riesgo para la salud humana por exposición directa a la misma". Art.2º: "La información a que se refiere el artículo anterior estará a disposición de todos los medios masivos de comunicación social y de la población en general y su divulgación será obligatoria para todas las emisoras integrantes de la cadena oficial de radiodifusión y televisión de las respectivas zonas de influencia".

Contaminación del aire

Disposición	Contenido
<p>Res. n° 528/01 SAyDs. "Extracción de muestras de gases y medición de su concentración en el aire ambiente. Normas de metodologías".</p>	<p>Regula la extracción de muestras de gases y medición de su concentración en el aire ambiente. Al respecto, establece que se deberán observar las normas internacionales de metodología de medición de concentraciones de gases y material particulado en chimeneas y atmósfera, concentradas en un Manual, como metodología de uso común en todas las jurisdicciones.</p> <p>En el artículo 4° acuerda "Instruir al responsable del SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL NACIONAL (SIAN), para la publicación del referido Manual a través de la página Web de esta Secretaría".</p>

Desertificación

Disposición	Contenido
<p>Ley n° 24.701 "Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación".</p>	<p>Art. 4: "1. Al preparar y aplicar sus programas de acción nacionales, los países Partes afectados de la región, de conformidad con sus respectivas circunstancias y políticas, podrán adoptar, las siguientes medidas: ... (h) el establecimiento y/o fortalecimiento de sistemas de información, evaluación y seguimiento, así como sistemas de alerta temprana, en las regiones propensas a la desertificación y la sequía, teniendo en cuenta los factores climatológicos, meteorológicos, hidrológicos, biológicos y otros factores pertinentes...".</p> <p>Art. 10.2: "Los programas de acción nacionales: ... (e)... facilitarán el acceso de las poblaciones locales a la información y Programas de acción nacionales".</p>

Diversidad biológica

Disposición	Contenido
<p>Ley n° 22.344 "Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre".</p>	<p>Art. 7°: "Cada Parte preparará y transmitirá a la Secretaría informes periódicos sobre la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, incluyendo: a) un informe anual que contenga un resumen de la información prevista en el subpárrafo (b) del párrafo 6 del presente Artículo; y b) un informe bial sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas con el fin de cumplir con las disposiciones de la presente Convención".</p> <p>Art. 8°: "La información a que se refiere el párrafo 7 del presente Artículo estará disponible al público cuando así lo permita la legislación vigente de la Parte interesada".</p>
<p>Ley n° 23.918 "Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres".</p>	<p>Art. V "Todo acuerdo, en la medida en que sea adecuado y posible, debería prever, n) información al público sobre el contenido y los objetivos del acuerdo".</p>
<p>Res. n° 91/03 SAyDS "Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica"</p>	<p>Entre los objetivos de la Estrategia se encuentra el de fortalecer el acceso creciente a información relativa a biodiversidad por parte de diversos segmentos de la sociedad. Para el cumplimiento de este objetivo prevé el establecimiento de Sistemas de Información y mecanismos de facilitación, de gestión y manejo de la información.</p>

Pesca

Disposición	Contenido
Ley n° 24.922 "Régimen Federal de Pesca. Nuevo Régimen".	En la norma se regula la sistematización de la información de los recursos pesqueros para una mejor regulación de su explotación. Esta información debe ser recaudada por los organismos oficiales, en ejercicio de su función de contralor y regulación, y disponible por los ciudadanos para, por un lado, poder controlar la política de explotación de los recursos de una forma eficiente y, por el otro, acceder a los permisos de pesca correspondientes.

Represas hidroeléctricas

Disposición	Contenido
Ley n° 25.975 ⁶⁶ "Obras Hidráulicas. Ley n° 23879 - Modificación"	<p>Establece la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de represas hidroeléctricas.</p> <p>Art. 3°. Impone la obligación al Poder Ejecutivo de informar al Congreso de la Nación, cada noventa (90) días, los resultados parciales de la totalidad de los estudios realizados y, una vez finalizados los mismos, debe remitir su evaluación y conclusión definitiva. Los mencionados estudios deberán ser presentados en audiencia pública, que deberá desarrollarse en el ámbito del Congreso de la Nación.</p> <p>Concluida la audiencia, y en un plazo no mayor de treinta (30) días, los legisladores de ambas Cámaras, integrantes de las comisiones legislativas intervinientes en el tema, darán a publicidad un informe del resultado alcanzado en dicha reunión, y remitirán el mismo a la autoridad de aplicación de la presente ley.</p>

Residuos nucleares

Disposición	Contenido
Ley n° 25.018 "Régimen de Gestión de Residuos Radiactivos. Disposiciones Generales".	<p>La CNEA tiene entre otras, la obligación de implementar, mantener y operar un sistema de información y registro que contenga la documentación que permita identificar a los generadores y transportistas de residuos y a los demás participantes en toda la etapa de gestión.</p> <p>Art.10 inc.k): "Deberá asimismo contener el inventario de todos los residuos radiactivos existentes en el país".</p> <p>Art.10 inc.m: "Tiene la obligación de informar a la comunidad sobre los aspectos científicos y tecnológicos de la gestión de los residuos radiactivos".</p>

⁶⁶ Modifica la Ley n° 24.539, modificatoria a su vez de la Ley n° 23.879, especialmente en el art. 3ro.

Servicios Públicos⁶⁷

Agua potable	
Disposición	Contenido
Dto. n° 999/92 "Privatizaciones Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales"	<p>Otorga a los "usuarios reales"⁶⁸ el derecho a recibir información general sobre los servicios que el Concesionario preste, a ser informados con suficiente antelación de los cortes programados por cuestiones operativas y a exigir que el concesionario haga conocer el régimen tarifario vigente y sus sucesivas modificaciones.</p> <p>El ETOSS⁶⁹ se encuentra obligado a requerir del concesionario los informes que sean necesarios para efectuar el control de la Concesión, dar a publicidad los planes de expansión del servicio, analizar y expedirse acerca del informe anual que el Concesionario presente.</p> <p>La norma establece ciertas limitaciones a la información, ya que obliga al Ente a mantener rigurosa confidencialidad respecto de toda la información que sea considerada como comercial.</p> <p>Obliga a poner a disposición de los usuarios todos los materiales o folletos informativos sobre los planes de mejoras y niveles de calidad de servicio existente y el régimen tarifario vigente, el que deberá ser difundido y editado en diarios de gran circulación dentro del área de la concesión.</p>

Energía eléctrica	
Disposición	Contenido
Ley n° 24.065 y su Dto. Reglamentario n° 1398/92 Régimen de la Energía Eléctrica	<p>Determinan obligaciones a cargo del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), entre las que se destaca la obligación de informar sobre todas las solicitudes de construcción, operación y /o extensión o ampliación de instalaciones que reciba de parte de los distribuidores y transportistas, así como la solicitud de modificación de tarifas. Asimismo, el ENRE se encuentra obligado a asegurar la publicidad de todas las decisiones que adopte, incluyendo los antecedentes que sirvieron de base para la misma.</p>

⁶⁷ No es posible encontrar disposiciones que específicamente reconozcan el derecho de acceso a la información a favor de los ciudadanos, cuestión que, más allá de las interpretaciones que sobre el proceso de privatización en su conjunto se puedan efectuar obedece al hecho de que dichos marcos regulatorios fueron sancionados con mucha antelación al proceso de reforma constitucional y a la recepción en nuestro ordenamiento interno de las normas que hoy reconocen este derecho a favor de los ciudadanos. Esto obligaría a utilizar los instrumentos genéricos de acceso a la información, en detrimento de los específicos y sectoriales que las desarrollen. Sin perjuicio de ello, seguidamente se analizarán algunas cuestiones insertas en la normativa sectorial de los servicios públicos que se relacionan con el acceso a la información. La mayoría de los regímenes legales resultan muy similares en cuanto a las obligaciones referidas a brindar información, siendo los distintos Entes Reguladores los sujetos obligados a suministrar la misma, con la participación previa y necesaria de las empresas prestadoras de los servicios.

⁶⁸ Son usuarios reales quienes se encuentren comprendidos dentro de las áreas servidas, mientras que son usuarios potenciales aquellos que se sitúen dentro de las áreas de expansión y remanente. Art. 33 del Dto. n° 999/92.

⁶⁹ Ente Regulador creado por Ley n° 23.696/91 y Dto. n° 2408/91, que establecen el Marco regulatorio de la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales. El Dto. 999/92, a su vez, ratifica el convenio de creación del ETOSS (Ente Tripartito de Aguas y Servicios Sanitarios), suscripto por la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, la empresa Obras Sanitarias de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Gas natural	
Disposición	Contenido
Ley n° 24.076 "Privatización de Gas del Estado"	<p>Obliga al Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS) a: publicar información los principios generales que deberán aplicar los concesionarios en sus respectivos contratos para asegurar el libre acceso a sus servicios, y dar a publicidad las decisiones que adopte, lo que incluye también a los antecedentes que la motivaron.</p> <p>Toda la información recibida por el ENARGAS de los concesionarios del servicio deberá estar a disposición del público, salvo la que aquellos soliciten de manera fundada su reserva.</p> <p>Por otra parte, el Ente se encuentra obligado a elevar al PEN y al Congreso de la Nación un informe anual sobre las actividades realizadas y las sugerencias sobre medidas que se deberían adoptar en beneficio del interés público, incluyendo la protección de los consumidores y el desarrollo de la industria del gas natural, lo que constituye una práctica que, en la medida en que efectivamente se cumpla, mejora sustancialmente la transparencia y control de las decisiones.</p>
<p>Dto. Reglamentario n° 1738/92 Aprueba la reglamentación de la Ley n° 24.076</p> <p>Dto. Reglamentario n° 2731/93</p>	<p>La Secretaría de Energía dispuso la obligatoriedad, para las empresas que operen en el mercado del gas natural, de inscribirse en un registro, al que deberán suministrar la información que dicha autoridad les requiere.</p> <p>Dispone que dicha información tendrá carácter de confidencial, pudiendo únicamente utilizarse para la confección de estadísticas que sí tendrán el carácter de públicas.</p>

1.1.6.- Valoración del reconocimiento del derecho de Acceso a la Información

Si bien la Constitución Nacional no reconoce de manera expresa el derecho a solicitar y acceder a información pública, la reforma de 1994 introdujo, a través de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, una serie de prerrogativas que han facilitado el ejercicio de este derecho.

Por otra parte, las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, sancionadas en años recientes, han dejado definitivamente de lado los debates y cuestionamientos existentes a nivel doctrinario, respecto del grado de reconocimiento que el mencionado ostentaba en el sistema jurídico. De allí que las Leyes n° 25.675 y n° 25.831, pese a ser de carácter sectorial, constituyen un claro avance en tal sentido y resultan particularmente trascendentes, ya que en virtud del carácter normativo con que cuentan, son de aplicación en todo el territorio nacional, incluidas las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, quienes a tal efecto deberán adecuar sus respectivos regímenes normativos.

Asimismo, la sanción del Dto. n° 1172/03 también importa un paso adelante en materia de acceso a la información, en el ámbito de la administración nacional y que viene a llenar el vacío dejado por la ausencia de una ley general de acceso a la información a nivel nacional.

En consecuencia nos encontramos ante normas del alto rango, que reconocen de manera expresa el derecho que nos toca valorar, por lo que el rango con que el estado federal ha reglado el acceso a la información pública resulta alto.

Normas	Derecho Acceso a la Información⁷⁰	Derecho a la Información
Constitución Nacional		X
Tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional	X	X
Ley n° 25.675 (Ley General del Ambiente)	X	X
Ley n° 25.831 (Acceso a la Información en Materia Ambiental)	X	X
Ley n° 25.612 (Gestión Integral Residuos Industriales)		X
Ley n° 25.670 (Gestión y eliminación de PCB's)		X
Ley n° 25.688 (Régimen de Gestión Ambiental de Aguas)		
Ley n° 25.916 (Gestión de Residuos Domiciliarios)		X
Decreto n° 1172/03	X	X
Áreas Protegidas		X
Cambio Climático		X
Contaminación Aire		X
Desertificación		X
Ozono		X
Diversidad Biológica		X
Minería		X
Pesca		X
Represas hidroeléctricas		X
Residuos Nucleares		X
Servicios Públicos		X

⁷⁰ Se consideran únicamente aquellas normas que garantizan el ejercicio del Acceso a la Información Pública, sea de carácter general o en la normativa sectorial.

La Constitución Nacional contiene previsiones que garantizan el libre Acceso a la Información Pública.	
Existe una ley Nacional que regula y garantiza expresamente el derecho de Acceso a la Información Pública.	
Existe una ley nacional que garantiza expresamente el derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental.	X
El derecho de Acceso a la Información Pública se encuentra contemplado en otras normas.	X

1.2.- Análisis del Aspecto Material del Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental

El presente análisis muestra los resultados de la evaluación respecto del grado de desarrollo e implementación del derecho de acceso a la información, realizado en las principales dependencias que cuentan con competencias específicamente asignadas en materia ambiental, tanto en la administración pública nacional como en las respectivas comisiones del Congreso de la Nación.

Los organismos consultados fueron:

- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS);
- Administración de Parques Nacionales (APN);
- Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la H. Cámara de Diputados de la Nación;
- Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación;
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS);
- Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS);
- Ente Regulador de la Electricidad (ENRE);
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT);
- Entidad Binacional Yacyretá (EBY);
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA);
- Policía Federal Argentina (División Ambiental y de Bomberos);
- Prefectura Naval Argentina (PNA);
- Gendarmería Nacional.

También se efectuaron consultas a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en su calidad de Autoridad de Aplicación del Dto. 1172/03.

1.2.1.- Análisis de los indicadores de Calidad

1.2.1.1.- Staff / Personal

La mayoría de los organismos relevados carece de una oficina, sector o dependencia que se encuentre específicamente abocada a la tarea de proveer la información solicitada por el público, razón por la cual la tarea es cumplida generalmente por el personal dependiente de las instancias técnicas y profesionales más capacitadas al efecto, y que se designe en cada uno de los casos.

Según las respuestas recibidas, dicha situación obedece a la falta de fondos específicamente asignados para atender a este tipo de tareas y al escaso número de solicitudes de acceso a la información recibidas en los distintos organismos públicos lo cual, según los funcionarios entrevistados, no justifica por el momento la creación de un sector especialmente destinado al efecto⁷¹.

No obstante ello, algunos organismos informaron que cuentan con una oficina especialmente designada para la recepción de pedidos de información, como es el caso del ETOSS, quien delega dicha tarea en la oficina de "Atención al Usuario", pudiendo en algunos casos tener a su cargo la contestación de los mismos⁷².

Dentro de las excepciones a dicha regla de funcionamiento, debemos mencionar a la PNA donde cada área designa a una persona a cuyo cargo se encuentra la tarea de brindar información. Aunque ésta no constituye su principal función, tiene a su exclusivo cargo la contestación de los informes que se le requieren y responde en caso de incumplimiento.

1.2.1.2.- Presupuesto y recursos

En coincidencia con lo manifestado precedentemente debemos destacar en este punto que la mayoría de los organismos consultados carece de

⁷¹ En el caso particular de la SAyDS, existe en estudio un proyecto para implementar un procedimiento específico para canalizar la recepción de cada pedido de acceso a la información y derivarlo a la correspondiente área temática para su respuesta.

⁷² Esta dependencia recibe los pedidos de información y los canaliza a las distintas dependencias del organismo.

recursos económicos específicamente asignados para atender a los pedidos de acceso a la información. Dicha cuestión también se extiende a los aspectos relacionados con la capacitación del personal y la incorporación de tecnología específica para llevar a cabo la gestión de la información.

En tal sentido, el máximo organismo con competencia ambiental a nivel nacional informó que los recursos disponibles para el acceso a la información se atienden con las partidas del presupuesto general asignado a la SAyDS⁷³.

1.2.1.3.- Tecnología

La mayoría de las dependencias consultadas informaron que poseen tecnología informática, en especial bases de datos y redes de comunicación interna. Cuentan con sistemas de comunicación externa basadas en las páginas Web, que son utilizados como un medio de difusión directo de la información.

Sin embargo, en general carecen de sistemas tecnológicos (software) diseñados específicamente para la gestión de la información y que además permitan el seguimiento de las distintas solicitudes de acceso a la información, conocer el estado de los trámites y las respuestas efectuadas a cada uno de los mismos.

Cabe señalar que a partir de la sanción del Dto. 1172/03 la Subsecretaría de la Función Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros ha comenzado a desarrollar el “Plan Nacional de Gobierno Electrónico” destinado a brindar un serie de servicios al ciudadano, el que buscará incrementar el desarrollo de la tecnología de comunicación de los distintos organismos y favorecer a aquellos más postergados en materia informática.

1.2.1.4.- Capacitación

La mayoría de los consultados coinciden en señalar que, tanto los funcionarios como el personal de los principales organismos con competencias en materia ambiental a nivel nacional, conocen el alcance del derecho de acceso a la información pública y el funcionamiento dispuesto por la Ley nº 25.831 y el Dto. nº 1172/03.

⁷³ No obstante ello los funcionarios entrevistados manifestaron que han realizado gestiones tendientes a incluir partidas específicas para cumplir con la tarea que las normas de presupuestos mínimos les asignan en materia de acceso a la información.

Sin embargo, ninguno de ellos menciona haber recibido capacitación alguna al respecto, durante el transcurso del último año, aunque mencionan que se han emitido directivas en las que brindan instructivos al personal para el manejo de las solicitudes de acceso a la información que se reciban.

1.2.1.5.- Sistemas de gestión de la información

Gran parte de los organismos no ha implementado hasta el presente sistemas de gestión de la información, entendido esto como sistemas administrativos destinados a recopilar, adecuar, ordenar, clasificar y derivar la información a las áreas operativas correspondientes. No obstante lo expuesto, es necesario destacar que desde 1998 la SAyDS cuenta con el Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN), cuya finalidad es recopilar y organizar la información ambiental y ponerla a disposición de la comunidad en general.

El mismo se encuentra conformado por “nodos” (de organismos oficiales e instituciones afines con la temática ambiental) que: 1) Recopilan y procesan información ambiental con el fin de ponerla a disposición de los organismos gubernamentales ambientales, no gubernamentales y la comunidad, 2) Proveen al sector gubernamental instrumentos que faciliten los procesos de toma de decisiones en materia de gestión ambiental, y 3) Facilitan la comunicación e intercambio de información entre los organismos ambientales.

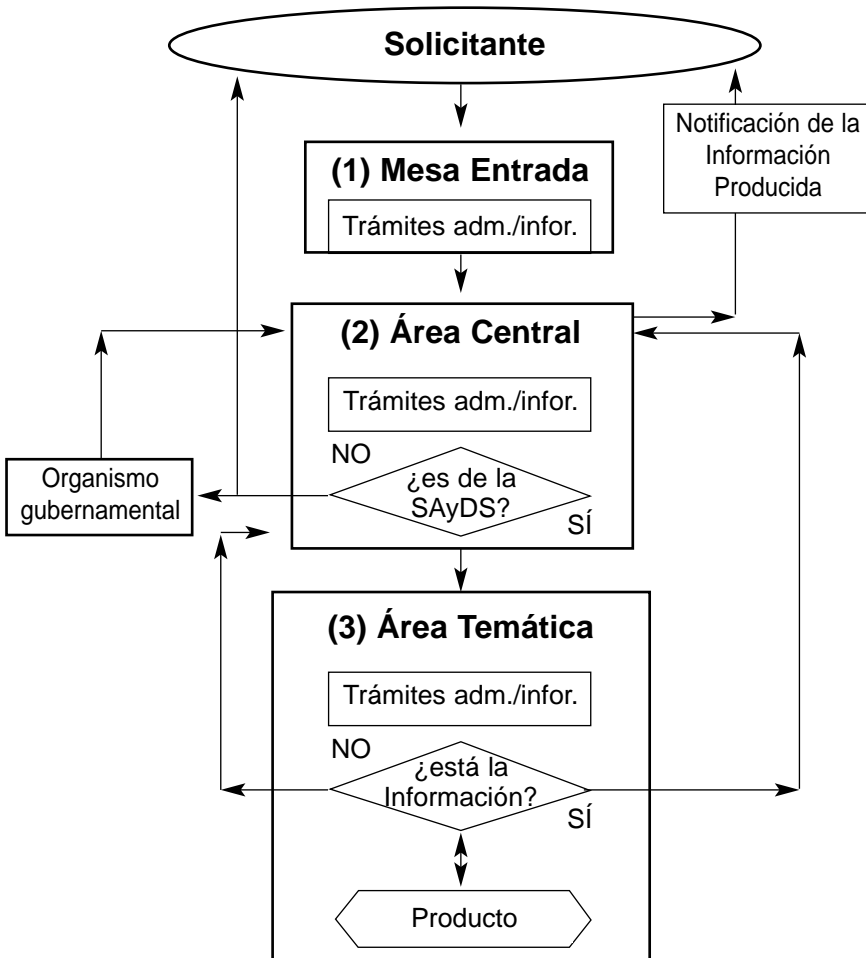
El acceso a la información manejada por el SIAN⁷⁴, depende de los niveles en que la misma se encuentre y cada uno de los nodos establece en qué tipo de nivel incorpora la información. A este efecto, el Consejo Asesor recomendará pautas en relación a los niveles de acceso a los datos e información disponibles en el sistema.

Al efecto, incorpora las siguientes herramientas de información: 1) Bases de datos⁷⁵, 2) Geoinformación y Servidor de Mapas, 3) Aplicaciones, 4) Sistema Federal de Áreas Protegidas, 5) Administración de Parques Nacionales, 6) Páginas web (acceso a Varias), y 7) Acceso a la Información Pública Ambiental (Circuito Interno).

Más allá del sistema de recolección mencionado, cabe señalar que la SAyDS, autoridad de aplicación de la Ley nº 25.831 ha anunciado la implementación de un organigrama tendiente a organizar la gestión de los pedidos de acceso a la información, de acuerdo al siguiente esquema:

⁷⁴ Dicho sistema se encuentra accesible en la página Web de los organismos integrados, a la que se accede mediante una identificación.

⁷⁵ Con información general referida a temas tales como Directorios, Noticias ambientales, Eventos ambientales, Guía de trámites, etc.



1.2.1.6.- Forma de obtención de la información

Existen dos formas fundamentales a través de las cuales los organismos públicos con competencia ambiental recaban información:

- a) **Por medios propios**, la cual incluye la producción de estudios, informes, proyectos de investigación y otros similares⁷⁶; o

⁷⁶ En este aspecto cabe mencionar el Estudio sobre "Indicadores de Desarrollo Sostenible" y el Atlas de la Desertificación y de los Bosques Nativos. (Ver www.medioambiente.gov.ar). La PNA cuenta con el Programa Relevamiento de Calidad de Agua, a través del cual se realizan monitoreos estacionales y muestreos de agua semanales, con el objeto de determinar la cantidad y calidad de contaminantes del Riachuelo, el Río Luján y la Costanera Norte.

b) Mediante **la información que proporcionan terceros**, que se encuentran legalmente obligados a hacerlo, como es el caso de las personas inscriptas en los diferentes registros existentes en el máximo organismo ambiental⁷⁷, quienes deben proporcionar los datos referidos a las actividades que desarrollan, y de los concesionarios de servicios públicos, que tienen el deber legal de suministrar informes mensuales a los Entes Reguladores.

1.2.1.7.- Puesta a disposición del público

La puesta a disposición de los ciudadanos de la información que se encuentra en poder de los organismos públicos se realiza fundamentalmente a través de las páginas web, espacio que se utiliza para comunicar las novedades y establecer bases de datos para acceso y consulta de los interesados.

En este sentido, la SAyDS ha implementado un mecanismo destinado a brindar respuestas a las consultas efectuadas por los ciudadanos a través del denominado “buzón verde”⁷⁸, que permite realizar consultas, pedidos, reclamos y sugerencias dirigidos a las distintas áreas y proyectos que desarrolla el organismo⁷⁹.

Puede agregarse como dato relevante que otros organismos, más particularmente los ligados a fuerzas de seguridad, contestan pedidos de información a través de consultas telefónicas y correo electrónico.

1.2.1.8.- Publicación de informes escritos

No existe una práctica generalizada de *publicación de informes* escritos por parte de los organismos consultados, más allá de los que forman parte de proyectos o de iniciativas que cuentan con financiamiento específico, o la información que resulta de interés difundir.

⁷⁷ Tal es el caso de los Registros de Unidad de Emisiones Vehiculares (Vehículos y motores con certificado de emisiones gaseosas y sonoras), Unidad de Residuos Peligrosos (donde se vuelca la nómina de Operadores, generadores y transportistas de residuos peligrosos y/o patogénicos), Dirección de Ordenamiento Ambiental (Registro de Proveedores de Tecnologías, Procesos, Productos y Servicios Ambientales y Profesionales e Instituciones Afines), Dirección de Calidad Ambiental (Registro de Consultores de Evaluación de Impacto Ambiental) y Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas (Registro de Oferentes).

⁷⁸ El Link de “Buzón Verde” permite abrir un formulario con cuatro variantes: Consultas, Pedidos, Reclamos y Sugerencias. A continuación se debe indicar a quién se desea dirigir el mensaje (con un listado de organismos –Direcciones, Secretarías, etc.–, Proyectos –Bosques Nativos, Gestión de la Contaminación–, Áreas de ocupación –ambiente y juventud, Ozono–, etc.). Por último, se deja al usuario un espacio libre para escribir la consulta juntamente con el ingreso de los datos para recibir una respuesta.

⁷⁹ El Buzón Verde recibe un promedio de 250 mensajes por mes, de acuerdo a lo informado por la SAyDS.

Sin embargo, encontramos algunos casos, como los Entes Reguladores, que los realizan, en virtud de un mandato legal establecido, y con información que les proveen las empresas prestadoras de los servicios públicos que se encuentran bajo su jurisdicción.

Algunos organismos reguladores de servicios públicos vuelcan a su vez dicha información en internet como sucede en el caso del ENRE.

1.2.1.9.- Registros y Estadísticas

La mayor parte de los consultados carece de registros destinados a asentar, organizar y sistematizar los pedidos de acceso a la información recibidos y las respuestas elaboradas al efecto.

No obstante ello, algunos registran las consultas que se realizan por medio de Internet o las de los centros de documentación, y en algunos casos las consultas efectuadas por medios telefónicos, como sucede con las fuerzas de seguridad.

1.2.2.- Análisis de los indicadores de Accesibilidad

1.2.2.1.- Facilidades y Formas de Acceso a la Información

La mayor parte de los organismos evaluados carecen de mecanismos de gestión que permitan que el público pueda efectuar un seguimiento de los mismos o realizar denuncias ante un organismo de control en caso de falta de respuesta, a la cuestión planteada⁸⁰.

En el ámbito de la administración pública nacional, el Dto. n° 1172 impone a los sujetos en cuyo poder obre la información el deber de prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso. Por ende, la información debe ser provista sin otras condiciones fuera de las expresamente establecidas en el reglamento, orientando al público en el ejercicio de su derecho.

Más allá del análisis de lo expuesto por la norma, resulta incontestable que para el logro del fin pretendido por la legislación, se debe reglamen-

⁸⁰ Al respecto, resulta interesante observar el caso del IFAI, en Méjico (ver: <http://www.ifai.org.mx/>). El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es una institución mejicana al servicio de la sociedad y que se encarga de: 1) Garantizar a los ciudadanos el efectivo derecho de acceso a la información pública gubernamental 2) Proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal y 3) Resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

tar y ejecutar vías de facilitación del acceso, especialmente en su etapa inicial, lo que aún no ha sido implementado.

1.2.2.2.- Costos

Tanto la Ley nº 25.831 como el Dto. nº 1172/03 establecen el principio de gratuidad de acceso a la información, que excluye los costos de reproducción de las copias y/o el soporte del material en el que se incluya la información requerida a cargo del peticionante.

Aunque la mayoría de los organismos con competencias ambientales en el ámbito nacional proveen la información solicitada sin costo alguno, hemos podido detectar que existen algunas dependencias que exigen el pago de aranceles para la entrega de la información solicitada por el público, fundándose para ello en normativa interna previa a la sanción de las normas “supra” referidas⁸¹, las que deberán ser adecuadas a la nueva realidad jurídica.

1.2.2.3.- Excepciones o Denegatorias Justificadas

Las excepciones a brindar información solicitada por parte de la ciudadanía se encuentran expresamente estipuladas, tanto en la Ley nº 25.831 y el Dto. nº 1172/03, quedando por lo tanto vedado al Poder Ejecutivo ampliar o modificar su número, y/o establecer reglamentaciones que alteren o restrinjan el libre acceso legalmente establecido.

En tal sentido, los organismos consultados manifestaron no contar con antecedentes en los que hubieran utilizado la cláusula de excepción, como motivo para denegar los pedidos de acceso a información recibidos.

La mayoría de los casos en que tales pedidos fueron contestados de manera negativa se debieron a la carencia de información por parte del organismo y en algunos casos, a la falta de precisión respecto de la petición efectuada.

1.2.2.4.- Plazos para la entrega de información requerida

Al igual que lo expuesto en el ítem precedente, los plazos para la entrega de información se encuentran taxativamente enunciados en la norma-

⁸¹ No obstante lo señalado, la SAyDS advierte que, más allá del mandato legal vigente, deberán implementarse medidas destinadas a diferenciar en términos de costo, las peticiones de acceso a la información que tengan finalidad comercial.

tiva citada, siendo de 30 días hábiles para la Ley n° 25.831 y de diez días hábiles para el Dto. n° 1172/03, supuesto que no habilita a los organismos a realizar interpretaciones distintas a las mismas.

Cabe señalar, sin perjuicio de ello, que previo a la entrada en vigencia de estas normas, las reparticiones que adhirieron al “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano”⁸², establecieron plazos de 10 días para la entrega de información requerida por los ciudadanos.

1.2.2.5.- Responsabilidades y sanciones de los funcionarios públicos ante la denegatoria del acceso a la información

El régimen general de sanciones para los funcionarios que denieguen el acceso a la información peticionada por los ciudadanos surge, como hemos visto, del conjunto normativo vigente. Al respecto, el artículo 9^{no} de la ley 25.831 dispone que todo funcionario o empleado público que cometa una infracción a la ley será pasible de las sanciones previstas en la Ley n° 25.164 (en el caso de la administración pública nacional) o de aquellas que establezca cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

En el caso de la Ley n° 25.164 (ley marco de regulación de empleo público nacional) contempla las siguientes sanciones, según la gravedad del hecho: a) Apercibimiento; b) Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión; c) Cesantía; d) Exoneración. La suspensión se hará efectiva sin prestación de servicios ni goce de haberes, en las normas y términos que se determinen y sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que fije la legislación vigente.

La propia norma menciona cuál será la calificación para la conducta en cuestión, pero debe tenerse en cuenta que en el caso del Decreto n° 1172/03 se califica el incumplimiento del régimen como “falta grave” (no así la Ley n° 25.831, que no realiza calificación alguna).

El régimen sancionatorio obedece a la necesidad de contar con elementos que puedan incidir en una mayor predisposición al cumplimiento de la normativa, por parte de los funcionarios.

Sin embargo, ello no ha ocurrido en la práctica, ya que en lo que hace a la imposición de sanciones efectivas, ninguno de los consultados ha in-

⁸² Por medio del Dto. 229/00 se puso en marcha el Programa “Carta Compromiso con el Ciudadano”, a través de cual se desarrolla una estrategia destinada a mejorar los estándares de calidad de los servicios, los sistemas de información y las modalidades de consulta y participación de los ciudadanos.

formado sobre la existencia de casos que dieran lugar a la aplicación de las mismas. Creemos que, tal como está siendo analizado por la Oficina Anticorrupción y la Subsecretaría para el Fortalecimiento Institucional de la Democracia, resulta conveniente elaborar estrategias para contemplar un mayor control de la actuación de los funcionarios y, en caso de ser necesario, aplicar efectivamente las sanciones previstas, como sucede en otros países⁸³.

1.2.2.6.- Estrategias de Implementación del Derecho de Acceso a la Información

El presente indicador muestra los planes, programas y/o proyectos que conforman las estrategias desarrolladas por el Estado que tienen como objetivo el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública ambiental.

En primer lugar, es necesario destacar que la investigación efectuada no ha logrado obtener información que evidencien la puesta en marcha de este tipo de estrategias en los organismos públicos con competencia ambiental en el ámbito federal⁸⁴.

No obstante ello, a partir de la entrada en vigencia del Dto. n° 1172/03, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en su calidad de Autoridad de Aplicación del mencionado instrumento, ha comenzado a desarrollar una estrategia destinada a la implementación del mismo en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional.

En tal sentido y según la información suministrada por la mencionada Subsecretaría⁸⁵, se han llevado a cabo una serie de acciones entre las que se destacan:

⁸³ Hemos señalado, por ejemplo, la competencia del organismo de control de Méjico, el IFAI.

⁸⁴ Los organismos consultados no brindaron respuesta a las preguntas formuladas respecto de las estrategias que han definido para la implementación del derecho de acceso a la información pública ambiental. Ver "Iniciativa de Acceso en la Argentina". Documentos, papeles de trabajo y consultas a miembros del sector académico, ONGs, abogados, cámaras empresarias, entre otros. Disponible en el Centro de Información de FARN.

⁸⁵ Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Informe: Implementación del Dto. 1172/03 en el Poder Ejecutivo Nacional.

- Designación de enlaces y responsables en cada uno de los Ministerios a fin de organizar y sistematizar la información disponible en cada dependencia⁸⁶.
- Elaboración de un inventario de la información positiva disponible en cada uno de los Ministerios.
- Desarrollo de sistemas informáticos de gestión de la información y creación de unidades tendientes a organizar y sistematizar la información disponible.
- Establecimiento de un sistema de información y consulta a través de una línea telefónica y página Web, para canalizar inquietudes, dudas y consultas de los organismos y de la ciudadanía en general.
- Puesta en marcha de un sitio web denominando www.mejordemocracia.gov.ar que tiene como objeto centralizar la información y facilitar el acceso de la ciudadanía a las diferentes herramientas de participación que establece el Dto. 1172/03.
- Elaboración de un programa de capacitación destinado a los enlaces, funcionarios y autoridades responsables de la implementación del Decreto, a fin de facilitar su comprensión, el cual prevé la colaboración y trabajo conjunto con diferentes sectores de la sociedad civil y del Gobierno⁸⁷.

Este conjunto de actividades también incluye la puesta en marcha de un “Plan Nacional de Gobierno Electrónico”, destinado a promover el empleo eficiente y coordinado de los recursos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para mejorar la gestión pública y los vínculos de contacto entre el Estado y ciudadanos⁸⁸.

1.2.3.- Cuadros descriptivos de Indicadores

Estos cuadros son meramente descriptivos y representan la situación existente en la mayoría de los organismos relevados.

⁸⁶ A fin de 2004 se estableció una red de enlaces compuesta por 250 personas.

⁸⁷ Se prevé el inicio de un curso con apoyo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), destinado a capacitar a funcionarios y personal de la APN.

⁸⁸ Desarrollará una serie de instrumentos entre los que se destacan la guía de trámites con ventanilla única, un sistema de seguimiento de expedientes, accesible por Internet y un portal general del gobierno, que contendrá un directorio en línea de organismos y funcionarios de gobierno.

Indicadores de Calidad

Personal

Existe personal específicamente abocado a la tarea de responder a los pedidos de acceso a la información.	
No existe personal específicamente abocado a la tarea de responder a los pedidos de acceso a la información.	
La tarea esta a cargo de algunas personas, no siendo esa su función específica.	X

Obligaciones y Funciones

El personal conoce cuáles son las funciones y obligaciones relacionados con el acceso a la información.	
Solamente aquellas personas especialmente asignadas conocen las funciones y obligaciones relacionadas con el acceso a la información.	X
El personal no conoce cuáles son sus funciones y obligaciones respecto de esta tarea.	

Capacitación del personal

El personal cuenta con capacitación permanente relacionada con el acceso a la información.	
El personal ha recibido capacitación relacionada con el acceso a la información.	X
El personal no ha recibido ningún tipo de capacitación relacionada con el acceso a la información.	

Resultados

Se realizan evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos frente a los pedidos de acceso a la información.	
Se han realizado evaluaciones esporádicas al respecto.	
No se han realizado evaluaciones de los resultados obtenidos en los dos últimos años.	X

Asignación de Recursos

Existen recursos específicamente asignados para el funcionamiento del sistema de acceso a la información.	
No existen recursos económicos específicamente asignados para el funcionamiento del sistema de acceso a la información.	X

Tecnologías Disponible

La tecnología disponible resulta adecuada para el funcionamiento del sistema de recopilación de la información y pedidos de acceso a ésta.	
Existe tecnología disponible, pero no resulta adecuada.	X
No existe tecnología disponible para el funcionamiento del sistema.	

Registros

Existen registros de las solicitudes de informes y de pedidos de acceso a la información.	
No existen registros de las solicitudes de informes de pedidos de acceso a la información.	X

Estrategias de Implementación de los derechos

Los organismos han desarrollado estrategias para la implementación de los derechos consagrados por las normas generales de acceso a la información.	X
Los organismos no han desarrollado estrategias para la implementación de estos derechos.	

Impacto del ejercicio de los derechos en la ciudadanía

Existe un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía a partir de la sanción de las normas.	X
No existe un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía.	

Indicadores de Accesibilidad**Cambio de actitud gubernamental**

Existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones para el ejercicio del derecho.	X
No existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones para el ejercicio del derecho.	

Reglamentación Interna

Los organismos han dictado normativa interna que regula íntegramente el ejercicio del derecho de acceso a la información.	
Los organismos han dictado normativa interna que regula parcialmente el ejercicio del derecho mencionado	X
Los organismos no han dictado normativa interna alguna que regula el ejercicio del derecho mencionado.	

Producción de Información

Los organismos poseen medios propios de producción de la información.	X
Los organismos reciben la información de terceros.	X
Los organismos no cuentan con medios propios para la producción de la información, ni reciben la información de terceros.	

Periodicidad

La información es recogida en forma constante.	
La información es recogida en forma periódica.	X
La información es recogida en forma esporádica.	

Informes Escritos

Los organismos realizan la publicación de informes escritos en forma constante.	
Los organismos realizan la publicación de informes escritos en forma periódica.	
Los organismos realizan la publicación de informes escritos en forma esporádica.	X

Plazos para la entrega de la información solicitada

Los organismos cuentan con plazos para la entrega de la información solicitada.	X
Los organismos no cuentan con plazos para la entrega de la información solicitada.	

Formalidades requeridas para realizar solicitudes de acceso a información⁸⁹

No se requieren formalidades para realizar solicitudes de acceso a la información.	X
Se requieren formalidades para realizar solicitudes de acceso a la información.	

⁸⁹ En este indicador se hace referencia a la necesidad de cumplir con determinados requisitos tales como presentación por escrito, con indicación de nombre, documento y domicilio y la firma del peticionante.

Costo del Acceso a la Información Pública Ambiental

El Acceso a la Información Pública Ambiental no tiene costo para el solicitante.	X
El Acceso a la Información Pública Ambiental tiene costo para el solicitante.	

Facilidad para el público para el acceso a la información

Alta	
Media	X
Baja	

Responsabilidad de los funcionarios por denegación infundada de acceso al derecho

Se han impuesto sanciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones a su cargo.	
No se han impuesto sanciones.	X

Acceso a la Justicia por denegatoria de acceso a la información

Existen previsiones legales que posibilitan el acceso a la justicia en los casos de denegatoria total o parcial de la información solicitada.	X
No existen previsiones legales que posibilitan el acceso a la justicia en los casos de denegatoria total o parcial de la información solicitada.	

1.2.4.- Conclusiones

A lo largo del capítulo hemos analizado el desempeño de los organismos ambientales nacionales, de conformidad con los indicadores establecidos en la metodología de la presente investigación. Fruto de ello hemos extraído las siguientes conclusiones:

La mayor parte de los organismos públicos carecen de una práctica arraigada en su ejercicio, lo que sin duda se debe a que el acceso a la información pública es un derecho de muy novel reconocimiento dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido, la mayor parte de los organismos carecen de personal asignado al cumplimiento exclusivo de la tarea de brindar información.

No se han desarrollado programas o actividades destinadas a capacitar a funcionarios públicos, acerca de la implicancia, el alcance, la organización y el fundamento mismo de los procesos de participación ciudadana.

La mayor parte de las áreas de gobierno no han asignado recursos específicamente destinados a financiar el funcionamiento de los sistemas de acceso a información, los que son solventados con las partidas generales correspondientes.

No obstante ello todos cuentan con recursos afectados al mantenimiento de sistemas informáticos (paginas web y/o bases de datos) que constituyen la principal vía de información de los distintos organismos.

Asimismo, tampoco se han elaborado indicadores que permitan medir los resultados de la gestión de los diferentes organismos, relacionada con el acceso a información.

No obstante ello, con la sanción de las Leyes n° 25.675 y n° 25.831 la Argentina ha sentado las bases para la vigencia efectiva del derecho de acceso a la información pública en materia ambiental. Sin embargo, la sanción de un conjunto de instrumentos legales, no son de por si suficientes para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información y requieren de la puesta en marcha de políticas públicas y del cumplimiento de las obligaciones dispuestas en los mencionados instrumentos normativos.

En este sentido, pese a haber transcurrido ya más de dos años desde la entrada en vigencia de la Ley n° 25.675, la autoridad ambiental nacional no ha elevado a consideración del H. Congreso de la Nación el Informe Anual sobre el Estado del Ambiente, aún cuando ha informado, en respuesta a pedidos de acceso a información efectuado por diferentes organizaciones no gubernamentales que el mismo se encuentra en etapa de elaboración.

Similar situación ocurre respecto del Sistema Nacional Integrado de Información Ambiental, otro de los mandatos que la LGA coloca en cabeza de las autoridades, el que aún no se ha implementado de la forma y con las prescripciones establecidas en el marco normativo citado anteriormente.

Por esta razón es todavía prematuro poder arribar a conclusiones que indiquen si el desempeño de los organismos evaluados resulta o no adecuado para garantizar el pleno derecho de los ciudadanos para acceder a información pública ambiental.

La investigación efectuada nos permite sin embargo identificar y puntualizar algunos de los aspectos que se encuentran todavía pendientes de realización y que resultan fundamentales a fin de lograr la plena implementación de las normas en vigencia.

2- Acceso a la Participación Pública Ambiental

2.1.- Análisis del aspecto formal del derecho de Acceso a la Participación Pública Ambiental

2.1.1.- Constitución Nacional

La participación pública adquiere relevancia constitucional a partir de la reforma de la Carta Magna de 1994, que consagra dos mecanismos de suma importancia para el ejercicio de una democracia participativa tales como la iniciativa y la consulta popular.

El primero de ellos, incluido en el Art. 39º de la Constitución Nacional, habilita a los ciudadanos para que, una vez cumplidos ciertos requisitos, puedan presentar proyectos de leyes ante la Cámara de Diputados de la Nación, obligando al órgano legislativo a darle tratamiento.

La herramienta ha sido reglamentada, en el año 1996, mediante la Ley nº 24.747⁹⁰, que dispone los requisitos que deben cumplirse para poder llevar a cabo la misma⁹¹.

Por su parte, la Consulta Popular consagrada en el Art. 40º de la Carta Magna, es un mecanismo por medio del cual los gobernantes pueden someter a la opinión de la ciudadanía un proyecto de ley o decisión pública.

Las consultas, reglamentadas en el año 2001 mediante Ley nº 25.432, pueden tener el carácter de vinculantes o no vinculantes. Las primeras podrán ser convocadas por el Congreso de la Nación, a instancias de la Cámara de Diputados, para someter a consulta pública un determinado proyecto de ley, que de contar con el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes, se convertirá automáticamente en norma.

⁹⁰ La norma ha sido sumamente cuestionada desde diversos sectores de la sociedad en tanto los requisitos formales establecidos pueden actuar como barreras que impidan el ejercicio de la participación.

⁹¹ a) La firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5 %) del padrón electoral; b) Deducirse por escrito con el detalle de, sus motivos, nombres de los promotores, número de documento, detalle de los gastos y sus firmas y c) Contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado, y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa. No podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

La consulta no vinculante puede ser utilizada tanto por el Congreso como por el Poder Ejecutivo y permite conocer, de una manera directa, la opinión que la ciudadanía tiene respecto de un tema determinado, no siendo su resultado obligatorio.

Por otra parte, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos incorporados por el art. 75 inc. 22 de la Carta Magna, reconocen, con diferentes matices, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos⁹².

Finalmente, debemos destacar que el art. 42 de la Constitución garantiza el derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios a participar en los organismos de control de los servicios públicos. A estos no solo se les otorga la facultad de participación en los órganos de control de los servicios públicos, sino que también se los legitima para interponer la acción de amparo en defensa de los intereses que constituyen su objeto⁹³.

Por lo expuesto, queda dicho que la Constitución Nacional garantiza de un modo expreso y a través de los citados mecanismos la participación de carácter político. Sin embargo, no es posible encontrar en el plexo constitucional otras herramientas que garantizan el ejercicio de la participación ciudadana propiamente dicha; a diferencia de lo que sucede en otras jurisdicciones, algunas de las cuales organiza sus instituciones como una democracia participativa.

2.1.2.- Leyes de Presupuestos Mínimos

La mayor parte de las leyes de presupuestos mínimos sancionadas hasta el cierre de la presente investigación⁹⁴ carecen de instancias e instrumentos, de carácter general o particular, destinados a garantizar la parti-

⁹² En cuanto a su alcance, el Pacto San José de Costa Rica (Convención Americana sobre los Derechos Humanos), establece el derecho de participar en los asuntos públicos, mientras que el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", hace lo propio en relación con el derecho que tienen los ciudadanos para participar en la discusión de los asuntos públicos. Asimismo, la "Declaración Universal de Derechos Humanos" establece, en forma amplia, el derecho de los ciudadanos a participar del gobierno de su país (ya sea en forma directa o por intermedio de sus representantes).

⁹³ "La constitución de los Argentinos", Daniel A. Sabsay y José M. Onandía, 6ta. Edición, Editorial Errepar, 2004, Buenos Aires.

⁹⁴ Hasta la fecha de cierre de este trabajo, las leyes de Presupuestos Mínimos sancionadas por el Congreso de la Nación son: 1) Ley nº 25.612 (Residuos Industriales); 2) Ley 25.670 (Gestión y Eliminación de PCBs); 3) Ley nº 25.675 (Ley General del Ambiente); 4) Ley nº 25.688 (Régimen de Gestión Ambiental de Aguas); 5) Ley nº 25.831 (Acceso a la Información Pública Ambiental) y 6) Ley nº 25.916 (Presupuestos Mínimos de Gestión de Residuos Domiciliarios).

cipación ciudadana⁹⁵, a excepción de la Ley General del Ambiente y la Ley n° 25.916, de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Domiciliarios⁹⁶.

2.1.2.1.- Ley n° 25. 675: “Ley General del Ambiente”

Específicamente dentro del contexto ambiental, la LGA, cuyas principales características ya han sido descriptas, incorpora un acápite especialmente dedicado a la Participación Pública.

En efecto, siguiendo los postulados establecidos por el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, el artículo 19º consagra “el derecho de toda persona 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”.

Asimismo y de manera correlativa, establece el deber de las autoridades de “institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas, como instancias obligatorias y previas para la autorización de actividades que puedan generar efectos negativos o significativos para el ambiente”.

Si bien la ley nombra a la audiencia pública como uno de los mecanismos de participación ciudadana, no lo restringe solamente a la misma, sino que deja abierta la posibilidad de establecer otros procedimientos que se adapten a cada situación particular. No obstante ello, es indudable que al nombrar expresamente a la audiencia pública, la erige en un instrumento clave para la canalización de la participación⁹⁷.

Pese a que este tipo de procesos, tal como han sido concebidos en nuestro sistema, no posee carácter vinculante, la LGA, siguiendo la línea trazada por el Convenio de Aarhus, impone a la autoridad la obligación de fundamentar las desestimaciones de las opiniones que los participantes hayan expresado en la audiencia⁹⁸.

⁹⁵ En el caso de la ley 25.831, la misma consagra un pre requisito que resulta indispensable para la participación ciudadana, cuyos instrumentos han sido analizados en el capítulo anterior. No se puede participar sin conocer la materia sobre la cual se intenta incidir, lo que constituye a la información en un supuesto básico. Sin embargo, no puede calificarse como una verdadera herramienta de participación ciudadana, pues el derecho reconocido de acceso a la información supone el conocimiento de la misma pero no implica influir de algún modo en el contenido de los actos a dictarse: Su derecho se agota en el acceso a la información, en los casos contemplados en la Ley 25.831 y el Reglamento del Decreto 1172 (“Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana”, por Julio Rodolfo Comadira, op. citada).

⁹⁶ El Art 25, inciso f, ordena promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

⁹⁷ Sabsay, Di Paola. Op cit.

⁹⁸ Sabsay, Di Paola. Op cit.

En consonancia con lo dicho, la norma dispone que la participación “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”.

Más allá de expuesto, al igual que lo que sucede con el caso de la información pública ambiental, la LGA establece que la política ambiental nacional deberá cumplir con el objetivo de *“fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”*.

Como puede observarse, la ley comentada consagra una serie de principios que sientan las bases donde cimentar el derecho a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones ambientales. Sin embargo, la plena vigencia de este derecho reclama un desarrollo más vigoroso y la adecuación de la normativa nacional y provincial vinculada a la misma.

2.1.3.- Otras normas que disponen la vigencia de mecanismos de participación ciudadana en la esfera de la jurisdicción federal

2.1.3.1.- Decreto n° 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional

El Dto. n° 1172/03⁹⁹ contiene una serie de reglamentos, incorporados en distintos anexos a la norma, que consagran la vigencia de un conjunto de herramientas de participación ciudadana en el ámbito de la administración nacional, tales como las Audiencias Públicas y de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas y las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos, que a continuación se analizan.

La norma reconoce la necesidad de que, a fin de sanear las instituciones, debe necesariamente ampliarse la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración, incrementar la transparencia de los actos de gobierno y permitir el acceso igualitario a la información.

⁹⁹ Abarca la administración pública nacional, organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo ente que funcione bajo la órbita del Poder Ejecutivo. Alcanza, incluso, a las empresas prestadoras de servicios públicos, sus respectivos entes reguladores y en general a todo ente que reciba aportes o subsidios del erario público.

A tales efectos, se persigue establecer mecanismos uniformemente reglados para cada uno de los procedimientos contemplados, a desarrollarse en el universo de organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional¹⁰⁰.

2.1.3.1.1.- Audiencias Públicas

El Anexo I del decreto establece el Reglamento General de Audiencias Públicas, definiéndolas como un ámbito de participación en el proceso de toma de decisión, mediante el cual la autoridad responsable habilita el espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión.

La norma dispone que las audiencias públicas se rijan por una serie de principios destinados a garantizar la accesibilidad a la participación por parte de la ciudadanía, entre los que se destacan los de igualdad, publicidad, oralidad e informalidad.

En lo que hace a su funcionamiento, el reglamento establece que la misma podrá ser convocada por decisión propia de la autoridad o a pedido de cualquier persona que, mediante una presentación fundada, lo solicite. En este caso, se establece un plazo de 30 días para que la autoridad se pronuncie sobre su aceptación. Resulta importante destacar que el régimen establecido marca que la convocatoria por parte de la autoridad es facultativa¹⁰¹.

Asimismo, el decreto establece los mecanismos, plazos y formalidades destinados a que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a participar y expresar sus opiniones (entre los que se destacan la difusión de la convocatoria, el establecimiento de un registro de participantes, el plazo de inscripción para participar, el orden del día y su desarrollo, como así también el sistema de acceso a la información pública relacionada con el acto).

La audiencia pública deberá ser reproducida en forma taquigráfica dentro de los diez días de finalizada la misma y previo a la toma de la decisión.

¹⁰⁰ Comadira, Julio ob citada.

¹⁰¹ Ello no ocurre en los casos ambientales, conforme la mención especial de la Ley 25.675 antes analizada.

Al igual que lo que dispuesto por la LGA, la autoridad esta obligada a fundar en su resolución final todas las opiniones que hayan vertido a la audiencia y que no han sido tomadas en cuenta al momento de la decisión, como así también las razones de su rechazo.

2.1.3.1.2.- Audiencia de Gestión de Intereses

La Audiencia de Gestión de Intereses es un mecanismo destinado a brindar mayor transparencia a la actividad del Lobby.

Tal como lo señala María Angélica Gelli, los grupos de interés suelen utilizar la cercanía con el poder que les proporciona su propia actividad económica, cultural o religiosa, para peticionar la satisfacción de las demandas que convienen al sector que integran. Esas solicitudes, en la medida en que se realicen por los cauces institucionales, de modo público y sin ejercer presiones indebidas, constituyen un ejercicio legítimo del derecho de peticionar a las autoridades, que consagra el art. 14 de la Constitución Nacional¹⁰².

En las repúblicas democráticas, en general, ese tipo de solicitudes se formulan ante el Poder Legislativo, debido a que es éste quien reglamenta los derechos constitucionales y, en líneas generales, diseña las políticas públicas que afectan de modo positivo o negativo a los grupos de interés¹⁰³.

No obstante, en la República Argentina la situación presenta un rasgo diferente, en razón de que, en numerosas ocasiones, la decisión de las cuestiones sustantivas queda en manos del Poder Ejecutivo.

El Dto. n° 1173/02 reconoce esta realidad estableciendo en el **Anexo III** el “Reglamento General para la Gestión de Intereses”, que define como *“toda actividad desarrollada –en modalidad de audiencia– por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros –con o sin fines de lucro– cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional”*¹⁰⁴.

¹⁰² Gelli, María A., “Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, segunda edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2004, pág. 83. Citado por Comadira, Julio en op.cit.

¹⁰³ Gelli, María Angélica. Op. cit.

¹⁰⁴ Anexo III - art. 2.

Si bien todos los mecanismos incluidos en el decreto se encuentran destinados a brindar mayor transparencia en la gestión pública, es dable señalar que este instrumento constituye un núcleo de especial atención, en tanto tiende a regular la actividad del Lobby, que no cuenta actualmente con ninguna ley que lo regule¹⁰⁵.

El Anexo III obliga a los funcionarios de más alta jerarquía de la Administración a registrar toda audiencia cuyo objeto consista en las actividades anteriormente definidas. A tal efecto debe preverse la creación de un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses, el que deberá ser implementado por cada uno de los funcionarios y/o entidades alcanzados por la norma, que es de carácter público, garantizando su libre acceso a toda persona que así lo exija, administrativa o judicialmente.

Los funcionarios únicamente podrán quedar exceptuados del deber de registrar las audiencias que ordena el decreto, cuando el tema objeto de la misma hubiera sido expresamente calificado como información reservada o secreta mediante norma y/o cuando se trate de una presentación escrita de impugnación o de reclamo que se incorpore a un expediente administrativo¹⁰⁶.

Finalmente, cabe consignar que los funcionarios que incumplan las obligaciones impuestas, incurrirán en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberles, conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

2.1.3.1.3.- Elaboración Participativa de Normas

La Elaboración Participativa de Normas es un procedimiento destinado a lograr el involucramiento de la ciudadanía y/o de los sectores interesados, en el proceso de elaboración de normas administrativas y/o proyectos de ley que el Poder Ejecutivo Nacional eleve al Congreso de la Nación.

Reconoce entre sus fundamentos la influencia de diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos incorporados por la reforma consti-

¹⁰⁵ Coincidimos con algunos autores que expresan que el presente no puede calificarse como un verdadero mecanismo de participación ciudadana, en tanto el derecho reconocido a los ciudadanos sólo alcanza para que estos puedan exigir, administrativa o judicialmente, el registro de la audiencia en cuestión, mas no cuentan con entidad suficiente para influir en el contenido del acto a dictarse.

¹⁰⁶ Esta excepción no guarda relación con el objeto de la norma dado que quien solicita una audiencia con un funcionario que debe tomar parte de un expediente administrativo, lo hace para expresar o ampliar las razones plasmadas por escrito e incorporadas a las actuaciones.

tucional de 1994 a nuestra Carta Magna. En especial, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25).

La finalidad de la herramienta es permitir y promover una efectiva participación de toda aquella persona que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la norma a dictarse, a través de consultas no vinculantes¹⁰⁷.

El procedimiento puede iniciarse a pedido de parte, mediante una presentación fundada, que debe ser tratada por la autoridad en un plazo no mayor a treinta días, o bien a requerimiento de la autoridad convocante. Se inicia mediante acto administrativo expreso que debe ordenar el inicio del correspondiente expediente, el cual debe estar a disposición de los interesados para su consulta.

Las opiniones podrán efectuarse en forma presencial o virtual a través de distintos medios:

Registro de opiniones: La autoridad habilitará un registro donde las opiniones deben efectuarse por escrito, mediante un formulario preestablecido, pudiendo acompañarse toda la documentación pertinente. El plazo para la presentación de opiniones, no debe ser inferior a quince días desde la publicación del acto de apertura.

Comentarios Informales: La Autoridad Responsable debe habilitar una casilla de correo electrónico y una dirección postal a efectos de recibir comentarios informales, los que deben ser publicados en su página de Internet. Los comentarios así vertidos, no se incorporan al expediente.

Convocatoria a estudios y consultas: La Autoridad Responsable puede encargar la realización de estudios especiales o rondas de consultas, relacionados con la norma motivo del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, tendientes a generar información útil para la toma de decisión.

A pesar de que las opiniones vertidas no son vinculantes, una vez finalizado el plazo establecido para brindar las mismas, la autoridad debe de-

¹⁰⁷ En especial: Brindar transparencia a los procesos de toma de decisiones, mejorar la calidad técnica de las mismas, promover el debate, estimular la participación ciudadana, permitir al decisor contar con un mayor conocimiento de las posiciones en juego, mantener informada a la ciudadanía y producir proyectos con consenso social ("Herramientas para la participación Ciudadana", Poder Ciudadano, Área Construcción de Ciudadanía, Buenos Aires, 2005).

terminar cuáles considera pertinentes incorporar a la norma a dictarse. En los fundamentos de la norma, deberá dejarse constancia de la realización del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, los aportes recibidos y las modificaciones incorporadas al texto como consecuencia del mismo.

El Decreto establece que el mecanismo debe respetar los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad. A su vez, estipula que la presentación ante el registro de opiniones es libre y gratuita. La ausencia de formalidades y de costos favorece el ejercicio del instrumento por parte de la ciudadanía.

Una vez producida la participación y elaborada la norma, la misma se remite para ser elevada por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

2.1.3.1.4.- Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos

El Anexo VIII del Decreto N° 1172/03 establece el Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos¹⁰⁸, que tiene por objeto regular el funcionamiento de las mismas, posibilitando una mayor transparencia en la toma de decisiones.

Para presenciar las reuniones de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos no se requiere el cumplimiento de formalidad alguna. Puede participar en estas reuniones toda persona que tenga interés en hacerlo, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo ni interés legítimo. Asimismo, cualquier persona se encuentra legitimada para exigir administrativa o judicialmente el cumplimiento de esta norma.

De este modo, se presumen públicas y abiertas todas las reuniones de los Órganos de Dirección de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, con excepción de aquellas que se declaren secretas por Ley o Decreto, razón por la cual pueden ser presenciadas por el público en general y por los medios de comunicación.

La excepción al principio general de apertura de las audiencias está dada por aquellas que sean declaradas secretas, carácter que sólo podrá

¹⁰⁸ Actualmente: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y Ente Regulador de la Electricidad (ENRE).

ser otorgado por una ley o decreto o cuando se traten temas expresamente establecidos en la norma¹⁰⁹.

Toda resolución que declare secreta una reunión es susceptible de revisión por la vía administrativa y judicial, pudiendo decretarse la nulidad de la reunión efectuada bajo ese carácter, la que deberá realizarse nuevamente de forma abierta.

Al igual que en las restantes iniciativas, aquellos miembros de los Órganos de Dirección de los Entes Reguladores de Servicios Públicos que incumplan lo establecido en este decreto incurrirán en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

2.1.3.2.- La Participación Pública Ambiental en la Normativa Sectorial

A continuación realizaremos el análisis sectorial de la implementación de mecanismos de participación ciudadana.

Áreas protegidas	
Disposición	Contenido
Resolución APN 16/94 Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental Res. APN n° 812/85	En relación a los Estudios de Impacto Ambiental, se establece el derecho de cualquier organismo, entidad o persona a tomar conocimiento y efectuar las observaciones que considere convenientes. En cuanto a las instancias de participación propiamente dichas, se nombra a las Comisiones Asesoras Locales, previstas por la Resolución 812, junto con las Comisiones Consultivas. La resolución n° 16/94 menciona a las Comisiones Evaluadoras de Estudios de Impacto Ambiental.

¹⁰⁹ Los temas expresamente establecidos por el Art. 13 del Dto. son: a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior; o que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario; b) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos; c) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial; o que haya sido preparada por asesores jurídicos o abogados de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial; d) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional; e) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente; f) aspectos relativos exclusivamente a las normas y prácticas internas del Ente Regulador; g) información referida a datos personales de carácter sensible o que pudiera ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

Cambio Climático	
Disposición	Contenido
Ley n° 24.295 Aprueba Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.	<p>“Art. 4: 1. Todas las Partes, deberán: ... i) Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales...”</p> <p>“Educación, formación y sensibilización del público. Art. 6.: Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes: .. iii) La participación en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas;...”</p>
Ley n° 25.438 Aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.	Art. 12: Podrán participar en el Mecanismo para un Desarrollo Limpio, en particular en las actividades mencionadas en el inciso a) del párrafo 3 supra... las entidades privadas o públicas, y esa participación quedará sujeta a las directrices que imparta la junta ejecutiva del mecanismo para un desarrollo limpio”.

Desertificación	
Disposición	Contenido
Ley n° 24.701 Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación.	<p>Art. 5: “Al preparar y aplicar los programas de acción nacionales de conformidad con los artículos 9 y 10 de la Convención, según corresponda, cada país Parte afectado de la región: (b) hará participar a las poblaciones afectadas, incluidas las comunidades locales, en la elaboración, coordinación y ejecución del programa mediante un proceso de consulta local, con la cooperación de las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales pertinentes”.</p> <p>Art. 10. “... 2. Los programas de acción nacionales deben especificar las respectivas funciones del gobierno, las comunidades locales y los usuarios de la tierra, así como determinar los recursos disponibles y necesarios</p> <p>Los programas de acción nacionales (e)... facilitarán el acceso de las poblaciones locales a la información y Programas de acción nacionales”.</p>
Dto. n° 1332/02 Crea el Programa Social de Bosques “ProSoBo” en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.	Las potenciales actividades de aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas y de forestación a ser impulsadas por el “ProSoBo”, “serán identificadas a partir de situaciones de necesidad que surjan de manifestaciones espontáneas de la población, solicitudes de intervención por parte de gobiernos provinciales , municipios u otras Autoridades; ONG; organizaciones empresariales; sindicales; entidades religiosas;...”

Diversidad biológica

Disposición	Contenido
<p>Dto. n° 347/97</p> <p>“Autoridad de aplicación de la Ley sobre Diversidad Biológica. Creación de la CONADIBIO”.</p>	<p>Sus principales funciones son: a) Asesorar a la autoridad de aplicación en la implementación del convenio, b) Proponer y propiciar las acciones conducentes al logro de los objetivos y metas del convenio, y c) Elaborar y proponer a la autoridad la Estrategia Nacional sobre la Diversidad Biológica.</p>
<p>Resoluciones SAYDs n° 260/03 y 91/03.</p> <p>Establece el Reglamento por el cual se regirá la CONADIBIO</p>	<p>La Comisión estará integrada por representantes gubernamentales, de cámaras empresariales, representantes de ONG's, de organizaciones y sociedades científico-técnicas, de organizaciones indígenas y un representante del Consejo de Rectores de Universidades Privadas¹¹⁰.</p>

Pesca

Disposición	Contenido
<p>Ley n° 24.922</p> <p>Régimen Federal de Pesca</p>	<p>Art. 10. “En el ámbito del Consejo Federal Pesquero funcionará una Comisión Asesora honoraria integrada por representantes de las distintas asociaciones gremiales empresarias y de trabajadores de la actividad pesquera, según lo reglamento el mismo”.</p> <p>Su función es asesorar al COFEPE en el establecimiento de la política pesquera nacional y la Captura Máxima Permissible por especie.</p>

Represas Hidroeléctricas

Disposición	Contenido
<p>Ley n° 25.975.¹¹¹</p> <p>Obras hidráulicas</p>	<p>Establece la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de represas hidroeléctricas.</p> <p>El art. 3° impone la obligación al Poder Ejecutivo de informar al Congreso de la Nación, cada noventa (90) días, los resultados parciales de la totalidad de los estudios realizados y, una vez finalizados los mismos, debe remitir su evaluación y conclusión definitiva.</p> <p>Los mencionados estudios deberán ser presentados en audiencia pública en el ámbito del Congreso de la Nación.</p> <p>Participarán de la misma los funcionarios que participaron en la elaboración de los estudios, junto a organismos no gubernamentales especializados en materia ambiental, universidades, centros académicos y públicos en general.</p> <p>La omisión de la audiencia pública será causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia.</p>

¹¹⁰ En cumplimiento de sus funciones de autoridad de aplicación del convenio, la SAYDS dictó la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica, que se propone cumplir con los objetivos y metas contenidas en el mismo. En lo que hace a la participación ciudadana, la Estrategia se propone promover la participación de los diversos actores sociales involucrados, en especial de las comunidades locales en procesos estratégicos de desarrollo de nuevos mercados para los productos y procesos derivados de recursos genéticos locales o que utilicen tecnologías tradicionales.

¹¹¹ Modifica la Ley n° 24.539, modificatoria a su vez del artículo 3ro. de la Ley n° 23.879.

Residuos Nucleares

Disposición	Contenido
Ley n° 25.018 Ley de Residuos Radiactivos	Establece la obligación de realizar audiencia pública para los casos de emplazamiento de nuevas instalaciones para la disposición final de residuos radiactivos.

Residuos Peligrosos

Disposición	Contenido
Ley n° 24.051 Ley de Residuos Peligrosos	Establece el “Consejo Consultivo”, como instancia de participación ciudadana, que asistirá a la autoridad de aplicación en el desarrollo de iniciativas relacionadas con los residuos peligrosos. El Consejo estará integrado por representantes de universidades, centros de investigaciones, asociaciones y colegios de profesionales, asociaciones de trabajadores y de empresarios, ONG’s ambientalistas y toda otra entidad representativa de sectores interesados (art. 63), lo que garantiza la participación de amplios sectores.
Resolución SRNyDS n° 422/97 Reglamenta la Ley n° 24.051	Establece las funciones del Consejo Consultivo: a) Asesorar en la elaboración de propuestas para mejorar la normativa, b) Proponer planes de acción, c) Promover el intercambio de información entre los distintos sectores, d) Asistir al desarrollo de propuestas de coordinación de acciones para el cumplimiento de los objetivos específicos.

Servicios Públicos**Agua**

Disposición	Contenido
Dto. n° 999/92 “Aprueba el reglamento administrativo regulador de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales de competencia de obras sanitarias de la Nación”.	Establece, en el ámbito del ETOSS, el funcionamiento de una Comisión Asesora, integrada por representantes de las asociaciones o entidades ligadas a temas sanitarios o a los Usuarios, para los supuestos de emprendimientos, construcciones, concesiones o implementación de cualquier otra acción dentro del área regulada. En estos casos, deberá invitarse a formar parte de esta comisión a un representante de las jurisdicciones involucradas.

Electricidad	
Disposición	Contenido
Ley n° 24.065 y Régimen de la Energía Eléctrica Dto. 1398/92	<p>Ambas normas prevén la celebración de audiencias públicas por parte del Ente, en supuestos tales como a) previo al otorgamiento del certificado de aprobación de construcción, extensión o ampliación de instalaciones eléctricas de magnitud (art.11) o que puedan interferir o amenazar el servicio o sistema de otro transportista o distribuidor (art.13), b) A fin de determinar si el cambio de tarifas solicitado por el concesionario responde a los intereses del marco regulatorio y al interés público (art.46), c) Cuando de oficio, o frente a la denuncia de un particular, se considere que una tarifa es injusta o irrazonable (art.48), d) A fin de decidir la conveniencia, necesidad y utilidad general de los servicios de transporte y distribución; y las conductas contrarias a la libre competencia de mercado (art.74), entre otros supuestos.</p> <p>La organización y aplicación del régimen de audiencias públicas previsto por la ley se enmarca dentro de las funciones y obligaciones del Ente, en todos aquellos casos en que las decisiones afecten el interés general (en particular al tratarse los cuadros tarifarios o cuestiones vinculadas a la calidad del servicio).</p>
Dto. n° 39/94 Reglamento de Audiencias Públicas.	<p>Se establecen los principios que guiarán el procedimiento de audiencia pública. Entre ellos encontramos el de oralidad, informalidad, participación y economía procesal (art.1).</p> <p>Podrá participar de la audiencia cualquier persona, quien podrá intervenir oralmente con la autorización de la autoridad a cargo (art.10).</p> <p>Sólo revestirá calidad de parte aquel que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo o difuso, las organizaciones de usuarios, ONG's, organismos gubernamentales y el Defensor del Usuario (art.4).</p>
Gas	
Disposición	Contenido
Ley n° 24.076, Privatización de Gas del Estado Dto. n° 1738/92 Reglamentación Ley n° 24.076 Dto. n° 2731/93 Apruébase la Reglamentación del Art. 83 Ley n° 24.076	<p>La ley determina el Marco Regulatorio de la actividad.</p> <p>En conjunto, las normas regulan la realización de audiencias públicas, para determinados supuestos, todos ellos relacionados con habilitaciones, construcciones o ampliaciones de obras llevadas a cabo por los sujetos que se encuentran bajo el control del ente¹¹⁴.</p> <p>Fundamentalmente, se prevé su realización en la resolución de controversias específicas sobre la conveniencia, necesidad y utilidad pública de los servicios de transporte y distribución y sobre las conductas contrarias a los principios de libre competencia o el abuso de situaciones derivadas de un monopolio natural (art. 68).</p>

¹¹² Entre las que se destacan: a) Renovación de la habilitación como prestador de servicios (art. 6), b) Acuerdo sobre las condiciones del servicio requerido por un concesionario (art.29), c) Modificaciones de tarifas, cargos, precios máximos, solicitadas por los concesionarios o consumidores (art. 46), d) A fin de tramitar los reclamos de los consumidores y los conflictos entre operadores, en los casos complejos o de envergadura (art. 52 inc. 7 del Decreto), etc..

Transporte

Disposición	Contenido
Dto. nº 1388/96 Establece la integración de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Aprobación del estatuto.	El organismo de control es la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Mediante la norma se establece el Estatuto de la CNRT, que señala que cuando como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, la Comisión considerase que cualquier acto de un prestador del servicio es violatorio de la normativa vigente, notificará de ello a todas las partes interesadas y podrá convocar a una Audiencia Pública (art. 15).

Normas	Herramientas de participación previstas
Constitución Nacional	Participación Política (Iniciativa Popular, Consulta Popular)
Tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional	Participación Ciudadana Participación Política
Ley nº 25.675 (Ley General del Ambiente)	Participación Ciudadana (Audiencias Públicas)
Ley nº 25.831 (Acceso a la Información en Materia Ambiental)	
Ley nº 25.612 (Gestión Integral Residuos Industriales)	
Ley nº 25.688 (Gestión Ambiental de Aguas)	
Ley nº 25.670 (Gestión y eliminación de PCB's)	
Ley nº 25.916 (Gestión de Residuos Domiciliarios)	Participación Ciudadana
Decreto nº 1172/03	Participación Ciudadana (Audiencias Públicas, Elaboración Participativa de Normas, Reuniones abiertas de Entes Reguladores de Servicios Públicos)
Residuos Peligrosos	Participación Ciudadana (Consejo Consultivo)
Áreas Protegidas	Participación Ciudadana (Comisión Evaluadora, Comisiones Consultivas y Comisiones Asesoras Locales)
Cambio Climático	Participación Ciudadana

Normas	Herramientas de participación previstas
Desertificación	Participación Ciudadana
Diversidad Biológica	Participación Ciudadana
Pesca	
Represas Hidroeléctricas	Participación Ciudadana (Audiencia Pública)
Residuos Nucleares	Participación Ciudadana (Audiencia Pública)
Servicios Públicos	Participación Ciudadana (Comisiones Asesoras, Audiencias Públicas)

La Constitución Nacional contiene previsiones que garantizan la participación política.	X
La Constitución Nacional contiene previsiones que garantizan la participación ciudadana propiamente dicha.	
Existe una ley Nacional que regula y garantiza expresamente el derecho de Acceso a la Participación Pública.	
Existe una ley Nacional que garantiza expresamente el derecho de Acceso a la Participación Pública Ambiental.	
El derecho de Acceso a la Participación se encuentra contemplado en otras normas.	X

2.1.4. Valoración del reconocimiento del derecho de acceso a la participación ciudadana en materia ambiental

La reforma constitucional de 1994 consagró dos instrumentos fundamentales para el ejercicio de la democracia semi-directa, tales como la iniciativa y la consulta popular, reconociendo asimismo, mediante tratados internacionales incorporados al Art. 75 inc. 22, el derecho de los ciudadanos a participar en la "discusión de los asuntos públicos" y "el gobierno de su país".

Sin embargo, ello no permite afirmar que la participación ciudadana, se encuentre reconocida a nivel constitucional, en tanto no es posible encontrar en su texto *herramientas* específicamente destinadas a que los ciudadanos se involucren en los procesos de *toma de decisiones de las acciones que afectan a la esfera pública*.

En este contexto, las herramientas de participación consagradas en el Dto. n° 1172/03 (elaboración participada de normas, las audiencias de gestión de intereses y las audiencias públicas) representan un notable avance en el proceso de fortalecimiento institucional de la participación ciudadana, que trasciende el alcance de aplicación de la administración pública nacional, en la medida en que produce un importante efecto demostración que se traslada a otras jurisdicciones.

Desde la perspectiva ambiental, la LGA también ha significado un gran paso adelante en la materia, al reconocer el derecho de toda persona a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, imponiendo además el deber de las autoridades de "institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas, como instancias obligatorias y previas para la autorización de actividades que puedan generar efectos negativos o significativos para el ambiente".

Ahora bien, dicha norma no resulta por sí misma suficiente para garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones que involucran al ambiente y al desarrollo sustentable, en tanto requieren del desarrollo de otros instrumentos normativos de carácter sectorial y de la adecuación y desarrollo de la normativa provincial vinculada a la misma.

Asimismo es necesario destacar que la ausencia de normas destinadas a regular los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental a nivel nacional han impedido que mecanismos tales como las audiencias públicas pudiesen afianzarse como mecanismos idóneos para canalizar la participación ciudadana en la materia.

No obstante ello, cabe valorar positivamente la existencia de mecanismos de participación en la normativa nacional, aún cuando resulta necesario un mayor desarrollo de los mismos. En el caso ambiental, cabe esperar especialmente un mayor desarrollo de la legislación de presupuestos mínimos, la de carácter sectorial y el desarrollo de normas provinciales que complementen los procesos en los cuales se involucre la gestión del ambiente, especialmente los procesos de evaluación de impacto ambiental.

2.2.- Análisis del Aspecto Material del Derecho de Acceso a la Participación Pública Ambiental

El presente análisis muestra los resultados de la evaluación del grado de implementación del derecho de acceso a la participación pública en las principales dependencias que cuentan con competencias específicamente asignadas en materia ambiental, tanto en la administración pública nacional como en las comisiones pertinentes del Congreso de la Nación.

Al igual que lo detallado en el capítulo correspondiente al análisis del derecho de acceso a la información pública ambiental, se ha consultado a los siguientes organismos:

- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS);
- Administración de Parques Nacionales (APN);
- Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la H. Cámara de Diputados de la Nación;
- Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación;
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS);
- Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS);
- Ente Regulador de la Electricidad (ENRE);
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT);
- Entidad Binacional Yacyretá (EBY);
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA);
- Policía Federal Argentina (División Ambiental y de Bomberos);
- Prefectura Naval Argentina (PNA);
- Gendarmería Nacional.

También se efectuaron consultas a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en su calidad de Autoridad de Aplicación del Dto. n° 1172/03.

2.2.1.- Los mecanismos de Participación Pública Ambiental en el ámbito federal

2.2.1.1.- Audiencias Públicas

Las audiencias públicas se han convertido en la práctica, y por diversas circunstancias, en uno de los mecanismos de participación pública más

utilizados en el ámbito de la administración federal. Ello se ha debido fundamentalmente a su inclusión como instrumento de consulta previa a la toma de decisiones en los marcos regulatorios de los servicios públicos, que fueron privatizados en el marco de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado¹¹³.

Tal como lo destaca Uslenghi, el modelo regulador adoptado se ha inspirado en el sistema estadounidense, que consagra a las audiencias públicas como un procedimiento imprescindible para conocer la opinión de los interesados con carácter previo a la adopción de decisiones administrativas generales¹¹⁴.

La utilización de las audiencias públicas no ha tenido un desarrollo uniforme en los distintos organismos de la administración nacional, ni en los organismos que cuentan con competencias ambientales.

Los resultados de la investigación demuestran que son muy pocos los organismos que, en la práctica, han llevado a cabo este tipo de instancias de participación pública en los procesos de toma de decisiones, cuestión que ha quedado prácticamente reservada para aquellos que cuentan con marcos normativos que expresamente obligan a llevarlas a cabo, o que han adoptado al efecto la modalidad incluida en el Dto. n° 1172/03¹¹⁵.

En este sentido, la mayoría de los Entes Reguladores de Servicios Públicos cuentan con reglamentos que rigen el funcionamiento de las Audiencias públicas, los que establecen los casos en que deben ser convocadas y las formas de participación de los interesados. Al respecto, la tónica actual del procedimiento determina que, generalmente, pueda ser participante toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, que esté relacionado con la temática para la que ha sido convocada la audiencia, lo que otorga en los hechos una amplia legitimidad a la concreción de la participación ciudadana.

Es importante resaltar que a partir de la sanción del Dto. n° 1172/03, los distintos organismos de la administración nacional han comenzado a instrumentar, de manera paulatina, las diversas formas de participación contenidas en cada uno de los reglamentos que conforman el citado cuerpo normativo. Asimismo, varios organismos han dictado reglamentaciones a

¹¹³ La realización de audiencias públicas con carácter previo a la toma de ciertas decisiones fue expresamente incluido en los marcos regulatorios del gas, la energía eléctrica y las telecomunicaciones.

¹¹⁴ Uslenghi, Alejandro J., "Audiencias públicas", en AA.VV., Procedimiento Administrativo, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, pág. 300.

¹¹⁵ Cabe señalar al respecto que, según lo informado oficialmente por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a la fecha de cierre de la presente publicación se habían desarrollado 56 Audiencias Públicas, conforme las previsiones contenidas en el Decreto 1172/03.

fin de adecuar su accionar a las previsiones establecidas por el mencionado decreto.

En lo que hace a la temática ambiental, el régimen de la audiencia pública ha sido desarrollado a nivel nacional a través de legislación sectorial específica, como es el caso de la Ley de Obras Hidráulicas¹¹⁶.

No obstante ello, debemos recordar que la utilización de las Audiencias Públicas como mecanismo de participación fue introducida en la Argentina por el movimiento ambiental, precisamente como garantía para una participación pública ordenada. En este sentido, en el año 1984, a inicios del regreso a la democracia, el Senado de la Nación celebró a título demostrativo la primera audiencia pública, a raíz de la necesidad de determinar su competencia en el control de la contaminación del Río Reconquista, un curso de agua situado en la Provincia de Buenos Aires¹¹⁷.

Sin embargo, la ausencia de una norma específica en el ámbito federal destinada a regular el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, ha impedido en los hechos que las Audiencias Públicas pudiesen desarrollarse como un mecanismo propicio para canalizar la demanda de participación ciudadana en materia ambiental, específicamente en cuanto al control de los proyectos sometidos a estudio.

2.2.1.2.- Instancias de Participación de Carácter Consultivo

Se han instrumentado asimismo otros espacios de participación, de carácter consultivo, y/o asesor en diferentes ámbitos de la administración, con el objeto de integrar las opiniones de los expertos y representantes de diferentes sectores de la sociedad a los procesos de toma de decisiones.

Dichos órganos pueden estar formados por especialistas, miembros del sector privado con vinculación directa sobre el tema específico de incumbencia u organizaciones de la sociedad civil, e intervienen en determinadas instancias de un proceso de toma de decisión o de formación de la voluntad de la administración, con el objeto de brindar una opinión o hacer conocer el interés de un grupo o sector determinado.

A título de ejemplo, cabe mencionar que en el ámbito del ETOSS funciona, desde 1999, una "Comisión de Usuarios"¹¹⁸, que se encuentra integrada por representantes de las asociaciones de defensa de los derechos

¹¹⁶ Ley Nº 23.8794 de *Obras Hidráulicas* (B.O. 01/11/90), modificada por la ley Nº 24.5395 (B.O. 14/09/95).

¹¹⁷ "Participación Pública y Autonomía Municipal. Provincia de Buenos Aires. Estrategia para la construcción de una democracia participativa y la descentralización política de la Provincia de Buenos Aires", Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2001 (disponible en www.farn.org.ar)

¹¹⁸ La comisión se encuentra integrada por 15 ONGs de usuarios y consumidores, entre las que se destacan: ADELCO; Asoc. Vecinal "Manuel Belgrano", la "Unión de Usuarios y Consumidores", "ADECUA"; "Consumidores Argentinos" y "Consumidores Libres", entre otros.

de los consumidores, registradas conforme la ley 24.240 y que representen a usuarios de los servicios de agua potable y recolección de efluentes cloacales por red, dentro del área de la concesión¹¹⁹. Cabe destacar que dicha comisión recibe fondos del Ente, para el desarrollo de su labor.

Por su parte, la APN mediante Res. n° 812/85, ha establecido las Comisiones Asesoras Locales y las Comisiones Consultivas, que surgen como dos instancias destinadas a facilitar la participación del público en la administración de las áreas protegidas.

Las Comisiones Asesoras Locales, se encuentran integradas por expertos en la materia designados por la Administración, a propuesta de las instituciones, entidades y sectores actuantes en el área de cada uno de los Parques Nacionales, y tienen por objeto sugerir medidas que consideren convenientes para el mejor funcionamiento de los mismos¹²⁰.

Las Comisiones Consultivas, a su vez, son instancias de participación obligatorias, que han sido establecidas por sugerencia del Banco Mundial, organismo que financia el proyecto de construcción de seis nuevos parques. Tienen como función: a) Asesorar a la Administración de Parques Nacionales respecto del manejo del área protegida, b) Constituir un nexo entre los actores sociales y la Administración, y c) Procurar la participación de los pobladores del área en la planificación y toma de decisiones¹²¹.

En lo que hace a la SAYDS, cabe mencionar que existen áreas que cuentan con instancias de participación de la sociedad civil, las que fundamentalmente se relacionan con tareas de asesoramiento y consulta. Esto sucede, por ejemplo, con la "Comisión Asesora por el Cambio Climático", el "Comité Asesor de la Oficina Argentina del Mecanismo por el Desarrollo Limpio", la "Mesa sobre Producción Limpia", el "Proyecto Ciudadanía Ambiental Global", la "Comisión Nacional Asesora sobre Diversidad Biológica".

Asimismo, la SAYDS se encuentra desarrollando desde comienzos del año 2004, la Agenda Ambiental 2004/2007¹²², que tiene por objeto efectuar definiciones y propuestas de política ambiental a nivel federal, a tra-

¹¹⁹ El objeto de la comisión es responder en tiempo y forma las cuestiones sometidas a consulta, entre las que se considera especialmente: 1) modificación de las tarifas, 2) Modificación de las condiciones de inversión y expansión del servicio, 3) modificación en condiciones de calidad o cantidad de la cobertura, 4) modificaciones al régimen de reclamos de usuarios u otras que se estimen proceder. Su dictamen no es vinculante. La Comisión puede acercar opiniones sobre otros temas que estime pertinente y posee amplio acceso a la información.

¹²⁰ Actualmente se encuentran constituidas Comisiones Asesoras Locales en los Parques Nacionales: Lanín, Nahuel Huapi, Los Glaciares, Los Cardones, Talampaya y Tierra del Fuego.

¹²¹ Actualmente se encuentran en funcionamiento las Comisiones de los Parques Copo, Condorito y San Guillermo.

¹²² La falta de constitución del Consejo Nacional para el Desarrollo Sustentable (CNDS) es uno de los principales incumplimientos de la Agenda 21 con relación a la temática de la participación pública. El modelo de Consejo que plantea el Decreto 767/99, necesita ser sustancialmente revisado en lo que respecta a su composición, reconociendo la participación no sólo del sector público, sino también de la sociedad civil y el sector

vés de un proceso participativo abierto a los diferentes sectores representativos en la materia¹²³. Sin embargo, el procedimiento establecido ha sido objetado por un importante grupo de ONG's, quienes han hecho saber públicamente su preocupación por la ausencia de un verdadero proceso de participación en la construcción de la citada agenda¹²⁴.

2.2.1.3. Mecanismos de participación que surgen del Dto. n° 1172/03

Luego de la sanción del Dto. n° 1172/03, los diferentes entes reguladores han ido incorporado a su normativa interna las disposiciones de este Reglamento.

Cabe señalar especialmente el caso del ETOSS, que informa en su página web la implementación de varias Reuniones Abiertas de Directorio, brindando detalles de las mismas.

También podemos mencionar las convocatorias a Elaboración Participada de Normas efectuadas por el ENARGAS, el ENRE y la Oficina Anticorrupción¹²⁵. Respecto de la implementación de los Registros de Gestión de Intereses, es dable señalar que se encuentran registrando sus audiencias más de 700 funcionarios en el sitio www.mejordemocracia.gov.ar, habiéndose incorporado hasta el momento más de 8000 reuniones¹²⁶.

2.2.2.- Análisis de Calidad y Accesibilidad

2.2.2.1.- Staff y Tecnología

La mayor parte de los organismos consultados carecen de oficinas o personal específicamente encargado de llevar a cabo la tarea de promover

privado. En cuanto a sus funciones, el CNDS debe servir como ámbito institucionalizado que posibilite, mediante la participación y el diálogo de distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, la integración de objetivos económicos, sociales y ambientales en los procesos de toma de decisiones públicas.

¹²³ Ver http://www.medioambiente.gov.ar/agenda_ambiental/default.htm

¹²⁴ Al respecto, en representación de la "Mesa de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Diálogo Argentino", las ONG's Fundación Cambio Democrático, Fundación Vida Silvestre Argentina y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, con el consenso del Grupo Impulsor de la Mesa de Ambiente y Desarrollo Sustentable, elevaron a la SAyDS un documento en el que recomiendan jerarquizar la Agenda Ambiental Nacional a partir de la implementación de un proceso participativo que incluya a todos los actores interesados.

¹²⁵ En especial los casos de elaboración participada de normas convocados por la Oficina Anticorrupción por la Ley de Acceso a la Información y la Ley de Lobby (Proyecto de Ley definitivo de Publicidad de la Gestión de Intereses).

¹²⁶ Sin embargo, es dable señalar que una investigación realizada por Poder Ciudadano advierte la existencia de información publicada de manera retroactiva, por las distintas carteras, lo cual implica una debilidad respecto del espíritu del decreto, que contempla una actualización diaria.

y organizar los procesos de participación pública. Dicha tarea, al igual que lo que sucede con los pedidos de acceso a información, es desarrollada por el personal de las instancias técnicas competentes, de manera indistinta y sin que esa sea su tarea principal.

Respecto de la *tecnología* disponible, los organismos en general informan que la misma no se encuentra específicamente aplicada a brindar soporte a los procesos de participación. Algunos entes reguladores de servicios públicos, vuelcan la información relacionada con el desarrollo de las audiencias públicas, en las páginas Web¹²⁷.

A partir de la sanción del Dto. n° 1172/03 diversas dependencias del Poder Ejecutivo han comenzado a poner a disposición del público, a través de los sitios Web, la información relacionada con las instancias de participación establecidas en la norma, tal como sucede en el caso de los Registros de Audiencias de Gestión de Intereses y las Reuniones Abiertas de los Directorios de los entes reguladores¹²⁸.

2.2.2.2.- Capacitación

La mayoría de los organismos manifiesta no haber llevado a cabo programas o actividades destinadas a capacitar a los funcionarios públicos respecto de la implicancia, el alcance, la organización y el fundamento de los procesos de participación ciudadana.

Sin embargo únicamente la Administración de Parques Nacional y el Ente Binacional de Yacyretá (EBY), manifestaron haber desarrollado tareas de capacitación destinadas a tal efecto, pero sin especificar el contenido de las mismas.

2.2.2.3.- Presupuestos y recursos

En relación a los *recursos* presupuestarios utilizados para desarrollar las instancias de participación impuestas por las normas, la mayoría de los organismos consultados expresa que no existen fondos específicos destinados a solventar los costos que las mismas irrogan, los cuales son absorbidos por las partidas presupuestarias generales¹²⁹.

¹²⁷ En este sentido, el ENARGAS y el ENRE realizan convocatorias a audiencias públicas a través de los medios formales que la ley prevé, por medio de la página web y el registro de las audiencias y su resultado por medio de actas y videofilmmaciones.

¹²⁸ Sin embargo, debemos resaltar que dicha información no resulta de fácil acceso para quienes no posean experiencia en la búsqueda de información. Asimismo, en el caso de no contar con acceso a Internet no podrá utilizarse este medio de consulta (al respecto ver acápite "Introducción" al análisis de los derechos).

¹²⁹ EBY es el único organismo que ha informado que destina fondos para el cumplimiento de diferentes formas de participación entre las destaca: Audiencias Públicas, Consultas e Invitaciones a efectuar presentaciones a técnicos, académicos y otras personas del sector privado.

Asimismo tampoco se cuenta con información específica respecto del costo que representa la implementación de las herramientas de participación pública para los organismos, información que resulta de fundamental importancia para poder evaluar la capacidad con la que cuenta el Estado para gestionar estos procesos y cumplir con los mandatos legales.

2.2.2.4.- Registros de participación

La mayor parte de los entes reguladores de servicios públicos que desarrollan instancias de participación, en especial audiencias públicas, obtienen registros de las opiniones vertidas por los participantes mediante actas. Otros, como sucede con el ENARGAS, realizan grabaciones de las distintas intervenciones, que luego son agregadas a los expedientes correspondientes.

Haciendo un resumen de los registros actualmente disponibles por los distintos entes reguladores, podemos mencionar que, por ejemplo, el ENRE refiere en su página Web la existencia de Audiencias Públicas y de Gestión de Intereses. El ENARGAS, a su vez, cuenta con varios registros relacionados con Audiencias Públicas (referidas a habilitación y ejecución de obras y de ajustes tarifarios) y de Gestión de Intereses.

Fuera de estos casos, la mayoría de los organismos entrevistados informaron que carecen de registros en los que conste la participación efectuada por la ciudadanía. En este orden de ideas, la SAyDS, manifiesta en su respuesta al pedido de informes realizado por el equipo de investigación que no cuenta con registros de convocatorias a procesos de participación pública, aunque menciona que las mismos “son permanentes y respecto de temas diversos”. “Los registros de participación, son efectuados por el área encargada de llevar adelante el proceso, en la mayoría de las veces según la formalidad del encuentro o actividad.”

Finalmente, el EBY informó que cuenta con registros de los espacios de participación, en donde se dejan establecidos los puntos tratados, las exposiciones de los participantes y los consensos alcanzados¹³⁰.

2.2.2.5.- Momento de la Participación y Difusión de la Convocatoria

Ninguno de los organismos consultados ha establecido directivas o normativa interna tendiente a modificar, ampliar o complementar las disposiciones establecidas en el mencionado Dto. n° 1172/03 respecto de estos ítems, por lo que se sigue el siguiente esquema:

¹³⁰ Los mismos no se encuentran publicados en la página Web del organismo. El equipo de trabajo tampoco pudo acceder a los mismos, pese a haberlo solicitado.

Herramienta	Momento de la participación	Difusión de la Convocatoria
Audiencia Pública	Durante la audiencia	Publicación durante 2 días en el Boletín Oficial, en al menos DOS (2) diarios de circulación nacional y –en su caso– en la página de Internet del organismo. Cuando la temática a tratar así lo exigiese, deben ampliarse las publicaciones a medios locales o especializados en la materia.
Audiencia de Gestión de Intereses	Durante la celebración de la audiencia con el funcionario correspondiente.	En las páginas Web de los organismos. La información contenida en los Registros de Audiencias de Gestión de Intereses tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a fin de garantizar su libre acceso, actualización diaria y difusión a través de la página de Internet del área respectiva.
Elaboración Participada de Normas	Durante todo el proceso de elaboración participada de normas, hasta la adopción de un proyecto de ley.	Se establece que la Autoridad Responsable debe publicar durante DOS (2) días en el Boletín Oficial, y al menos QUINCE (15) días en su página de Internet, el contenido del acto de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, invitando a la ciudadanía a expresar sus opiniones y propuestas. En los casos en que, a juicio de dicha Autoridad resulte procedente, deben ampliarse las publicaciones a diarios de circulación nacional, medios locales y/o especializados en la temática de la norma a dictarse.
Reuniones Abiertas de Directorio	Durante la celebración de la reunión de Directorio.	Los Órganos de Dirección de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos deben publicar la convocatoria a sus reuniones, con una anticipación no menor de CINCO (5) días de la fecha propuesta para su realización, en su sitio de Internet, en las carteleras de las Mesas de Entrada y en los espacios destinados a la atención al público en general.

2.2.2.6.- Impacto en el ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía

Si bien no existen datos oficiales que sean capaces de demostrar el grado de conocimiento con el que cuenta la ciudadanía respecto del derecho a la participación pública, los resultados de las encuestas desarrolladas en el transcurso de la presente investigación¹³¹, arrojaron como resultado un bajo nivel de *conocimiento y ejercicio de los mecanismos de participación vigentes*.

En ese orden de ideas, el Índice de Participación Ciudadana (IPC) que elabora la Red Interamericana para la Democracia (RID)¹³², indica que el 50,2% de los encuestados considera que la participación es baja. Asimismo y para el caso de ser convocado a participar, el 37,1 lo haría en un proyecto de Iniciativa Popular, el 36,4% en Internas Abiertas de Partidos Políticos, el 34,6% en una Audiencia Pública, mientras que el 31% lo haría en la elaboración de un Presupuesto Participativo.

2.2.2.7.- Otros Indicadores: Frecuencia, Alcance y Costos para la ciudadanía

Respecto de los indicadores mencionados, cabe indicar que consultados los organismos respecto de si realizan algún tipo de *evaluación* tendiente a verificar la implementación del derecho a participar, en general han respondido negativamente o sin brindar información al respecto.

En cuanto a los costos de la implementación de la participación, lamentablemente tampoco ha sido brindada información al respecto, aunque el Dto. n° 1172 es claro al disponer la gratuidad de la participación.

Por último, en cuanto a la *frecuencia* de la realización de la participación, la misma no es informada en general por los organismos, con la excepción del ENARGAS que menciona que en el caso de las Audiencias Públicas se realizan con una anterioridad no menor a 18 meses de cada habilitación del prestador (en el caso de que quiera renovarla).

La APN, por su parte, informa que analizando los últimos 2 años pueden referir: a) Un caso de EIA (Evaluación de Impacto Ambiental); b) Las Comisiones Consultivas tienen reuniones ordinarias en forma bimestral; y c) Las Comisiones Asesoras Locales se reúnen periódicamente como mínimo cada 2 meses.

¹³¹ A pesar de que el derecho se manifiesta como conocido por un 26% de los encuestados, solamente un 3% de la totalidad han ejercido alguna vez el derecho.

¹³² Disponible en: www.redinter.org

2.2.2.8.- Estrategias de implementación de las normas de participación ciudadana

Al igual que lo que sucede con el acceso a la información pública, no se han logrado obtener datos muestren la puesta en marcha de planes, programas o proyectos específicos, destinados a fortalecer el derecho a la participación ciudadana, en los organismos públicos con competencia ambiental en el ámbito federal.

No obstante ello, a partir de la sanción del Dto. n° 1172/03, la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ha puesto en marcha una serie de acciones tendientes a lograr la implementación del mismo, entre las que se destacan:

- Difusión de los mecanismos de participación ciudadana contenidos en el decreto;
- Establecimiento de un sistema de información y consulta destinado a para canalizar inquietudes, dudas y consultas de los organismos y de la ciudadanía en general, y
- Un programa de capacitación destinado a los funcionarios y las autoridades responsables de la implementación del Dto. n° 1172/03.

Dichas acciones también incluyen la puesta en marcha de un "Plan Nacional de Gobierno Electrónico", destinado a promover el empleo eficiente y coordinado de los recursos de las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la gestión pública y los vínculos de contacto entre el Estado y los ciudadanos¹³³.

2.2.3.- Cuadros:

Estos cuadros son meramente descriptivos y representan la situación existente en la mayoría de los organismos relevados.

¹³³ El mismo desarrollará una serie de instrumentos entre los que se destacan la guía de trámites con ventanilla única, un sistema de seguimiento de expedientes, accesible por Internet, y un portal general del gobierno, que contendrá un directorio en línea de organismos y funcionarios de gobierno. Datos proporcionados por la Subsecretaría de Gestión Pública.

Indicadores de Calidad

Personal

Existe personal específicamente abocado a la tarea de desarrollar las herramientas de participación.	
No existe personal específicamente abocado a la tarea de desarrollar las herramientas de participación.	
La tarea esta a cargo de las áreas técnicas competentes, no siendo esa su función específica.	X

Obligaciones y funciones

El personal conoce cuáles son las funciones y obligaciones relacionadas con el cumplimiento de las normas que garantizan el derecho de acceso a la participación.	
Solamente aquellas personas asignadas al cumplimiento de la tarea conocen las obligaciones y funciones relacionadas con el cumplimiento de las normas que garantizan el derecho de acceso a la participación.	X
El personal no conoce cuáles son sus funciones y obligaciones respecto de esta tarea.	

Capacitación del Personal

El personal recibe capacitación permanente y continua respecto del ejercicio del derecho de participación.	
El personal ha recibido algún tipo de capacitación.	X
El personal no ha recibido ningún tipo de capacitación al respecto.	

Resultados

Se realizan evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos respecto de los mecanismos de participación.	
Se han realizado evaluaciones parciales al respecto.	X
No se han realizado evaluaciones de los resultados obtenidos en los dos últimos años.	

Asignación de Recursos

Existen recursos específicos para el funcionamiento del sistema de participación ciudadana.	
No existen recursos económicos asignados específicamente para el funcionamiento del mismo.	X

Tecnologías Disponibles

Existe tecnología adecuada disponible para el funcionamiento de las herramientas de participación previstas.	
Existen algunos medios tecnológicos disponibles al respecto.	X
No existe tecnología disponible para el funcionamiento de las herramientas participativas.	

Registros

Los organismos registran la realización de las instancias participativas y cuentan con medios adecuados para ello.	X
Los organismos no cuentan con medios y registros de las instancias participativas.	

Estrategias de Implementación de los derechos

Los organismos han desarrollado estrategias para la implementación del derecho de participación ciudadana.	X
Los organismos no han desarrollado estrategias para la implementación del citado derecho.	

Impacto del ejercicio de los derechos en la ciudadanía

Existe un mayor ejercicio del derecho de participación por parte de la ciudadanía a partir de la sanción de las normas que prevén herramientas de participación.	X
No existe un mayor ejercicio del derecho de participación por parte de la ciudadanía.	

Cambio de actitud gubernamental

Existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	X
No existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	

Momento de la Participación

Existen instancias de participación previa a la toma de decisiones.	X
Existen instancias de participación en la gestión de políticas públicas.	X
Existen instancias de participación en el control del cumplimiento de políticas de los organismos.	

Difusión de la Convocatoria

Las normas establecen la obligación de dar a publicidad el llamado a los procesos de participación pública.	X
Las normas no establecen la obligación de dar a publicidad el llamado a los procesos de participación.	

Información

Existe la obligación de poner a disposición del público, con debida antelación, la información relacionada con el objeto de la instancia participativa.	X
No existe la obligación de poner a disposición del público, con debida antelación, la información relacionada con el objeto de la instancia participativa.	

Obligatoriedad de los resultados de la Participación Pública

El resultado de la Participación Pública es vinculante para la autoridad que debe tomar la decisión.	
El resultado de la Participación Pública no es vinculante para quien debe tomar la decisión, pero en caso de apartarse de ella debe fundamentar su decisión.	X
El resultado de la Participación Pública no es vinculante para quien debe tomar la decisión ni esta obligado a fundamentar su criterio en contrario.	X

Responsabilidad de los funcionarios por denegatoria infundada de acceso al derecho

Existen sanciones específicas para el caso de incumplimiento de las obligaciones a su cargo respecto del derecho de participación ciudadana.	
No existen sanciones específicas, aplicándose el régimen general de sanciones administrativas y penales.	X

Acceso a la Justicia

Existen previsiones legales específicas que posibilitan el acceso a la justicia en caso de inobservancia de las normas de participación.	
No existen previsiones legales específicas que posibilitan el acceso a la justicia en caso de inobservancia de las normas de participación, debiendo recurrirse a las vías procesales ordinarias.	X

2.2.4.- Conclusiones

A lo largo del presente capítulo hemos analizado, de conformidad con los indicadores establecidos, el desempeño de los organismos ambientales nacionales. Fruto de ello hemos extraído las siguientes conclusiones:

La audiencia pública es el mecanismo de participación que se encuentra más difundido en el ámbito de la administración pública nacional, lo cual se ha debido a la práctica que han desarrollado los distintos entes reguladores de servicios públicos y en gran medida a la temprana adopción de este medio por parte de los movimientos ambientalistas.

También y aunque con un perfil más vinculado con cuestiones técnicas, existen otras instancias de participación que se efectúan a través de consejos consultivos o comisiones de expertos.

Si bien es cierto que la práctica de la participación en audiencias públicas cuenta con un extendido desarrollo en el campo ambiental, no podemos desconocer que, al igual que lo que sucede con el acceso a la información pública, la consagración de los mecanismos de participación ciudadana en la materia se dio fundamentalmente a partir de la sanción de la LGA, que estableció un serie de principios rectores en la materia, y también con el Dto. nº 1172/03, razón por la cual con anterioridad no existía normativa que expresamente obligase a los distintos organismos ambientales a implementar, en determinadas circunstancias, procesos de participación pública en la toma de decisiones.

Esto resulta de fundamental importancia a la hora de valorar las cuestiones que hacen al desempeño de los organismos en la materia.

Sin embargo, la investigación efectuada nos permite identificar y puntualizar algunos de los aspectos que se encuentran todavía pendientes de realización y que resultan fundamentales a fin de lograr la plena implementación de las normas en vigencia, entre los que se destacan:

La mayoría de los mismos carecen de personal específicamente dedicado a llevar a cabo la tarea de organizar y gestionar los procesos de participación pública.

Es necesario desarrollar programas o actividades destinadas a capacitar a funcionarios públicos, acerca de la implicancia, el alcance, la organización y el fundamento mismo de los procesos de participación ciudadana.

No obstante ello, se advierte que a partir de la entrada en vigencia del Dto. nº 1172/03 distintas dependencias del Poder Ejecutivo han comenzado a poner a disposición del público, a través de sus sitios en internet, la información más relevante relacionada con las instancias de participación establecidas en la norma.

3- Recomendaciones

Sobre la base de la investigación efectuada y de conformidad con las pautas establecidas en la metodología de trabajo, se realizan a continuación una serie de recomendaciones destinadas a garantizar el derecho de acceso a la información y participación pública ambiental.

- Sanción de una Ley de Acceso a la Información Pública, que garantice la vigencia y el más amplio ejercicio del derecho en el ámbito nacional. En tal sentido, estimamos que debería priorizarse el tratamiento del Proyecto de Ley aprobado por la H. Cámara de Diputados de la Nación el 8 de mayo de 2003 y que fuera elaborado por la Oficina Anticorrupción, del Ministerio de Justicia de la Nación.
- Designación de un organismo de control, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, destinado a supervisar el cumplimiento de las normas que establecen el acceso a la información, con capacidad para recibir denuncias, efectuar recomendaciones para el mejor funcionamiento de las distintas áreas de gobierno en la materia y solicitar la imposición de sanciones a quienes incumplan las mismas.
- Sanción de una Ley de Presupuestos Mínimos que establezca el Procedimiento Administrativo-Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental, que contenga mecanismos de acceso a la información pública e instancias obligatorias de consulta y participación ciudadana, previas a la autorización de las actividades que puedan generar efectos negativos para el ambiente.
- Elaboración del Informe Anual sobre el Estado del Ambiente establecido en el Art. 18 de la Ley 25.675 y su inmediata elevación al H. Congreso de la Nación.
- Establecimiento de un programa de capacitación de acceso a la información y participación ciudadana, destinado a funcionarios y responsables de las áreas en los organismos nacionales con competencias ambientales.
- Puesta en marcha de una campaña de difusión, destinada a hacer conocer la existencia de las herramientas de acceso a la información y participación ciudadana y su utilización específica en casos relacionados con la protección del medio ambiente.
- Utilización por parte de los organismos de indicadores internos que permitan evaluar la gestión de la administración en relación al cumplimiento de los derechos de acceso a la información y participación pública.

Bibliografía

- Araya Dujisin, Rodrigo. "Ecología de la Información". En: Araya Dujisin, Rodrigo (editor) "Ecología de la Información. Escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales", Nueva Sociedad, FLACSO, Chile, 2001.
- Asenjo, Rafael. "Consideraciones sobre participación ciudadana". En: "Memorias del Seminario Nacional de Derecho Ambiental". CEPA/Fundación Friedrich Ebert, Editores Eduardo Astorga J./Gonzalo Cubillos, Chile, 1993.
- Baragli, Néstor. "Elaboración Participada de Normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas". Serie: Estrategias para la transparencia (Oficina Anticorrupción).
- Barón, M.; Páez Molina, M. y Novillo, A. "Acceso a la Información en el Poder Legislativo". Manual Nº3. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y la Embajada Suiza, Buenos Aires, 2003.
- Bidart Campos, German. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", T 1-B, p. 235, Ediar, Buenos Aires, 2001.
- Comadira, Julio Rodolfo. "Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana", publicado en eldial.com.
- Di Paola, María Eugenia y Oliver, María Fabiana. "Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la provincia de Buenos Aires". FARN. Buenos Aires. 2002.
- Dromi, Roberto y Menem, Eduardo. "La Constitución reformada", Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.
- Ekmekdjian, Miguel A. "Manual de la Constitución Argentina", Editorial Desalma, Buenos Aires, Argentina, 1991.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales. "Participación Pública y Autonomía Municipal. Provincia de Buenos Aires. Estrategia para la construcción de una democracia participativa y la descentralización política de la Provincia de Buenos Aires", FARN, Buenos Aires, 2001.
- Gelli, María A., "Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, segunda edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2004.
- Jiménez, Eduardo Pablo (Coordinador); García Minella, G; Esain, José A; Martín, Santiago; Pelle, Walter D. "Derecho Ambiental (Su actualidad en el Tercer Milenio) Ediar, Bs. As., 2004.
- Lanegra Quispe, Iván K. "La traducción institucional del empoderamiento en los mecanismos de participación ciudadana ambiental". En: Foy Valencia, Pierre. "Derecho y Ambiente III", Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, Lima. 2004 (en preparación).

- Organización de los Estados Americanos (OEA). "Acceso a la información pública en las Américas". Aportes del Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, PRODECA – ASDI.
- Poder Ciudadano. "Herramientas para la participación ciudadana", Área de Construcción de Ciudadanía Primer edición, Buenos Aires, 2005.
- Rodríguez Villafañe, Julio. "El Derecho de acceso a información pública en Argentina". Trabajo desarrollado para el Seminario Internacional "El Derecho de acceso a información pública y habeas data", organizado por Univ. Iberoamericana de México - Fundación K. Adenauer y otros, San Salvador, 2002.
- Rosatti, Horacio D. "Derecho Ambiental Constitucional", Editorial Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004.
- Ryan, Daniel. "Democracia Participativa, ambiente y sostenibilidad en Argentina". En: Araya Dujisin, Rodrigo (editor). "Ecología de la Información. Escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales", Nueva Sociedad, FLACSO, Chile, 2001.
- Sabsay, Daniel Alberto y Tarak, Pedro. "El Acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable", Manual N° 3, FARN, 1997.
- Sabsay, Daniel Alberto. "El Nuevo Artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-Provincias", Doctrina Judicial, 1997 -2.
- Sabsay, Daniel Alberto. "El Amparo Colectivo consagrado por la Reforma Constitucional del 1994". Publicado en: Cuadernos de análisis jurídico, N° 7, serie publicaciones especiales, Ed. Felipe González Morales, Buenos Aires, Abril 1997.
- Sabsay, Daniel Alberto y Di Paola, María Eugenia. "El Federalismo y la Nueva Ley General del Ambiente". Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo N°32, La Ley, Buenos Aires, 2002.
- Sabsay, Daniel Alberto y Di Paola, María Eugenia. "La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente", Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo N° 14, La Ley, Buenos Aires, 2003.
- Sabsay, Daniel A. y Onaindía, José M, "La constitución de los Argentinos", 6ta. Edición, Editorial Errepar, 2004, Buenos Aires.
- Uslenghi, Alejandro J., "Audiencias públicas", en AA.VV., Procedimiento Administrativo, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, pág. 300
- Valls, Mariana. "Derecho Ambiental", Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.

Siglas

- AMEAI** (Asociación Marplatense de Estudios Ambientales e Integrales)
- APN** (Administración de Parques Nacionales)
- CEDHA** (Centro de Derechos Humanos y Ambiente)
- CNEA** (Comisión Nacional de Energía Atómica)
- CNRT** (Comisión Nacional de Regulación del Transporte)
- COFEMA** (Consejo Federal del Ambiente)
- FARN** (Fundación Ambiente y Recursos Naturales)
- EBY** (Entidad Binacional Yacyretá)
- EIA** (Evaluación de Impacto Ambiental)
- ENARGAS** (Ente Nacional Regulador del Gas)
- ENRE** (Ente Regulador de la Electricidad)
- ETOSS** (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios)
- GOF** (Global Opportunities Fund)
- INDEC** (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)
- INECE** (International Network for Environmental Compliance and Enforcement)
- INTA** (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)
- ISP** (Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development)
- LAIPA** (Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental)
- LGA** (Ley General del Ambiente nº 25.675)
- LRI** (Ley de Residuos Industriales nº 25.612)
- LRP** (Ley de Residuos Peligrosos nº 24.951)
- OEA** (Organización de Estados Americanos)
- PCB's** (Difenilos Policlorados)
- PEN** (Poder Ejecutivo Nacional)
- PFA** (Policía Federal Argentina (División Ambiental y de Bomberos)
- PNA** (Prefectura Naval Argentina)
- SaYDS** (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable)
- SIAN** (Sistema de Información Ambiental Nacional)
- TAI** (The Access Initiative)
- WRI** (World Resources Institute)

CAPÍTULO II

Los Derechos de Acceso a la
Información y a la Participación
Pública en la Provincia de Buenos Aires

Capítulo desarrollado por AMEAI



Autores:

José Esaín
Gabriela Garcia Minella
Walter Pelle

“El estado asume, en orden a la *información*, dos deberes: uno, *recolectarla* y procesarla debidamente; es decir, el estado debe informarse él mismo, lo cual presupone – entre otras muchas cosas – una vigilancia y un control para conocer debidamente todas las situaciones reales o potencialmente riesgosas o dañinas; el otro deber consiste en *suministrar y difundir* públicamente a la sociedad la información acumulada y actualizada, todo ello de modo permanente y eficaz”.

(**Germán Bidart Campos**,
Tratado de Derecho Constitucional Argentino,
T IB Ed. Ediar, 2001, pág. 235).

Introducción

La Provincia de Buenos Aires - Realidad Socioeconómica

Abordar la problemática del acceso a la información ambiental y la participación ciudadana implica –al menos acotadamente– tener presente algunos datos de geografía humana y económica que determinan el marco en el cual se desarrollará aquél acceso a la información y participación de la ciudadanía.

Efectivamente, las condiciones de las viviendas de los ciudadanos, el acceso a servicios sanitarios, el nivel cultural de las personas, en otros datos, serán variables relevantes para la realización de un estudio como el que nos ocupa.

Por ello, consideramos pertinente analizar brevemente, datos oficiales recabados mediante el Censo realizado en nuestro país durante el año 2001.

La superficie de la Provincia de Buenos Aires es de 307.571 Km², su población de 13.827.203 habitantes¹, arribando entonces a una densidad poblacional de 45 habitantes por km².

¹ Dato del censo 2001, que da cuenta de un crecimiento del 9,8 % respecto de los datos de 1991, cuando la población ascendía a 12.594.974 habitantes. Si bien el total de la población del país creció en un ritmo semejante en igual período (11,2%), la densidad de la Rep. Argentina es mucho menor a la bonaerense (13 habitantes por km²).

En la provincia la población mayor a 10 años de edad asciende a 11.400.404 (51,81 % de mujeres y 48,19% de varones), y de ellos 11.219.947 están alfabetizados (98,417%), mientras 180.457 son analfabetos.

En el Partido de Gral. Pueyrredón la población mayor a 10 años de edad asciende a 478.251 (52,60 % de mujeres y 47,40% de varones), y de ellos 472.919 están alfabetizados (98,885 %), mientras 5.332 son analfabetos².

En relación a las condiciones económicas que influyen sobre el goce de los derechos –en particular los que tratamos– podemos analizar las siguientes variables: La población de 14 años de edad o más asciende a 10.393.156, considerándose como población económicamente activa a 6.040.347 (58,11%), y no activa a 4.352.809 (41,89%). De los activos, trabajan y perciben jubilación o pensión 191.742 (3,17% del total de activos), trabajan y estudian 344.323 (5,70%), y sólo trabajan 3.516.696 (58,22). Los desocupados³ pueden ordenarse como aquellos que sólo buscan trabajo (1.559.830; 25,83%), los que buscan trabajo y estudian (328.497; 5,44%), y los que buscan trabajo y perciben jubilación o pensión (99.259; 1,64%). Por su parte, la población no económicamente activa (4.352.809) puede dividirse en estudiantes (1.092.842), jubilados o pensionados (1.182.478), u otras situaciones (2.077.489).

Como puede advertirse, sobre todo desde la alta tasa de desocupación manifestada, el factor económico-laboral dista de ser favorable para el acceso a la información ambiental. Si bien el condicionamiento económico puede ser superado con un nivel cultural adecuado (lo que parece desprenderse del nivel de alfabetismo antes mencionado), recordemos, por ejemplo, que un gran caudal informativo en la actualidad se canaliza mediante internet, lo que supone el acceso a una computadora a la red. Si la población carece de recursos económicos para adquirir esos elementos, se acota la información a la que puede acceder.

Así la falta de accesibilidad a medios informáticos, como la lejanía de los centros de información –lo que implica costos de traslado y movilidad-, sumado a los magros sueldos de la clase media, media baja y baja, hacen que la población tenga que optar entre efectuar erogaciones para informarse o cubrir las necesidades básicas individuales y familiares.

Si una reflexión cabe a esta altura, es aquella que nos permite inferir que de la alta tasa de alfabetización existente puede desprenderse que el

² Obsérvese el paralelismo con los datos totales de la provincia.

³ La alta tasa de desocupación relevada, según la publicación oficial del censo, obedece a la escasa sensibilidad de esta fuente para captar como ocupados a población con empleos precarios o inestables, particularmente en épocas de crisis económica como la que acompañó la medición censal.

analfabetismo no constituye una barrera relevante para el acceso a la información en el ámbito bonaerense, pero si lo es la alta desmoralización que empuja a un ciudadano a lidiar cotidianamente con todas las barreras socioeconómicas que le impiden vivir con dignidad.

Hasta aquí los datos socioeconómicos y sus eventuales vinculaciones con la efectiva realización del acceso a la información pública ambiental y la participación ciudadana.

A continuación describiremos someramente el sistema normativo bonaerense respecto a los derechos de acceso a la información pública ambiental y de participación ciudadana, desarrollándose contenidos comunes a ambos derechos.

Luego, incursionando ya en el derecho a la Información Pública Ambiental, analizaremos las estructuras formales (descripción de la recepción normativa del derecho) y materiales (donde aparecen los aspectos de gestión institucional y social), valorando los distintos indicadores utilizados (adelantados parcialmente en el capítulo referido a metodología), y culminando con sendos cuadros descriptivos inclusivos de tales indicadores.

Para el plano material, fueron sistematizadas y valoradas diversas actividades llevadas a cabo por AMEAI: encuestas en vía pública, encuestas mediante internet, entrevistas personales a funcionarios municipales y provinciales, pedidos de informes canalizados ante entes públicos y entidades privadas prestadoras de servicios públicos, encuestas y pedidos de informes realizados a diversos actores sociales (miembros de sociedades de fomento, ONG, etc.)

Finalmente, arribaremos a las conclusiones y recomendaciones dirigidas a las autoridades bonaerenses –provinciales y municipales–, sin perjuicio del aporte que se hará respecto a las conclusiones y recomendaciones generales.

Sistema Jurídico

Constitución Provincial

Sabido es que durante el año 1994, a pocos meses de operada la reforma de la constitución nacional, la Provincia de Buenos Aires hizo lo propio con su carta local. Así nuestra constitución provincial ha consagrado de una

manera amplia y garantista todo el abanico de derechos que el Estado Nacional se comprometió a respetar y a hacer efectivos con la incorporación de los instrumentos de derechos humanos (art. 75 inc. 22 CN).

Puntualmente, la constitución provincial consagra en su artículo 28 el derecho al medio ambiente en toda su extensión. Desde allí se acompaña la línea trazada por la carta magna nacional, y se amplían los derechos consagrados en aquélla. Así desde el ámbito local se define el modelo de desarrollo a seguir, consagra el derecho-deber al medio ambiente, tanto para las generaciones actuales como futuras, declara el ejercicio del dominio de los recursos naturales, en su contenido y extensión; define la política ambiental y consagra la obligación en todo bonaerense de ser agente de tutela ambiental.

El sistema normativo se completa con una serie de leyes provinciales que se ocupan de la materia, entre ellas podemos consignar las siguientes:

▲ **Ley 11.723 y leyes sectoriales ambientales:** En la Provincia de Buenos Aires se ha sancionado la Ley nº 11.723 que es la “ley marco” en materia ambiental. En su sistema se desarrollan los principios de política ambiental fundamentales que se encuentran reglados dentro de las normas de rango superior (constitución provincial) y se expanden hacia el resto de las normas sectoriales ambientales de la provincia.

Su carácter de ley marco queda en evidencia, pues desde su primer artículo la misma nos dice que *“tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia...”* Sus instituciones servirán para reglar las relaciones ambientales en todos los ámbitos. Luego aparecerá la normativa específica de cada sector, la que se aplicará por especificidad, aunque siempre alineada a los parámetros indicados por la Ley nº 11.723.

En este aspecto resulta interesante verificar cómo la Ley nº11.723 dispone —en su segunda parte— principios básicos que atañen a los diferentes sectores a los que se extenderá su aplicación. Si tomamos por ejemplo lo que acontece con el “sector agua” —que va desde los artículos 39 hasta el 44—, vemos que se disponen allí los lineamientos estructurales para la protección de ese recurso en la provincia. Este sector será normativa común al resto de las leyes específicas que tratan sobre la protección de las aguas en la provincia, las que centrarán su interpretación a través de este capítulo. Nos referimos concretamente a las siguientes leyes:

- la Ley n° 5.376 de provisión de agua potable en todas las zonas de la provincia,
- la Ley n° 5.968 de protección a las fuentes de provisión de agua, cursos de agua y cuerpos receptores,
- Ley n° 10.015 de colaboración entre la Nación (Obras Sanitarias) y la provincia de Buenos Aires,
- Ley n° 11.546 Servicio provincial de Agua potable y Saneamiento Rural, y
- el reciente Código de Aguas (Ley provincial n° 12.257).

Todas estas normas se refieren a sectores determinados vinculados con la cuestión de la preservación del recurso agua en la provincia. A todas ellas se le aplican reglas interpretativas ubicadas en las disposiciones del capítulo 1 de la Ley n° 11.723, las que –adaptándose a los parámetros incluidos en este capítulo– reglarán todo lo relacionado con el aprovechamiento del recurso.

Como vemos, esta estructura comienza con la Ley n° 11.723, la que aparece como norma vinculada a cada sector, a la que luego le siguen las normas específicas. Creemos que esta interpretación normativa asegura la coherencia del sistema, evita la dispersión legislativa y se condice con los más modernos principios de derecho ambiental.

▲ **Régimen Municipal:** El municipio es una institución basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, y no simplemente administrativo. Con finalidades de bien común en la sociedad local. Es una institución que cuenta con territorio, una población, y un gobierno cuya finalidad es satisfacer las necesidades públicas de la comunidad que lo compone.

En relación al mismo, la Constitución Nacional dispone en su artículo 5 que es una obligación de cada provincia dictar “para sí una Constitución ...que asegure ...su régimen municipal”, ello se complementa con el artículo 123, según el cual “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal⁴, y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”⁵.

⁴ La autonomía es la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma dentro del marco de su competencia territorial y material.

⁵ Sabsay, García, Napoli y Ryan “Hacia la construcción de una región metropolitana sustentable” documento de diagnóstico y recomendaciones FARN, septiembre 1999, (pág. 87).

En consecuencia, cada provincia en su respectiva constitución, establecerá las principales características de su propio régimen municipal. Asimismo, la provincia puede dictar una ley que explique detalladamente los aspectos enunciados en la constitución provincial. Pero lo que queda claro y resulta ser obligatorio para las provincias es que los municipios deben gozar de autonomía plena.

Pues bien, en la Provincia de Buenos Aires el mandato del constituyente de 1994 no ha sido –aún hoy– considerado. La autonomía introducida por el constituyente en el artículo 123 no ha tenido su correlato. La Constitución establece –desde 1933, ya que esta norma no ha sido modificada por la reforma de 1994– en su artículo 191 que la Legislatura provincial tendrá la facultad de delimitar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos que conforman la estructura gubernamental de los Municipios “...confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...”. Luego el artículo 192 establece las atribuciones de los Municipios.

Como vemos, el sistema en nuestra provincia depende de la voluntad política de la Legislatura, que debe establecer los contenidos de las facultades de los municipios para atender eficazmente los intereses locales. No habrá atribuciones de los municipios desde las propias cartas orgánicas sino desde la ley provincial que rige su estructura. La omisión provincial, existente hasta la fecha, es pura y sencillamente una violación de la Constitución Nacional.

Recordemos que la supremacía federal declarada en el artículo 31 de la Constitución Nacional obliga a que los estados provinciales deban respetar el orden legal nacional. Esto implica que las provincias que no se han adaptado al mandato del constituyente nacional, deberán ejercitar su poder constituyente conforme el mandato de los artículos 5 y 123, reconociendo y garantizando la autonomía municipal en todos sus órdenes. Mientras no lo haga la provincia está en falta⁶.

La situación se ve agravada si tenemos en cuenta el desarrollo histórico de la cuestión, pues debemos recordar que la nueva Constitución provincial reformada fue promulgada veinte días después de la reforma de la Constitución nacional, sin que se tocara un ápice el tópico referido al régimen municipal imperante en la constitución de 1933. Los constituyentes bonaerenses se mantuvieron incólumes, como si nada hubiera sucedido en la norma federal.

⁶ Según Daniel Sabsay la cláusula del art. 123 obliga incluso a las provincias que no consagren la autonomía municipal a reformar sus constituciones, pues se ha agregado un nuevo elemento a los límites impuesto por el artículo 5 y éste debe ser respetado para tornar legítimo el ejercicio de su poder constituyente.

El inconveniente que genera esto es más que claro: los habitantes de la provincia no podrán gozar de la autonomía de su propio municipio, lo que implicará mayor debilidad de los gobiernos municipales, fortaleciendo la intervención de la provincia en aspectos que deberían ser competencia de los municipios. El bajo grado de descentralización municipal en la Provincia de Buenos Aires tendrá especial influencia respecto a la manera en que se mecanizarán el reconocimiento de los derechos en análisis y la accesibilidad y la calidad de la información declaradas.

Esto surge con claridad al analizar la manera en que la provincia regla la posibilidad de observar los estudios de impacto ambiental, en donde se puede verificar que para los trámites de industrias más complejas⁷ o proyectos de mayor envergadura⁸, éste tipo de procedimientos únicamente podrá efectuarse ante la autoridad de aplicación, con sede en la ciudad de La Plata. En estos casos el inconveniente es que en los procedimientos no prevén descentralización en determinados elementos del trámite, ello implica que el acceso a los estudios publicados en el boletín oficial –por ejemplo– en muchos casos no se pueda dar en la práctica, pues para el habitante de las localidades que no poseen el procedimiento en su municipalidad el acceso a la información será costoso, lo cual aleja al habitante del genuino acceso.

Como puede verse los dos derechos (acceso a la información y participación ciudadana) dependen, en este aspecto del grado de descentralización y del reconocimiento que se haga de la autonomía municipal.

No obstante, la provincia ha generado estrategias de descentralización a través de convenios con las municipalidades, con la finalidad de imprimirle agilidad a los trámites.

El inconveniente de este esquema es que la fuente de la que depende es una decisión o un convenio entre gobiernos, lo cual conlleva a una menor firmeza del contenido normológico. Por lo tanto nos encontramos con una cuenta pendiente importante, a cargo de las autoridades provinciales: reglar la autonomía municipal y además complementar las normas nacionales de presupuestos mínimos, considerando este dato sustancial.

⁷ Las que el Dto. n° 1724/97 denomina de tercera categoría por ser las que generan mayor cantidad de residuos y efluentes por el gran volumen de productos y materias primas que trabajan.

⁸ Los proyectos de mayor envergadura son los que están reglados en el anexo II de la Ley n° 11.723 y que competen a la autoridad ambiental provincial, por ser la única con personal y tecnología apta para analizar dichos emprendimientos.

1.- Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental

1.1.- Análisis Formal

1.1.1.- Recepción normativa del derecho

1.1.1.1.- Constitución provincial

En la Provincia de Buenos Aires tanto el derecho a la información como el derecho de acceso a la información, en su versión en materia ambiental, han sido reglados expresamente dentro del texto constitucional. Respecto al primero, el artículo 12.4 dice: “todas las personas gozan entre otros, de los siguientes derechos: ...4ª la información y a la comunicación”. El segundo ha sido reglado por el artículo 28 que dice que “la provincia en materia ecológica... deberá garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información”.

En lo que respecta a este derecho la Constitución provincial, en el párrafo tercero del artículo 28, fija los principios que habrán de seguirse en la materia. Nos habla de planificación y control del impacto ambiental de las actividades que se desarrollen en el ámbito de la provincia, y más allá de reafirmar los conceptos capturados por la Constitución Nacional consagra un derecho que aquella expresamente no contiene. Nos referimos a *solicitar y recibir adecuada* información lo cual desde una interpretación amplia nos permite hablar, no solo de tutela al derecho a la información sino también al *acceso a la información*.

Como vemos, en el ámbito provincial, el derecho de acceso a la información en materia ambiental se encuentra expresamente reglado en la constitución provincial.

Por otra parte, existen normas que complementan el derecho en otros ámbitos. Como ya lo hemos expresado el artículo 12.4 reconoce el derecho de toda persona a la “información y a la comunicación”. El artículo 43 en su caso, obliga a la provincia a fomentar “la investigación científica y tecnológica, la transferencia de sus resultados a los habitantes cuando se efectúe con recursos del estado y la difusión de los conocimientos y los datos culturales, mediante la implementación de sistemas adecuados de información, a fin de lograr un sostenido desarrollo económico y social que atienda a una mejor calidad de vida de la población”. Como vemos, la norma de manera interesante plantea una novedosa po-

lítica de desarrollo económico, que se correlaciona en forma directa con el derecho de acceso a la información, mediante la implementación de mecanismos de difusión de datos culturales, todo ello encaminado a alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida en la población.

Siguiendo la misma tendencia, el artículo 44 de la Constitución rescata la difusión de datos de diferente índole, científica, cultural, etc., en donde a la comunidad no sólo se le permita tener acceso a ellos sino también participar y discurrir en lugares comunes de participación.

En consecuencia, estamos ante normas del más alto rango que disponen expresamente el derecho de acceso a la información, y que además califican que la misma deberá ser provista de manera “adecuada”, lo que agrega un parámetro de calidad de la información sobre la que el ciudadano tiene derecho a acceder⁹.

Se analizan seguidamente los diferentes elementos vinculados con el acceso a la información ambiental y la participación en el contenido normativo general que contiene la Ley nº 11.723, a efectos de realizar una evaluación sistémica.

1.1.1.2.- El acceso a la información en la Ley nº 11.723

Como instancia positiva en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, podemos decir que la Ley nº 11.723 ha previsto y reforzado el acceso que la propia constitución ya había reconocido en el artículo 28. Esto pues el artículo 2.b de la citada ley establece el derecho de todos los habitantes a acceder a la información ambiental.

Además dicha ley, en su artículo 20, impone a las “entidades oficiales” la obligación de suministrar a las personas físicas o jurídicas (públicas o privadas) que así lo soliciten, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales, y de las declaraciones de impacto ambiental dictadas por la Secretaría de Política Ambiental. La norma instrumenta entonces lo que a nivel constitucional resultaba ser norma general¹⁰.

⁹ Desde la norma no se dispone un acceso a la simple información (documentos sin elaboración), sino “información adecuada” lo que implicará que el ciudadano pueda exigir que los datos científicos que son de dificultosa comprensión sean “preparados”, “traducidos”, en otras palabras, adecuados para la comprensión del ciudadano común. Esto agrega un plus más al modo en que en la provincia la constitución ha reconocido este derecho. De allí se construye todo el sistema normativo inferior que no será sino una consecuencia lógica de este esquema.

¹⁰ Hasta aquí la ley resulta ser muy interesante por el modo en que ha reglamentado el derecho de acceso, pues lo hace desde normas específicas y de contenido adecuado para llegar a la implementación del derecho.

A renglón seguido y complementando el derecho de acceso a la información en materia ambiental, la Ley nº 11.723 establece el Sistema Provincial de Información Ambiental, el cual se encargara de reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, constituyendo una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de todo aquel que así lo solicite (conf. segundo párrafo art. 27 Ley nº 11.723). Asimismo la norma refiere las características que deberá tener la información que el sistema contenga, obligando –como contenido expreso– a la periódica actualización de su base de datos.

1.1.1.3.- El acceso a la información y la educación ambiental

Otra cuestión importante es la vinculada con la *Educación Ambiental*. En este sentido, la ley marco vincula el acceso a la información con la educación ambiental, dando una noción de la relevancia de relacionar ambos aspectos para su fortalecimiento. Creemos que la capacitación permite un mejor aprovechamiento y decodificación de los datos que la Autoridad ponga a disposición de los ciudadanos.

La educación ambiental posibilitará que la población comprenda de manera adecuada los datos a recibir, permitiendo una mejor y más eficaz participación. Cuando nos referimos a la educación no nos podemos quedar solo en la comprensión de datos sino en fomentar el análisis crítico de ellos, pensando en una educación comprometida con los derechos humanos para la construcción permanente de una república democrática-participativa.

Es por ello que resultan fundamentales las disposiciones de los arts. 5, 29, 30, 31 que conjugan la información, educación y participación ambiental, permitiendo su complementación.

1.1.1.4.- Acceso a la información y la ley Orgánica Municipal

En las normas de organización del régimen municipal de la provincia existen disposiciones que prevén el acceso a la información. Nos referimos al Dto.-Ley nº 6.769/58 que es la “Ley Orgánica Municipal”.

En este ámbito encontramos normas relativas a la concesión y ejecución de obras públicas a nivel municipal, donde se regla el acopio y difusión de información.

Al efecto se prevé la creación de un Registro de licitadores, y la licitación pública como medio de conceder la realización de obras a particulares (arts. 140, 142 y 232 Dto.-Ley nº 6.769/58).

Sin embargo, la ausencia de autonomía municipal obstaculiza el libre ejercicio del derecho de acceso a la información. En primer lugar, porque en los niveles de gobierno local es donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de los habitantes del lugar. En este contexto, el fortalecimiento de la autonomía municipal redundaría en una mayor descentralización y permitiría imbricar de manera óptima el sistema normativo a las necesidades propias de los vecinos del municipio. Asimismo si las principales decisiones fuesen adoptadas en ámbitos locales, se permitiría a los ciudadanos el ejercicio de una mejor y más constante intervención y acceso a la información en todos los procedimientos de licitación de servicios públicos u otras decisiones políticas de importancia para el ámbito local¹¹.

1.1.1.5.- El acceso a la información y la Ley n° 12.475 sobre el derecho a acceder a documentos administrativos

A ésta altura del informe sobre el modo de reglamentación del derecho de acceso, no podemos dejar mencionar la Ley n° 12.475, que reglamenta el derecho a acceder a documentos administrativos. Dicha norma se vincula directamente con el tema que ocupa el presente por el contenido de la misma, aunque ahora verificaremos existen matices que hacen que no podamos estar del todo satisfechos por la forma en que el legislador ha dispuesto la ley.

Lo primero que podemos mencionar al respecto es que la Ley n° 12.475 reconoce a los habitantes el derecho a conocer los documentos de carácter administrativo, estableciendo todo un procedimiento con recaudos formales que se deberán cumplir a efectos de poder obtener el solicitado contacto con la documentación.

Uno de los aspectos más interesantes de la norma resulta ser la gratuidad del acceso, pues prevé la citada ley únicamente el cobro cuando se requieran copias de documentos –las que correrán a cargo del ciudadano– aunque la ley aclara que de todas maneras, en esos casos se limita el costo de los mismos al costo operativo que la obtención de las mismas pudiera irrogar. Con lo cual podemos observar que la norma establece un mecanismo para facilitar el acceso, intentando eliminar los obstáculos de índole económica.

¹¹ Esto redundará en un acceso más efectivo en muchos casos, pues para el ciudadano es dificultoso poder hacerse de una información que lo afecta pero que se encuentra en una oficina ministerial situada en la ciudad de La Plata.

En segundo lugar, se establecen como únicos recaudos para solicitar la documentación la circunstancia de que se realice en forma fundada, por escrito, y ante la Autoridad donde la documentación se encuentre. Por cuanto, pasados treinta días sin que la Administración se expida al respecto se entiende que ha mediado denegación de lo solicitado.

Además, la ley establece una serie de excepciones a la obtención de la documentación las que tienen que ver básicamente con actos preparatorios, o cuando expresamente esté prohibido por ley o cuando se afecte el honor o la intimidad de terceros.

En cuanto al sistema de revisión judicial, la ley prevé que ante la denegatoria de suministro de los documentos, quedan expeditas las vías de amparo u habeas data.

Por último tenemos que referirnos a la legitimación aspecto que ha sido reglado de manera negativa y que resulta ser tan capital que al fin de cuentas termina tiñendo la norma de sombras y echando por la ventana todo lo bueno que contenía. El artículo 1° dice “se reconoce a toda persona física o jurídica que tenga *interés legítimo*, el derecho de acceso a los documentos administrativos, según las modalidades establecidas por la presente Ley”. Como vemos la ley permite acceder a los documentos sólo a quien pueda alegar interés legítimo violado, y no a toda persona, categoría más feliz por su amplitud y que hubiera sido la que debería haberse utilizado. Con ésta redacción el inconveniente es que el legislador coloca frente a los ciudadanos una valla en la cuestión de la legitimación que no se justifica en el contexto actual del desarrollo de los derechos de incidencia colectiva y sobre todo luego de la clara mención que el constituyente ha realizado en el artículo 43 segundo párrafo de los mismos.

Vale la pena recordar que la legitimación activa es la posición en que se halla la persona que demanda en relación al bien jurídico protegido por la norma que se pretende actuar. Por ello proponer que sólo pueden utilizar los mecanismos de la Ley n° 12.475 quienes poseen un interés legítimo, nos remite a una antigua discusión y a una categorización demodé que debería dejarse de lado. La letra constitucional y la de las normas de presupuestos mínimos es muy clara. En consecuencia referir a una clasificación legitimatoria que sirvió hace tiempo para impedir la utilización de los derechos de incidencia colectiva, en una ley de tanta importancia y sobre cuando ésta fórmula ha sido olvidada por la doctrina y jurisprudencia, resulta un grave indicador que inutiliza o por lo menos da la posibilidad al funcionario para escudarse en viejos esquemas para denegar el acceso.

Por lo dicho esta claro que la ley ha sido una infeliz reglamentación del derecho de acceso y que incluso no se condice con lo que ya la Supre-

ma Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires viene sosteniendo respecto a la legitimación en derechos de incidencia colectiva en materia contencioso administrativa¹², donde se ha dejado de lado ésta añeja y perimida discusión entre derechos subjetivos, intereses legítimos e intereses simples. Por lo tanto se impone una actualización de la norma, la que además ha quedado derogada en ésta mención por la clara referencia de la Ley n° 25.831 de presupuestos mínimos en materia de acceso a la información ambiental analizada en otro sector del informe.

1.1.1.6.- El acceso a la información en las normativas sectoriales provinciales

Resta ahora analizar –avanzando en la proposición que habíamos realizado– lo que sucede en cada uno de los sectores normativos provinciales. Seguimos para ello la tipología adoptada por la Ley n° 11.723, que prevé 7 capítulos específicos: Aguas, Suelo, Atmósfera, Energía, Flora, Fauna y Residuos.

En cuanto a la *forma de obtención* de la información, la Ley n° 11.723 en su art. 12 establece que los estudios de impacto ambiental presentados en cada repartición provincial o municipal, se deben enviar a la autoridad ambiental –provincial o municipal– lo que redundará en una centralización del sistema. Respecto del sector atmósfera la citada ley, en su art. 50 d, prevé la coordinación entre provincias y municipios para la instalación de equipos de control de emisiones según las actividades que allí se desarrollen.

En materia de aguas, la Ley n° 12.557 (Código de Aguas de la provincia) –art.4 inc.c– establece que la autoridad del agua deberá promover la *educación* en el uso racional del agua y *coordinar* el accionar interinstitucional entre los distintos organismos competentes a efectos de compartir la información con la que cuentan. Asimismo, le otorga la facultad de fiscalización y control, de las actividades y obras que tengan una relación directa con el mencionado recurso¹³.

¹² Nuestra Suprema Corte de Justicia ya ha confirmado éste criterio en materia contencioso administrativa en un supuesto vinculado a un problema de ordenamiento ambiental del territorio, en autos “Rusconi” (LL 1995-C 21). Allí la SCBA se aleja de la posición adoptada por la sentencia Thomas que exigía la alegación de un derecho individualizado y excluyente. Citamos el voto en su parte pertinente “el actor acciona como vecino y si bien inviste un carácter de tercero respecto a la relación de derecho administrativo que vincula a la Municipalidad y al establecimiento, denuncia la concreta afectación de su situación jurídica a la par que la violación de normas de derecho público en la autorización otorgada para la explotación comercial. Por lo dicho juzgo que existe materia contencioso administrativo en la medida en que una norma de dicha naturaleza impone a la autoridad una obligación de conducta que significa para el particular u otra Administración la protección de su situación individual. El “vecino” debe exigir el cumplimiento de las reglamentaciones cuya observancia está contemplada para el bienestar de la comunidad. El vecino puede reclamar en tanto la afectación concreta se produzca respecto de su situación jurídica”.

¹³ Para cumplir con tal deber se establece la *recopilación* y *publicación* de información hídrica, las labores, las obras y la prestación de servicios a terceros

En materia de suelos la Ley nº 11.723 impone a la autoridad ambiental provincial la obligación de efectuar una clasificación de los suelos, según aptitud en base a regiones hidrogeográficas; estableciéndose normas de calidad ambiental y un sistema permanente de evaluación sobre la calidad del recurso. Dicho mandato se relaciona con la obligación, por parte del Estado, de publicar en forma periódica dichos estudios.

Otra norma que debe destacarse es el ya comentado Dto.-Ley nº 6769/58, que en su artículo 140 –relativo a la concesión y ejecución de obras públicas a nivel municipal– dispone de un sistema destinado a difundir información para el caso en que no existan medios gráficos de publicación local. En tal sentido establece que la información se difunda a través de avisos murales¹⁴.

En el sector minería, la Ley nº 12.083, adhiere a la creación del Banco Nacional de Información Minera donde se prevé todo un *sistema de obtención de información* de las actividades mineras que se realizan en el ámbito provincial, el que luego posibilitará una *centralización* en la dirección de Minería provincial de todos los datos de las diferentes explotaciones que se realicen en la provincia.

En materia industrial, el Dto. nº 1741/96, reglamentario de la Ley nº 11.459, cuanta con una serie de disposiciones relativas a *obtención de información* a través de registros, disponiendo que la Secretaría de Política Ambiental, se encuentra obligada a remitir al Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Buenos Aires, un listado de los establecimientos industriales categorizados en el territorio bonaerense, para su conocimiento y con el objeto de brindar su acceso a quienes soliciten dicha información.

Asimismo la Ley 10.547¹⁵ que regula el Régimen de Promoción Industrial habilita el funcionamiento de un *padrón general de industria* en el que deberán inscribirse quienes desarrollen una actividad industrial¹⁶.

En lo que hace al Estudio de Impacto Ambiental, el artículo 14 de la Ley nº 11.723 prevé la posibilidad de que los presentantes de los mismos puedan acceder a la información que dispone la provincia, a efectos de mejorar su estudio de impacto ambiental, cuestión que también se hace extensiva para los ciudadanos que puedan ser potencialmente afectados

¹⁴ Por otra parte, prevé la creación de un Registro de licitadores, y la licitación pública como medio de conceder la realización de obras a particulares (ver arts. 140, 142, 232). Otra norma interesante es la Ordenanza General de Obras Públicas nº 165 donde se prevé el mecanismo de publicidad en el artículo 24.

¹⁵ Modificada por las Leyes 11.236 y 12.499.

¹⁶ Otra normativa interesante se da en materia de Lavaderos Industriales, donde la Resolución nº 1777/02 establece la obligación para los Lavaderos Industriales de Camiones de emisión al usuario de un Certificado Individual de Lavado (CIL) por cada unidad a la que se le ha prestado el servicio.

por los emprendimientos o actividades a que se refiere el estudio. La norma insta además una excepción al acceso a los contenidos confidenciales. Lo negativo es que la caracterización de dicha confidencialidad depende pura y exclusivamente de la voluntad del presentante, pues es él quien determina cuáles son las partes que deben quedar incluidas dentro de dicha caracterización y no la administración.

En el sector Minería, el Dto. n° 968/97 (complementario del título ambiental del Código de Minería de la Nación) dispone que los comprendidos en su régimen, deberán suministrar la información geológica de superficie de las áreas exploradas, –para luego ser incorporadas al banco de datos de la Secretaría de Minería, cuyo objetivo es el de registrar para consulta pública toda la información geológica del territorio nacional.

En cuanto a la *forma de organización* en el régimen de minería provincial se prevé la implantación de un *sistema de información* en donde se establece que cada beneficiario debe presentar un informe de actualización de impacto ambiental, ante la autoridad de aplicación, bajo la forma de declaración jurada¹⁷. La reglamentación también prevé como obligación de los explotadores, mantener periódicamente informada a la autoridad respecto a desajustes que se produzcan entre los resultados que se obtengan y los que se proyectaran al otorgar la declaración de impacto ambiental, accidentes y demás situaciones que se susciten en el área de explotación.

Por otro lado, se establece la creación de un Registro de Infractores, donde se inscribirán aquellos que no cumplan con las comunicaciones que deben realizar reglamentariamente, o que remitan información falsa o fuera de término, previéndose asimismo un régimen sancionatorio para estos infractores.

En materia industrial el Dto. n° 1741/96 (reglamentario de la Ley n° 11.459) otorga a los municipios la función de otorgar o denegar los certificados de aptitud ambiental que se les requieran en ocasión de proyectar la instalación de industrias en sus jurisdicciones. Vale decir que los municipios actúan como una suerte de intermediarios entre los industriales y la Autoridad de Aplicación. Creemos acertado que sean los equipos técnicos de cada zona quienes evalúen la conveniencia de otorgar o denegar el asentamiento de una industria en la región, dado que son quienes se encuentran en mejores condiciones para merituar las necesidades de la zona, y ventajas y desventajas que tal asentamiento pueda acarrear¹⁸.

¹⁷ Dicho informe debe contener datos sobre los estudios realizados en la superficie a explotar, las actividades a desarrollar y el presupuesto, entre otras cosas.

¹⁸ Por lo demás, y en orden a reconocer en la Subsecretaría de Política Ambiental al ente con mayor jerarquía en la Provincia, los artículos 70 y 77 establecen el deber de los municipios a comunicar toda la información relativa al otorgamiento y análisis de los certificados de aptitud ambiental y las declaraciones.

En lo que hace a Biodiversidad, la Resolución nº 267/96 prevé la elaboración de un inventario de la biodiversidad de la provincia, la que deberá ser utilizada como un insumo esencial a la hora de desarrollar las políticas socio-económicas y ambientales. Dicha resolución también contiene normas que prevén el intercambio de información entre diferentes órganos provinciales que poseen competencia en la materia.

Por otra parte, la Ley nº 10.907 de Reservas, Parques y Monumentos Naturales¹⁹ destaca la importancia de la educación ambiental y del fomento de la conciencia conservacionista de la población, previéndose a esos fines, por ejemplo, la confección de guías ilustrativas. De igual manera, la norma dispone que mediante la actividad prolijada por el propio Ministerio de Asuntos Agrarios, se podrán autorizar investigaciones científicas en estas áreas naturales, las que permitirán al gobierno acopiar información.

En materia de Pesca tenemos el Dto. nº 3237/95 que introduce las clásicas obligaciones a informar a la autoridad de aplicación sobre estadísticas, especies, peso extraído y destino de la producción²⁰.

1.1.1.7.- Mecanismos que facilitan el acceso a la información en normas sectoriales provinciales (adecuación, difusión, publicación de la información, registros)

Analizaremos ahora mecanismos previstos en las normas sectoriales que posibilitan un más idóneo acceso a la información.

Adecuación de la información al público: Si bien la mayoría de los indicadores normativos relacionados con este tópico son muy escasos, puede mencionarse el ya comentado caso del artículo 28 de la Constitución Provincial, que reconoce el derecho de acceso a la información pública, calificándola como adecuada, aunque puede interpretarse que la adecuación se refiere al tema específico sobre el cual la información se centra, más no al nivel de comprensión que sobre la misma puedan tener sus destinatarios.

En el ámbito infraconstitucional tenemos el artículo 15 de la Ley nº 11.723, que en materia de EIA establece los parámetros con que se debe presentar el estudio técnico de impacto ambiental. Entre ellos se in-

¹⁹ Esta norma reglamenta el Art. 9 de la Ley nº 11.723.

²⁰ Arts. 17, 18, y 32 del Dto. nº 3237/95.

cluye *claridad y síntesis*. Esto facilitará la *adecuación* para mejorar la calidad del acceso a la información. La paradoja es que mientras la norma establece parámetros de *adecuación* para el emprendedor que pretende la aprobación de su proyecto, no lo prevé en relación al estado, que es quien en realidad brinda el acceso a la información.

Difusión de informes: el artículo 17 de la norma citada establece la publicación del listado de los estudios presentados, y el contenido de las Declaraciones de Impacto Ambiental, lo cual es un indicador positivo. De igual forma, debe destacarse, en relación a las posibilidades con que cuenta el público para acceder a la información que la norma obliga a publicar inmediatamente después de su presentación, lo cual permite a la ciudadanía acceder a los mismos con anterioridad a la finalización del procedimiento de EIA²¹.

En el sector aguas, la Ley nº 11.723 impone al estado provincial la obligación de efectuar los estudios referidos al catastro físico provincial²², y a evaluar el recurso en la forma periódica y permanente, como así también a efectuar su publicación de manera oficial y periódica. Dichos informes deben además remitirse al sistema de información ambiental de la provincia, cuestión que aún no ha sido efectuada, pese a que la norma cuenta con años de vigencia.

El código de aguas impone al Poder Ejecutivo el deber de dar a *conocer a la comunidad la política del agua y sus actividades, como así también la publicación en el Boletín Oficial* de los límites exteriores de riberas y mares²³. Esta es otra norma que fortalece la *disponibilidad* del público de datos fundamentales sobre el recurso, pero debería complementarse además por la publicación en un medio con mayor nivel de accesibilidad.

En cuanto a la publicación y difusión de informes se dispone –en cabeza de la Autoridad del Agua– la publicación de un informe de recomendaciones sobre el uso productivo de las diferentes áreas de riesgo que fije dicha Autoridad, y la obligación de los operadores hidráulicos de dar a conocer a la población los casos de descarga de agua, por intermedio de los medios masivos de comunicación (radio, televisión, periódicos) con veinticuatro horas de antelación mínima.

²¹ Ello resulta ser mucho más interesante pues asegura que la ciudadanía, desde el inicio del procedimiento pueda tener la oportunidad de conocer los EIA iniciados, ya sea ante el municipio o la provincia. El inconveniente respecto a esta norma es que en la gestión ella no ha tenido aplicación práctica pues no ha habido publicaciones en el boletín oficial de EIA.

²² Dicho catastro establece los patrones de calidad de las aguas.

²³ El mismo debe actualizarse cada diez años, junto con los demás datos hidrológicos de ríos que sean de interés para la población.

Además, la Ley n° 11.820 que establece el “Marco Regulatorio para la Prestación de los Servicios Públicos de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales”, y las “Condiciones Particulares de Regulación para la Concesión de los Servicios Sanitarios” de jurisdicción Provincial, resulta muy completa a la hora de legislar el derecho de acceso a la información. En tal sentido impone al concesionario la obligación de mantener informado a los usuarios respecto de aspectos varios relativos a la prestación del servicio, cuestión que también sucede con el organismo (ORBAS²⁴) que tiene el deber de informar sobre la función llevada a cabo. Por otra parte, a los usuarios se les garantiza el derecho a estar informado sobre la calidad del servicio como así también de todos los inconvenientes que pudiesen suscitarse en la provisión del mismo.

En el área de los residuos especiales, la Ley n° 11.729²⁵ impone a la Autoridad de Aplicación la obligación de crear un sistema de *libre acceso a la información de toda la población* a los registros que la propia legislación crea²⁶.

En el ámbito de la energía, en uso de las facultades concurrentes que la Constitución nacional le otorga, la provincia ha reglado el régimen de provisión de energía eléctrica a través de la Ley n° 11.769, siguiendo los mismos lineamientos en materia de políticas de difusión de información y fomento de la educación ambiental a fin de crear conciencia social respecto de las actividades que vinculan la provisión de electricidad con la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales. Se establece, entre las funciones de la autoridad de aplicación, la de *difundir el presupuesto anual del organismo de control, elaborar informes y proyecciones sobre la situación de la industria eléctrica, etc.*

En materia de Minería, respecto a las publicaciones, el Dto. n° 968/97 adhiere al régimen nacional de cartas geológicas, estableciendo que las mismas son un bien de uso público, y por ende, se establece la difusión de aquéllas a través de sus publicaciones periódicas. Este es un indicador normativo muy positivo.

En el ámbito industrial, la Ley n° 11.459 (que se encarga de regular el régimen ambiental de los establecimientos industriales) crea la *obligación de publicar* mensualmente en el Boletín Oficial todas las radicaciones

²⁴ El ORBAS es la Autoridad de Aplicación en la materia.

²⁵ Complementaria de la Ley n° 25.612 en el ámbito de la provincia.

²⁶ El objeto del mismo es la difusión de los datos que se exigen previamente a otorgar las autorizaciones pertinentes para el desarrollo de las distintas actividades que se relacionan con la manipulación de residuos especiales. Asimismo y consecuente con esta política de recopilación de información a través de registros, la SPA emitió dos resoluciones mediante las cuales crea el Registro Provincial de Tecnologías de Residuos Especiales (Res. n° 577/97) y el Registro Provincial de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Especiales (Res. n° 578/98).

que se autoricen a realizar o se denieguen (Art. 30). Complementando la indicada norma, la Resolución nº 204/98 dispone que las industrias instaladas o a instalarse deben darse a conocer por medio de publicación y de manera categorizada de acuerdo a su nivel de impacto ambiental.

Registros: A todas las normas precedentemente indicadas les podemos anexar otras, donde se verifica la creación de registros como mecanismos de publicidad de determinados datos pertenecientes a las actividades que poseen incidencia sobre el ambiente. Siguiendo dicha línea de análisis enumeraremos ahora algunos ejemplos de este tipo de normas.

Así tenemos la Resolución nº 2145/01 de la SPA que crea el Registro de Tecnologías y Equipos para Monitoreo Continuo de Efluentes Gaseosos a cargo de la Dirección Provincial de Control Ambiental y Saneamiento Urbano, dependiente de la Secretaría de Política Ambiental; la Resolución nº 504/01 de la SPA que regla el *registro* de los laboratorios de análisis industriales y efluentes sólidos que tengan funcionamiento en la provincia; la Ley nº 11.720 que en materia de residuos especiales dispone un sistema de recopilación de datos mediante la *registración* de aquellas personas que deseen dedicarse a la manipulación, transporte y demás actividades de esta clase de residuos; la Ley nº 12.088 que crea registros de los establecimientos de comercialización mayorista y minorista en materia de "habilitación de grandes superficies comerciales"; la Ley nº 11.347 y su Dto. reglamentario nº 450/94 modif. por el Dto. nº 403/97 crean los registros clasificados según la etapa de tratamiento en que se encuentre el residuo patogénico; la Resolución nº 1142/02 que en materia de residuos sólidos urbanos crea el *Registro Provincial de Tecnologías de Recolección, Tratamiento, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos*; las Resoluciones nº 2131, 1118/02 y nº 964/03 que en materia de Bifenilos Policlorados (PCBs) reglamenta el registro de los poseedores de Bifenilos Policlorados; la Resolución nº 2145/01 que en relación a los efluentes gaseosos crea dos registros: primero el de las empresas proveedoras de equipos de medición, registro y transmisión continua de datos y luego (art 6) y segundo el registro de tecnologías y equipos para monitoreo continuo de efluentes gaseosos, todos a cargo de la Dirección de Control Ambiental y Saneamiento Urbano de la Secretaría de Política Ambiental; y finalmente podemos mencionar el Dto. nº 3237/95 anexo III (reglamentario de la ley de pesca) que crea un registro en materia de oceanarios a cargo del Ministerio de Asuntos Agrarios donde deberá contarse con los datos individuales y con los planes educativos con que estos establecimientos contarán.

A modo de síntesis, sigue un gráfico con la previsión normativa del derecho a la información y a su acceso, en los distintos regímenes mencionados.

Normas	Derecho de Acceso a la Información	Derecho a la Información
Constitución Provincial	X	X
Ley nº 11.723 General del Ambiente Provincial	X	X
Ley Orgánica Municipal (Decreto-Ley nº 6.769/58)		
Ley nº 11.720 de Residuos Peligrosos		
Ley nº 2.557 Código de Aguas		
Ley nº 12.083, adhiere a la creación del Banco Nacional de Información Minera	X	
Ley nº 25.670 PCB's		X
Ley nº 24.051 (Residuos peligrosos)		X
Dto. nº 1172/03	X	X
Áreas Protegidas (Ley nº 22.351)		X
Biodiversidad (Resolución nº 91/03 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable que, como autoridad de aplicación del Convenio sobre la Biodiversidad de Río de 1992)		X
Minería (Ley nº 24.585)	X	X
Pesca (Ley nº 24.922, juntamente con el Dto. nº 748/99)		X
Represas Hidroeléctricas (Ley Nacional nº 23.879, especialmente en el artículo 3ro. incorporado por Ley Nacional 24.539)		X
Servicios Públicos		X

1.1.2.- Valoración de la regulación del Derecho de Acceso a la Información

En la Provincia de Buenos Aires el *derecho de acceso a la información en materia ambiental* ha sido reglado expresamente dentro del texto constitucional en el artículo 28. Estamos ante normas del más alto rango

que disponen expresamente el derecho que nos toca valorar. Pero no solamente contamos con dichos elementos directos, sino que además poseemos normas que desde otros ámbitos, –como el artículo 12.4 que reconoce el derecho de toda persona a la “información y a la comunicación”; o los artículos 43 y 44 sobre fomento de la investigación o acceso libre a datos– dan marco a la normativa más específica completando y mejorando el acceso declarado.

Asimismo, desde esa norma se construye todo el desarrollo normativo inferior mediante leyes, decretos y resoluciones, el que resulta poseer varios indicadores positivos, no sin algunos bemoles.

Vale la pena hacer mención entonces a la Ley nº 11.723 que desarrolla tal derecho e impone a las autoridades la obligación de suministrar la información como así también la regulación del sistema provincial de información ambiental.

Por otra parte, el derecho en estudio también se encuentra reglado en un conjunto de normas sectoriales, que en cada uno de los ámbitos de injerencia instrumentan la aplicación e implementación del citado acceso.

El inconveniente que verificamos en cuanto a la implementación del derecho de acceso a la información ambiental en la provincia es que, a pesar de que su reconocimiento ha sido en el más alto nivel (constitucional), el derecho desde esas normas no ha sido adoptado con los pormenores que exige una adecuada calidad y accesibilidad. Esto ha sucedido con la Ley nº 11.723 que, como hemos visto, reconoce el derecho y además establece el sistema provincial de información ambiental.

Sin embargo, la falta de reglamentación de dicho sector normativo por parte del Poder Ejecutivo ha impedido que la ciudadanía pueda gozar de un verdadero sistema de acceso a la información en la provincia, lo que significa un claro déficit en la realización del derecho de acceso declarado por la norma de mayor jerarquía, cuestión que será analizada oportunamente en el apartado de calidad y accesibilidad.

1.1.2.1.- Cuadro:

Constitución	X
Leyes	X
Decretos, Resoluciones, Disposiciones	
Nada	

1.2.- Análisis Material

1.2.1.- Planteo previo - Falta de reglamentación del sistema de información ambiental provincial

Previo al análisis de los diferentes parámetros integrativos de la calidad y accesibilidad en materia de acceso a la información, parece oportuno remarcar un factor común a todo el sector: la falta de reglamentación del sistema provincial de información ambiental. Esta será una cuestión de suma relevancia, pues implicará un obstáculo en la puesta en práctica del declarado sistema, lo que redundará de manera negativa en todos los indicadores que analizaremos a continuación. Por ello, a efectos de evitar repeticiones en cada uno de ellos, hemos preferido –de manera preliminar– abocarnos a esta cuestión fundamental para entender las referencias que haremos constantemente a la misma.

En efecto, la provincia muestra una paradoja: por un lado reconoce el derecho en el art. 2.b de la Ley nº 11.723, pero nunca se reglamentó el sistema de información provincial. Estamos ante una normativa que reconoce el derecho pero que en la realidad ha quedado sólo en eso, un reconocimiento, pues la administración –incumpliendo el mandato de la legislatura– no ha instituido dicho sistema.

Por otra parte, un adecuado sistema de información ambiental debe centralizar todos los datos de la jurisdicción, permitiendo mayor calidad y accesibilidad. Al público le resulta siempre mucho más sencillo no tener que transitar diferentes oficinas de la SPA, para poder acceder a la información. Lo más sencillo es ir a una sola que posea toda la información centralizada. Pero esto no es así en nuestra provincia.

Como vemos entonces, a pesar de que el reconocimiento de este derecho es alto (por estar dentro de la constitución), el déficit es que el mismo no se encuentre reglado a niveles inferiores, y ello dificulta su operatividad. Entonces, la calidad de este derecho en la provincia vinculada con la forma de organización de la información no resulta ser de la mayor optimización pues aún padecemos la omisión del ejecutivo provincial en la implementación del sistema, que como bien el legislador imaginó en su momento debía centralizar toda la información provincial (ver arts. 2 y 27 Ley nº 11.723).

1.2.2.- Análisis de la Calidad

Resta ahora analizar –avanzando en la proposición que habíamos realizado– lo que sucede en cada uno de los sectores normativos provincia-

les respecto a la calidad del derecho de acceso a la información en la provincia. Analizaremos los indicadores de gestión de cada uno de los sectores ambientales provinciales.

1.2.2.1.- Staff – Tecnologías disponibles – Capacitación

Los primeros indicadores a analizar en materia de calidad serán el staff, el personal encargado de hacer efectivo el acceso, y su capacitación a efectos de posibilitar un mejor acceso de los ciudadanos. Respecto a los contenidos normativos de estos indicadores, debemos aclarar que de lo investigado no existen previsiones que prevean una oficina con *staff* (personal) especializado respecto al acceso a la información. Tampoco se han verificado normas que prevean algún tipo de tecnología disponible específica respecto al acceso a la información. Sólo se puede contar la utilización de internet como tecnología, con la correspondiente partida presupuestaria sobre actualización del sistema informático, el que periódicamente debe ser actualizado. En este sentido la provincia ha destinado determinados elementos para mejorar la calidad del acceso, pues la página web de la Subsecretaría de Política Ambiental resulta poseer cuantiosa información que se pone a disposición de los ciudadanos de la provincia. Los registros se pueden consultar en dicha página. El déficit se da en materia de acceso fuera del plano virtual, pues la Subsecretaría no posee una oficina específica respecto a esta materia. Además en el municipio que se ha tomado como testigo se ha podido verificar que en ninguna de las instancias se posee dependencia especializada en materia de acceso a la información pública y tampoco en materia de acceso a la información ambiental.

El órgano encargado de la calidad del agua en el municipio monitoreado es la empresa estatal Obras Sanitarias Mar del Plata (OSSE). En dicha empresa se encuentra lo más cercano a una oficina encargada específicamente del acceso a la información, pues se posee allí una gerencia de calidad donde se monitorea a diario la calidad del agua. Allí se poseen los informes diarios a los que la gente puede acceder de manera rápida según lo informado por el funcionario.

En el área de medio ambiente de la administración local monitoreada tampoco se identifica una oficina específica de información ni personal que esté dedicado a esta materia, más allá del personal que trabaja en la Secretaría de Medio Ambiente.

Luego, en el palacio municipal estrictamente, en el ámbito del ejecutivo y deliberativo municipal tampoco se verifica una oficina específica respecto al acceso a la información, ni personal dedicado a ello. Se referencia que dicha función la cumple la oficina de Referencia Legislativa. En

realidad lo que podría ser una solución interesante para este municipio o para el resto de los diferentes municipios que se encuentren en la misma situación sería que se capacite al personal que está en dicha oficina, pues de hecho están comenzando a cumplir con una tarea incipiente de acceso a la información a la ciudadanía, sin ser la oficina específica. En cuanto a las *tecnologías disponibles*, dicha oficina posee la fotocopiadora para dar rápida respuesta a los requerimientos más económicos. Además, el personal de dicha oficina posee *capacidad* respecto a la sistematización de la información. Lo que sucede es que al no tener asignada competencia específica –que poseería en caso de ser la oficina de acceso a la información– la oficina se queda trunca. Este es el déficit en el municipio monitoreado.

Respecto a la *capacidad* vinculada ahora con los funcionarios, de las entrevistas realizadas podemos notar un diferente grado de conocimiento del derecho de acceso a la información (y en especial en materia ambiental) que son las áreas entrevistadas. Pues bien, en algunos casos se evidencia un alto grado de capacidad respecto del derecho de acceso en cabeza de los ciudadanos.

El funcionario provincial entrevistado (Lic. Serra) evidencia un acabado conocimiento del derecho de acceso y además de los alcances del mismo y de los medios que él posee en su repartición, al punto que en su balance esboza una visión “realista” del sistema provincial en relación al cumplimiento del acceso declarado, y su efectiva materialización.

En el Municipio monitoreado, los diferentes funcionarios entrevistados evidencian dispares niveles de conocimiento del derecho de acceso a la información, lo que significa un interesante indicador respecto a la *capacidad de los operadores*. El Director de Obras Sanitarias, con un alto grado de comprensión del derecho, diferencia incluso lo que es la generación de la información de lo que se refiere al acceso al público, su distribución y su publicación. Lo mismo sucede con uno de los dos Concejales entrevistados (Norberto Pérez), quien incluso conoce los carriles procesales judiciales que corresponden para el caso de denegatoria sumado a las responsabilidades de los funcionarios que omitan actuar de acuerdo a las normas. En cambio, en otros casos aparecen algunas deficiencias en el conocimiento del derecho de acceso, como es el caso del otro edil entrevistado, la Concejala que preside la Comisión de Medio Ambiente del Concejo Deliberante del Municipio de Mar del Plata, la que en su respuesta al ser entrevistada utiliza como sinónimos los conceptos de: información, educación, y acceso a la información. Y finalmente, tenemos funcionarios como el Defensor del Pueblo de Mar del Plata, que ni siquiera ha ejercitado él mismo el derecho de acceso a la información respecto a los encargados del presente trabajo, pues no ha permitido realizar una entrevista

ta grabada que solicitáramos, lo que no sólo evidencia el desconocimiento sino también la falta de puesta en práctica del derecho.

Por esto, creemos que la falta de capacidad en relación a las características de este derecho en cabeza de varios de los operadores políticos –que tiene excepción en sólo algunos funcionarios que podrían incluso servir de guías en un camino futuro de capacitación– es un indicador notable que evidencia los motivos de la falta de implementación de muchas de las normas que declaman los contenidos del derecho.

Otro indicador interesante para analizar respecto a la organización de la estructura administrativa es lo que se desprende de la entrevista con el funcionario provincial de la SPA, donde se dice que son 25.000 las analizadas en toda la provincia y que para poder llegar a inspeccionar y generar la información que las normas solicitan, en realidad la autoridad ambiental trabaja de manera conjunta con la Dirección Provincial Hidráulica, la Dirección Provincial del Agua, con el ORAP, con Geodesia y con la Dirección Provincial de Energía.

Quizá este sea uno de los inconvenientes por los cuales hemos tenido como resultado un alto reconocimiento del derecho de acceso pero una escasísima utilización de dicho derecho: no se sabe a quién recurrir para poder obtener lo que por derecho corresponde, porque falta oficina o personal con esta competencia específica.

De todas maneras, la normativa municipal que se ocupa de la cuestión resulta un paso hacia el logro de una adecuada calidad en el acceso, pues desde la misma la oficina encargada de la documentación, se ha venido transformando en los hechos en una “oficina de facilitación en la obtención de la documentación disponible al público”.

1.2.2.2.- Forma de obtención de la información - Alcance - frecuencia de la recolección - Forma de organización puesta a disposición del público - Cantidad de informes publicados - Recursos asignados para la realización de los informes - Difusión - Adecuación - Registros y estadísticas

En este ámbito la provincia posee indicadores de gestión referidos a la regulación de la calidad del acceso, los que se vinculan con el cumplimiento de algunas de las normas que ya hemos mencionado en su oportunidad, al analizar el ámbito formal. Considerando esos contenidos analizaremos las conductas administrativas que se han desarrollado para hacer efectivas dichas normas.

En cuanto a la *forma de obtención* de la información la Ley nº 11.723 en su artículo 12 establece que los estudios de impacto ambiental presentados en cada repartición provincial o municipal deben ser enviados a la autoridad provincial.

Siguiendo esa idea y referido a la forma de coleccionar información, la Ley nº 12.530 de “Emisiones gaseosas y efluentes líquidos en el polo petroquímico y área portuaria de Bahía Blanca” regula las emisiones gaseosas y efluentes líquidos de las industrias radicadas en Bahía Blanca, y trae una serie de novedosas normas respecto a monitoreo y almacenamiento de datos. La creación de una central a la cual deberán estar interconectados sensores de fuga y de emisiones pertenecientes a cada industria, transmitiéndose así a dicha central los datos que se obtengan. Por último el artículo noveno dispone como deber de la Autoridad posibilitar el acceso a toda la población de los datos que se coleccionen, obligaciones incumplidas que resultan ser indicadores negativos.

De la entrevista al funcionario provincial podemos advertir la forma en que trabaja la administración de dicha jurisdicción. El primer elemento vinculado a la *obtención* y que redundará en la *organización* es el entrecruzamiento de disposiciones internas y de normas. Por ejemplo, en materia de calidad de aire nos dice el Dr. Serra que semestralmente desde cuatro puntos diferentes de la provincia se toman los datos. En relación a emisiones gaseosas anuales, cada industria tiene un plazo distinto, según el tipo de emprendimiento y complejidad.

Respecto a los plazos de obtención de información en la entrevista se nos explica cómo es el sistema en la SPA. A la pregunta de “¿...cada cuánto controlan si están cumpliendo en término las presentaciones de las empresas?” se responde “cuando sale el certificado de aptitud ambiental, que sale de esta Secretaría (SPA), pasa ese mismo expediente con estos requerimientos, al órgano real de los inspectores para que lo vayan siguiendo”. Cuando se hace la renovación, la empresa tiene que haber cumplimentado todo, de lo contrario no le sale la renovación. Esto implica presencia en la calle permanentemente. Como vemos, el sistema de recolección depende de la renovación de los certificados de aptitud ambiental reglados por la Ley nº 11.459, que se hacen cada dos años. Esto nos alerta de cómo es el funcionamiento del sistema de colección ordinario. Luego la provincia ante una denuncia de un particular, posee un sistema de fiscalización e inspección en toda la provincia para verificar los inconvenientes desde sus inspectores.

Respecto a la *forma de organización* de la información, de lo verificado en el ámbito de la provincia podemos entender que se poseen varias normas a las que en su aplicación la administración les ha ido introduciendo cambios.

Por ejemplo tenemos las normas que regulan el procedimiento a llevar adelante luego de la presentación del Informe de impacto ambiental en materia de minería. De la entrevista realizada se desprende que las actividades entre la Subsecretaría de Política Ambiental y la Dirección de Minería Provincial se hallan bien coordinadas, pues aquélla es consultada obligatoriamente de manera previa a que ésta emita la habilitación ambiental al emprendimiento. Se trata de un avance en los aspectos de organización y coordinación en la obtención de la información. El problema es la disponibilidad de la información para los potenciales afectados por el emprendimiento que deben recurrir a la dirección que se encuentra en la capital de la provincia cuando en realidad los inspectores mineros por convenio se encuentran en muchas municipalidades con oficinas propias. Ellos deberían poseer facultades no sólo respecto a vigilancia sino también acopio y facilitación de información en materia minero-ambiental.

Esto en la práctica es confirmado en la entrevista al Director Provincial de Evaluación y Recursos Naturales, que explica que todos los proyectos que en la provincia se encuentran en trámite de aprobación respecto de la evaluación de su impacto ambiental pasan por la SPA centralizando el sistema. Se explica en la entrevista que la SPA, con la dirección de Minería, realizan un trabajo en conjunto a efectos de que la propia Secretaría pueda realizar la evaluación de impacto ambiental respecto a los emprendimientos mineros. Con relación a obras hidráulicas o de vialidad, se utilizan Unidades de Gestión en Consulta, donde se trabaja con técnicos ambientales de vialidad e hidráulica que pertenecen al Ministerio de Infraestructura en una mesa redonda fijando pautas conjuntas. El Dto. n° 1443 (Régimen de laboratorios de análisis bromatológicos e industriales) prevé un sistema de recopilación en hojas fijas o móviles o en soporte magnético, introduciendo la informática en el ámbito de almacenamiento de datos.

Luego tenemos los indicadores negativos en la implementación de diferentes artículos de la Ley n° 11.723 en materias sectoriales, que no podemos dejar de mencionar, pues imponen a la provincia obligaciones de *obtención, organización y publicación* periódica de información, sobre todo vinculada con el estado de los sistemas ambientales.

En el sector aguas, la Ley n° 11.723 determina (art. 40) como obligación la realización de un catastro físico general, establecer los patrones de calidad de aguas y niveles guías de los cuerpos receptores, y el evaluar periódicamente la evolución del recurso y su posterior publicación. Los mismos tipos de estudios deberán realizarse en materia de suelos (art. 46), que deben ser publicados (art. 47).

Como vemos, se prevé la generación de información desde las diferentes agencias específicas en colaboración con la SPA, y la centralización de las mismas en la autoridad ambiental provincial. Luego se establece la obligación de publicar esos estudios de manera periódica –tanto desde el sistema de información provincial que aún no ha sido implementado como desde la propia normativa provincial interna– y con las actualizaciones que se vayan realizando.

Este indicador es muy positivo en relación al marco normativo, pero no es cumplido en el ámbito material, pues no han sido aún publicados los informes en textos de alcance general, y en la página de la Secretaría de Política Ambiental –a pesar de que aparecen algunos textos e informes– éstos no se relacionan con la información que resulta ser muy sensible e importante.

1.2.2.3.- Cuadros

Ahora reuniremos en una serie de cuadros los diferentes indicadores de calidad que acabamos de analizar.

1) Indicadores de entrada

Personal

Existe personal avocado específicamente a la tarea.	
La tarea está a cargo de todo el personal aunque no es su función específica.	
La tarea está a cargo de algunas personas pero no es función específica.	X

Obligaciones y Funciones

Todo el personal conoce cuáles son sus funciones y obligaciones dentro de ésta área.	
Solamente aquellas personas asignadas al cumplimiento de la tarea conocen sus funciones y obligaciones.	X
El personal no conoce cuáles son sus funciones y obligaciones dentro de ésta área.	

Capacidad del Personal

El personal recibe capacitación permanente y continua.	
El personal ha recibido cursos de capacitación.	X
El personal no ha recibido ningún tipo de capacitación	

Resultados

Se realizan evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos.	X
Se han realizado evaluaciones esporádicas.	
No se han realizado evaluaciones de los resultados obtenidos en los dos últimos años.	

Asignación de recursos

Existen recursos específicos para el funcionamiento del sistema.	
Existen recursos asignados para alguna tarea específica (por ej. publicaciones CD, Página web).	X
No existen recursos económicos asignados para el funcionamiento del sistema.	

Tecnologías disponibles

Existe tecnología disponible para el funcionamiento del sistema.	
Existe un solo medio tecnológico (por ejemplo página web o call center).	X
No existe tecnología disponible para el funcionamiento del sistema.	

2) Indicadores de salida: (Producto)**Registros**

Existen registros de las solicitudes de informes realizadas.	
No existen registros pero se lleva algún tipo de control.	X
No existen registros de las solicitudes de informes realizadas.	

3) Indicadores de resultado de corto y mediano plazo**Estrategias de implementación de los derechos**

El organismo ha desarrollado estrategias para la implementación de los derechos.	
El organismo no ha desarrollado estrategias para la implementación de los derechos.	X

4) Indicadores de resultado final

Impacto del ejercicio de los derechos en la ciudadanía	
Existe un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía.	
No existe un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía.	X
Cambio de actitud gubernamental	
Existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	
No existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	X

1.2.3.- Accesibilidad

1.2.3.1.- Facilidad para el público para acceder a la información - Diferentes formas de acceso - Costos de acceso - Excepciones - El grado material de conocimiento del acceso a la información

Sabemos que la Provincia de Buenos Aires tiene reconocido el derecho de acceso a la información con jerarquía constitucional. Ahora nos preguntamos, ¿cuál es el grado de conocimiento y de utilización por la población de éste derecho?

En primer aspecto analizaremos lo que sucede con las encuestas callejeras realizadas en la ciudad de Mar del Plata. En ellas sorprende el alto grado de conocimiento del derecho de acceso a la información pública ambiental, sobre todo a la luz de la escasa utilización que la ciudadanía ha hecho del mismo (lo cual surge de la misma encuesta). Nótese que a pesar de que el 56% de los encuestados tenían conocimiento del derecho de acceso a la información pública ambiental, sólo el 6,6% (o, en el mejor de los casos, el 11,7% de quienes conocían el derecho) ha solicitado información. Ello muestra un marcado desinterés en la obtención de información ambiental. Todos los ciudadanos que respondieron afirmativamente, realizaron el pedido a la Municipalidad. Ello demuestra la importancia de la Municipalidad en la cuestión, pues es relacionada por la población como la portadora de la información ambiental relevante para el medio local. También puede implicar el desconocimiento de otros organismos con jurisdicción o injerencia en la temática, o bien el acotado acceso a esos otros organismos. Luego notamos que en general no es satisfactorio el resultado de los pedidos de información, no habiéndose

relevado las razones para ello. A pesar del alto conocimiento sobre el derecho de acceso a la información pública ambiental, y al porcentaje de insatisfacción en aquellos que solicitaron tal información, la vía judicial no fue utilizada en ninguna ocasión.

1.2.3.2.- Accesibilidad y Calidad - Estrategias de la administración para poder efectivizar el acceso a la información declarado

Resulta notable verificar que lo que ha sido declarado en las normas descriptas precedentemente, es casi desconocido por los operadores. OS-SE es una empresa estatal que lleva adelante el servicio público de distribución de agua en la ciudad de Mar del Plata. En esa empresa se explica cómo se genera la información desde diferentes puntos. La empresa tiene dos áreas encargadas de generar información: la gerencia de Calidad y el área de medio ambiente. Hay un sistema de monitoreo permanente (diario) de la calidad del agua. La información se publica en la página en internet la que según declaraciones del propio director es sólo visitada por los escolares que realizan tareas en sus colegios. El inconveniente es que el funcionario no menciona ninguna estrategia de la empresa para llegar a la población que no está interesada de estos elementos. El déficit en este punto está también en la forma en que la información es trabajada, pues de lo reseñado en la entrevista se puede saber que la empresa reúne mucha información de sensible importancia en la región, pero esa información no es adecuada para la ciudadanía y no es publicada y distribuida entre los habitantes.

Otro elemento a tener en consideración es la importancia de la descentralización, pues los contenidos formales que hemos analizado previamente respecto a registros, publicaciones periódicas, etc., establecidos sobre todo en normas sectoriales, se deslucen en la práctica cuando vemos que todos los ciudadanos de Mar del Plata que respondieron afirmativamente a la utilización del derecho de acceso, realizaron el pedido ante la Municipalidad. Ello demuestra la importancia de la Municipalidad en la cuestión, pues es la que se relaciona con la población de manera directa, la portadora de la información ambiental relevante para el medio local.

Esto no sólo implica el desconocimiento de los demás organismos con jurisdicción o injerencia en la temática, o bien el acotado acceso a ellos, sino la necesidad de que las autoridades provinciales –a efectos de posibilitar el debido acceso– hagan realidad la autonomía municipal, y además celebren convenios con los municipios a efectos de descentralizar funciones que hoy lleva adelante la provincia, para hacer que las decisiones que luego implicarán perjuicios para el ambiente del ciudadano, sean tomadas con el ingreso de la voluntad del ciudadano del lugar.

Prosiguiendo con las encuestas realizadas, respecto al resultado de los pedidos, el municipio no se ha comportado eficientemente para los encuestados, pues de los seis ciudadanos encuestados que ejercitaron el derecho, cuatro no obtuvieron respuesta satisfactoria. Esto implica problemas evidentes en la salida del producto (accesibilidad), pues por un lado tenemos a los diferentes funcionarios que explican cómo se ha garantizado el acceso mediante la asignación de esta función a una oficina del Consejo Deliberante Municipal (la de referencia legislativa), pero por otro contamos con la insatisfacción de los ciudadanos. Los funcionarios nos dicen que allí hay una fotocopidora que otorga la documentación sin costo (excepto si es demasiado voluminosa), pero notamos algunos inconvenientes al respecto:

- La funcionaria entrevistada se mostró muy dispuesta a explicar la forma en que ella accedía a la información pero no demostró preocupación por la manera en que la misma era trabajada por dicha oficina respecto a los ciudadanos.
- Tenemos que considerar el resultado de los pedidos de información, que no fue satisfactorio según la encuesta, no habiéndose relevado las razones para ello.
- Además, podemos referirnos a:
 - ▲ La falta de adecuación de la información, ya que de las entrevistas ha quedado claro que ninguna de las dependencias hace nada por traducir la información para poder lograr que sea comprensible para el ciudadano (ver entrevista con el Director de OSSE, sobre los informes que poseen donde no se hace mención respecto a ningún tipo de adecuación de los mismos).
 - ▲ La falta de centralización de la información (fijémonos que la información ambiental del municipio se encuentra totalmente dispersa en diferentes sectores, por un lado la oficina del Ejecutivo que se encarga del Ambiente, por el otro tenemos una oficina en el Consejo Deliberante que se encarga del acceso a la información en general y por otro lado OSSE que posee información también de suma relevancia ambiental. Todos los contenidos deberían estar centralizados para que el ciudadano pudiera saber que en una sola oficina están todos ellos, adecuados para que él los pueda leer, sin que sea necesario deambular por los kafkianos pasillos de las diferentes oficinas municipales.

Un importante indicador positivo respecto a la publicación de la información es la casi total disponibilidad –y actualizada– que los ciudadanos tienen respecto a todos los registros que posee la SPA en su página web. Allí se puede acceder a todos los registros que hemos analizado en el

plano formal. Esto permite conocer determinados elementos del sistema ambiental y habilita un parcial acceso al sistema de información ambiental. Lo negativo es la falta de estrategias para los ciudadanos que no cuentan con internet, o que no conocen la manera de obtener la información por este medio.

1.2.3.3.- Cuadros

Ahora analizaremos los indicadores esquemáticamente a través de los cuadros que siguen.

Indicadores de Salida (Producto)

Reglamentación Interna

El organismo ha dictado normativa interna que regula el ejercicio del derecho.	
El organismo no ha dictado normativa interna que regula el ejercicio del derecho.	X

Alcance de la información disponible

No existen excepciones a la Información Pública Ambiental disponible.	
Existen excepciones pero se encuentran taxativamente enumeradas en la norma.	
El alcance de la Información Pública Ambiental disponible depende de la autoridad encargada de brindar la información.	X

Producción de Información

El organismo tiene medios propios de producción de la información.	X
El organismo recibe la información de terceros.	X
El organismo no tiene medios propios de producción de la información.	

Periodicidad

La información es recogida en forma permanente.	
La información es recogida en forma periódica.	X
La información es recogida en forma esporádica.	

Informes escritos

El organismo realiza la publicación periódica de informes escritos.	
El organismo no realiza la publicación de informes escritos.	X

Difusión

El organismo realiza la difusión de los informes que publica.	
El organismo difunde los informes a través de su página web.	X
El organismo no realiza la difusión de los informes que publica.	

La ley establece plazos para la entrega de la información solicitada

El organismo establece un plazo para la entrega de la información solicitada.	
El organismo no establece un plazo para la entrega de la información solicitada.	X

Formalidades requeridas para ejercitar el derecho

No se requiere ninguna formalidad para el ejercicio del derecho.	X
Las únicas formalidades que se requieren son la presentación por escrito y la identificación del solicitante y de la información requerida.	
Se requieren más formalidades para el ejercicio del derecho que la presentación por escrito y la identificación del solicitante y de la información requerida.	

Costo de Acceso a la Información Pública Ambiental

El Acceso a la Información Pública Ambiental no tiene costo para el solicitante.	X
El Acceso a la Información Pública Ambiental tiene un costo para el solicitante.	

Facilidad para el público para el acceso a la información

Alta	
Media	X
Baja	

Responsabilidad de los funcionarios por denegación infundada de acceso al derecho

Existen sanciones específicas para el caso de incumplimiento de las obligaciones a su cargo.	
Se aplican las sanciones administrativas genéricas por incumplimiento de funciones.	X

1.2.4.- Conclusiones respecto al análisis material - Cuadros

El primer elemento importante a la hora de analizar el contenido material del derecho de acceso a la información, es la falta de reglamentación del sistema de información ambiental provincial. Este elemento, al que ya nos hemos referido, no puede dejarse de considerar como un indicador negativo. Si contáramos con un sistema adecuado se centralizaría la organización de la información, se contaría con personal especializado en facilitar el acceso para los ciudadanos, se contaría con información actualizada, colectada desde las diferentes reparticiones dedicadas a sistemas ambientales (las que hoy poseen información dispersa y sin el debido control), etc.

Otro elemento importante a tener en consideración –en este caso, positivo– es la capacidad y el conocimiento que poseen los ciudadanos y algunos funcionarios respecto al derecho de acceso. Este será un buen punto de partida para el logro de una efectivización del derecho declarado. Sin embargo, aún no se percibe una utilización masiva –o, al menos, generalizada– de tal derecho de acceso.

Otro factor interesante y positivo que se desprende de lo analizado respecto a la autoridad ambiental provincial y el municipio monitoreado es que ambos poseen algunas estructuras de personal ya desarrolladas que se ocupan de varias de las actividades que implican garantizar el derecho de acceso a la información. Estos elementos no pueden ser desperdiciados, pues son puntos de partidas para instituir sistemas de acceso adecuados.

Ahora proponemos para una mejor comprensión de los indicadores que acabamos de describir una serie de cuadros con los respectivos elementos que hemos analizado.

Calidad

El Estado está preparado y cuenta con los recursos, estructuras y demás condiciones necesarias para garantizar y respetar el derecho de acceso a la información.	
Los recursos, estructuras y demás condiciones con que cuenta el Estado no son completamente eficientes para garantizar y respetar el Derecho de acceso a la información.	X
El Estado no está preparado o no cuenta con los recursos, estructuras y demás condiciones necesarias para garantizar y respetar el derecho de acceso a la información.	

Accesibilidad

El Estado cuenta con los mecanismos, estrategias y demás condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública ambiental.	
Los mecanismos, estrategias y demás condiciones con que cuenta el estado no son completamente eficientes para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública ambiental.	X
El Estado no cuenta con los mecanismos, estrategias y demás condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública ambiental.	

2.- Participación

2.1.- Análisis Formal

2.1.1.- Descripción sistemática de la recepción normativa referida al derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales en la Provincia de Buenos Aires

Ahora analizaremos la participación pública en la toma de decisiones, la manera en que ha sido receptado por la Provincia de Buenos Aires en su carta magna, y luego en las leyes que la reglamentan. En consecuencia abordaremos cada uno de los sectores normativos y su papel en el reconocimiento del acceso en análisis.

2.1.1.1.- Constitución provincial

La comunidad debe poseer mecanismos mediante los cuales se le permita intervenir en la toma de decisiones en que se encuentren interesadas cuestiones relevantes para la sociedad toda. Para ello es necesario que los legisladores y ejecutores del sistema jurídico implementen y pongan al alcance del hombre medio herramientas que permitan de alguna forma participar en esa toma de decisiones. Ejemplos de dichas herramientas son las audiencias públicas, la iniciativa popular de proyectos de ley, los presupuestos participativos, las revocatorias de mandatos, etc.

Siguiendo la influencia de otras constituciones provinciales que durante la década del 80 fueron aggiornando sus contenidos, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires desde la reforma de 1994 estableció en su artículo 67 algunas formas de democracia semidirecta. En el primer inciso de dicha norma se regla la iniciativa legislativa, en el segundo la consulta popular (la que puede ser convocada por la legislatura provincial o por el poder ejecutivo), en el tercer inciso aparece la consulta popular para la promulgación de proyectos de ley, es decir una forma de participación de los destinatarios del poder en la sanción de las normas. Además en el último de los incisos (inc. 5) se deja abierta la posibilidad de que la legislatura regle nuevas formas de participación.

Por otra parte, los artículos 13 y 14 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires si bien no reglan de manera directa el derecho de participación, permiten indirectamente su desarrollo²⁷. Dichas normas –que facilitan a los habitantes de la provincia la participación en la toma de decisiones– se refieren a la libertad de expresión (art. 13) y al derecho de reunión (art. 14). Está claro que ninguno de los dos termina de delinear el verdadero contenido del acceso a formas participativas que permitan la intervención ciudadana en la toma de decisiones, pero sin embargo son elementos que pueden facilitar la efectivización práctica del derecho.

Finalmente, en el tercer párrafo del artículo 28 podemos poner las dianas sobre normas que se refieren al derecho a participar en la toma de decisiones vinculadas a la materia ambiental. En efecto, la norma es categórica, pues establece que *“La Provincia deberá... garantizar el derecho a*

²⁷ Para comprender lo expresado es necesario tener en cuenta la consagración de las tres generaciones de derechos humanos como sistema jurídico, pues si bien cada una detenta sus particularidades, ninguna excluye a la siguiente o antecedente. Los derechos humanos de tercera generación, como el medio ambiente, se caracterizan por el valor fundante “participación” y las formas semidirectas de democracia, pero además complementan y reaseguran la consagración de los derechos civiles, políticos (primera generación) económicos sociales y culturales (segunda generación). Al tratar estos derechos como un sistema jurídico compacto, podemos observar cómo al garantizar el derecho de reunión de los particulares, y de peticionar ante las autoridades, indirectamente se puede inferir que el mismo puede ser utilizado a efectos de encontrar un lugar común entre los ciudadanos y las autoridades donde se pueda discurrir, consultar y arribar a conclusiones válidas respecto a los temas de interés sobre los cuales hay que tomar decisiones para llevar a cabo planes de ejecución. Además, se arribaría a propuestas más consensuadas.

solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales”. Esto implica un alto grado de reconocimiento normativo del derecho en estudio, lo que genera mayor estabilidad en la vigencia de la figura dada su presencia en normas ius fundamentales.

En el ámbito de los municipios serán los propios Concejos Deliberantes, o los intendentes, los que reglarán las formas de participación, dentro de sus respectivas competencias y desde sus propias normas locales (ordenanzas o decretos según si es el deliberativo o ejecutivo quien sanciona la norma).

En definitiva, el sistema normativo provincial, a partir de éste reconocimiento desde una fuente constitucional es decir desde las normas de más alto rango nos permite concluir que la forma en que ha sido reglado el derecho de acceso en éste ámbito resulta ser positiva.

2.1.1.2.- La participación dentro de la Ley nº 11.723 en el sector de EIA

Al igual que lo ya mencionado respecto al acceso a la información, la Ley nº 11.723, reforzando a la propia constitución que ya había reconocido el derecho, establece la obligación del estado provincial de garantizar a sus habitantes la participación en los procesos en que está involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general (artículo 2.c).

La misma ley luego en su artículo 4 establece que toda la política provincial deberá garantizar los derechos reconocidos en el artículo 2, lo que remite a la norma precedentemente analizada²⁸.

Pero además de las normas genéricas, en el sector de la Ley nº 11.723 dedicado a la evaluación de impacto ambiental el legislador desarrolla técnicas específicas de participación. En efecto, allí se incluyen varios mecanismos directamente vinculados con la participación que resulta importante destacar²⁹.

Vale entonces destacar que en clara relación con la participación, la ley prevé en dicho sector normativo que la autoridad competente debe –luego de analizado el estudio técnico de impacto ambiental y de determinado el trámite a adoptar– permitir la participación de los ciudadanos a efectos de contradecir el proyecto en caso de desacuerdo. Este es uno

²⁸ Hasta aquí la ley establece el derecho de manera genérica y además legitima un amplio espectro de sujetos a gozar de dicha prerrogativa.

²⁹ Recordemos que la Ley nº 11.723 desde el art. 10 al 24, regla el procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental, que se deberá llevar adelante ante la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia o ante el Municipio según lo establecido por el anexo II de la ley.

de los elementos básicos del procedimiento: “la información pública”, pues es aquí donde se abre la posibilidad de que los ciudadanos participen ingresando sus objeciones (art. 16). El estudio tiene entonces que someterse a la ciudadanía, lo que implica que la autoridad lo publique dentro del listado de las evaluaciones recibidas a efectos de saber su opinión respecto al proyecto.

A efectos de facilitar este mecanismo, el art. 16 dispone que “*los habitantes de la Provincia podrán solicitar las evaluaciones de impacto ambiental presentadas*”. Todos éstos mecanismos redundan en insumos que facilitan la participación del ciudadano en el procedimiento de toma de decisión. De lo contrario sería imposible saber si la actividad programada lo afectará o no. Así las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas interesadas en dar su opinión sobre el proyecto pueden informarse respecto al mismo y elaborar de manera eficiente su impugnación. Este es el comienzo del proceso de contradicción colectiva³⁰.

Respecto a la forma en que los particulares pueden participar en el trámite, el artículo 18 regla el derecho en favor de las personas “interesadas” de ingresar observaciones al proyecto. Esto implica una fórmula de legitimación amplia –lo que significa un indicador positivo– para la presentación de las observaciones. El elemento limitante está dado por la falta de descentralización del mecanismo, pues muchas actividades a instalarse en las localidades del interior de la provincia –las de mayor complejidad– llevan adelante el trámite en el ámbito de la ciudad capital (La Plata), a muchos kilómetros de distancia del lugar donde la gente deberá presentar las observaciones³¹.

Además, la Ley n° 11.723 regla en el final del artículo 18 la facultad –para la autoridad competente (municipal o provincial)– para optar por seguir el procedimiento ordinario de observaciones o convocar a una audiencia pública para completar la decisión política aprobatoria o desestimatoria del proyecto. Como vemos entonces, la Ley n° 11.723 prevé la realización facultativa de una audiencia pública para recibir las oposiciones de la ciudadanía frente a un proyecto en ciernes.

³⁰ José Alberto Esain, Evaluación de impacto ambiental y medida autosatisfactiva, Texto coordinado por Eduardo Jiménez, “Derecho ambiental, su actualidad de cara al tercer milenio”, Ed. Ediar, Buenos Aires, 2004, pág. 195.

³¹ El que el trámite deba realizarse en el ámbito de la capital provincial cuando la actividad es muy compleja se justifica justamente por la imposibilidad de enfrentar desde las municipalidades - que en general carecen de recursos técnicos (materiales y humanos) especializados – un análisis donde intervienen variados elementos. El inconveniente se presenta porque, a pesar de que existe ésta justificación para la indicada concentración funcional, la provincia al día de la fecha no ha generado un mecanismo eficiente para paliar la falta de integración de los habitantes del lugar en la discusión de éstos proyectos que son los de mayor envergadura y consecuentemente, de mayor potencial de afección del ambiente de su lugar. Por ello decimos que la teórica apertura participativa que posee el art. 19 se ve en la práctica disminuida por la escasa descentralización de funciones y las distancias existentes entre el afectado y el lugar donde se adopta la decisión política. Es oportuno recordar a ésta altura del trabajo la importancia que tiene en la práctica la autonomía municipal que en la Provincia de Buenos Aires aún no ha sido receptada.

2.1.1.3.- La Participación Pública en las normas sectoriales de la provincia de Buenos Aires

Como ya lo hemos mencionado previamente, en nuestra provincia las regulaciones sobre los diferentes accesos aparecen tanto en las leyes generales como en las especiales o sectoriales. Por ello nos parece interesante ahora analizar qué sucede en cada uno de éstos subsistemas.

En lo que se refiere a aguas resulta sugestivo encontrar un rango elevadísimo dentro de las normas que regulan la participación en dicho sector. Vale entonces destacar que la Ley n° 11.723 establece como principio en dicha materia la “participación de los usuarios” (art. 39.f) en la generación de la política hidráulica. Completando dicha prerrogativa, la misma Ley n° 11.723 prevé en el artículo 43 la formación de Comités de Cuencas en los que participarán el Estado provincial –desde sus reparticiones competentes– los municipios involucrados, y las entidades intermedias con asiento en la zona así como las demás personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que en cada caso se estime conveniente.

Pero no sólo se cuenta con las normas específicas contenidas en la ley general del ambiente, sino que dentro del sistema provincial, existen previsiones contenidas en el Código de Aguas que instauran mecanismos tales como la audiencia pública (AP en adelante) en los procesos de otorgamiento de concesión del aprovechamiento del recurso³². Otro mecanismo establecido en dicha norma es el de “consulta pública” (art. 99) para una vez concluido el procedimiento de evaluación de impacto ambiental a fin de receptar las opiniones de los posibles damnificados. Como vemos, un sistema muy interesante que solo presenta un déficit y es que el momento en que se prevé el ingreso ciudadano es recién al final, cuando la toma de decisión ya ha sido casi adoptada y no antes en pleno proceso de análisis. Otro inconveniente tiene que ver con la inexistencia de mecanismos ágiles para recurrir, ante las denegatorias a la participación o del acceso a la información a la justicia revisora.

Otro sector donde se han generado interesantes insumos referidos a la participación ciudadana, es en el sector suelo. En la ley marco por ejemplo se establece en su artículo 45.c la participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades y centros de investigación, organismos públicos y privados, en la definición de la política referida al manejo del recurso. Esta norma resulta ser un indicador muy positivo por

³² Allí se determina que en el trámite de solicitud se publicará un sumario de la solicitud –a costa del solicitante– por tres veces en diez días en el Boletín Oficial y en un periódico local...” (art. 41). En dicha publicación se debe citar a una audiencia pública al intendente y al Concejo Deliberante de los partidos afectados y a los demás interesados en obtener la concesión u oponerse a ella.

la posibilidad que brinda de integrar a diversos sectores en la generación de la política provincial referida a éste sector a pesar de su escasa utilización en la realidad³³.

Adentrándonos ahora en el subsistema atmósfera el artículo 6 de la Ley 12.530 de “emisiones gaseosas y efluentes líquidos en el polo petroquímico y área portuaria de Bahía Blanca” dispone la creación de un Comité de Control y Monitoreo, integrado por funcionarios provinciales, municipales, investigadores de las universidades locales y hasta representantes gremiales de los trabajadores de las fábricas implicadas. Este comité tiene como funciones asesorar, elaborar planes de control, monitoreo, educación y concientización de la comunidad, y sus consejos son vinculantes para la Autoridad previo a tomar decisiones de ejecución.

En el sector minero a efectos de facilitar la participación ciudadana la provincia ha implementado –mediante el Dto. n° 968/97 y complementando el título ambiental del código de Minería– el procedimiento de evaluación de impacto ambiental introduciendo en dicho ámbito la participación de manera similar a la que ya hemos comentado respecto a la Ley n° 11.723 a la que nos remitimos. El inconveniente que se presenta en el sistema provincial se vincula con la falta de descentralización pues los Informes de Impacto Ambiental se deben realizar ante la Dirección de Minería con sede en la ciudad de La Plata, lo que dificulta el acceso efectivo sobre los mismos a la población potencialmente afectada por el emprendimiento. Esto implica un indicador negativo respecto a la forma en que se pretende efectivizar el derecho.

En cuanto al derecho a participar en la toma de decisión política referida al ambiente en el ámbito industrial, observamos el denominado Régimen de Promoción Industrial. Esta ley establece un método para aplicar a la proyección del desarrollo industrial de la provincia a lo largo del tiempo en el que se establece la creación del *Consejo Provincial de Promoción Industrial*³⁴. Otro mecanismo establecido en dicha ley son las *Juntas de Promoción Industrial* que operan en cada municipio o en un conjunto de ellos, según sean las necesidades de la zona³⁵.

³³ A dichas normas se las complementa con los contenidos del añejo Dto. de facto 8.912/77, que dispone como objetivos fundamentales del ordenamiento territorial y la participación de la comunidad en el proceso de ordenamiento a fin de resguardar sus intereses (art. 2.f).

³⁴ Dicho consejo deberá estar integrado por las autoridades de las entidades más representativas de la provincia. La función de este Consejo radica en asesorar al Gobierno de la Provincia en la elaboración de un plan de desarrollo industrial, siendo deber del mismo presentar anualmente las modificaciones que crea convenientes al mismo.

³⁵ Sus facultades son amplias, y van desde el asesoramiento al Consejo sobre las cuestiones de su región, gestionando ante las autoridades para conseguir facilidades en la instalación de industrias, hasta la coordinación de esfuerzos con organismos de cualquier nivel estatal públicos o privados, para realizar obras que hagan a la estructura básica del desarrollo de la industria.

En cuanto a la descentralización como insumo eficaz para facilitar la participación pública quizá la única norma provincial que ha tenido en consideración éste elemento ha sido la resolución de la SPA n° 1.200/00 del 9 de Noviembre de 2000 en el ámbito industrial. Allí se establece como obligación para todas las industrias radicadas o a radicarse en la Provincia de Buenos Aires, la de notificar la actividad a la Secretaría, a la población circundante, a los medios locales de comunicación social y a la Municipalidad correspondiente al lugar de emplazamiento, con una antelación no menor a las 24 horas³⁶. Como vemos en este ámbito normativo la participación ha sido desarrollada de una manera más detallada a través de mecanismos que formalmente se presentan como óptimos.

En el ámbito de los residuos tenemos diferentes provisiones especiales, en las diferentes normas referidas a cada tipología de residuos. En la Ley n° 11.720 de residuos especiales resulta interesante la obligación que dicha norma establece de someter la actividad proyectada al estudio e investigación de las universidades, con lo cual rescatamos aquí la actividad interdisciplinaria e interinstitucional de los distintos sectores que son representativos en la comunidad (art. 16 inc. c).

Respecto al sector biodiversidad y más específicamente al sistema flora, vale la pena mencionar que la Ley n° 12.276 de arbolado público en su artículo 9 conjuga la participación pública con la concientización social, previendo que las municipalidades tengan un *Consejo de Arbolado Público* a fin de alcanzar la difusión de conocimientos de la población para desarrollar políticas vinculadas a éste sector³⁷.

Entre las cuestiones más importantes vinculadas con fauna podemos enumerar la Ley n° 11.477 de pescas, que en su capítulo 3 prevé algunos mecanismos de participación ciudadana desde la estrategia orgánica. Allí se impulsa la participación a través de la creación de Consejos Regionales de Pesca, a los fines de que éstos asesoren y participen en la actividad de toma de decisión en cuestiones que hacen al interés de los ciudadanos³⁸.

³⁶ Las industrias comprendidas serán todas aquellas que se encuentren bajo la fiscalización y control de la Secretaría de Política Ambiental, o que realicen cualquier modificación previsible, programada o no, de las actividades operativas habituales, por ejemplo puesta en marcha de equipos, paradas, pruebas, cuando ello genere o pueda generar alteraciones, intranquilidad o sospecha sobre la afectación a la seguridad, la salud o el ambiente. Idéntico régimen se aplica para los casos de emergencias ambientales (art. 2), pero la diferencia es que el plazo es de 12 horas.

³⁷ Este sistema no ha sido aplicado en ninguno de los varios municipios que hemos consultado, lo que nos indica que en realidad la propuesta no ha tenido aplicación en los contenidos materiales del sistema. La comisión *Ad-Hoc* dependerá del Concejo Deliberante y se denominará Consejo del Arbolado Público. Colaborará con el organismo competente de la municipalidad para prestar su apoyo contribuyendo al desarrollo del plan de arbolado local. Dicha comisión se integrará con representantes del Honorable Concejo Deliberante, vecinos que manifiesten interés sobre el tema, representantes de instituciones y profesionales de la materia. Además se prevé que dicho Consejo estará facultado para interceder ante el ejecutivo municipal a fin de asegurar la asignación de partidas presupuestarias y el cumplimiento del plan al cual están asignadas.

³⁸ El artículo 9 de la ley hace expresa referencia a estos Consejos y se complementa con el artículo 11 del Dto. Reglamentario de esta ley, que establece sus funciones y composición.

Normas	Derecho a la Participación	Formas de participación previstas
Constitución de la Provincia de Buenos Aires	X	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa legislativa - Consulta popular (convocada por la legislatura provincial o por el poder ejecutivo) - Consulta popular para la promulgación de proyectos de ley
Ley General del Ambiente nº 11.723	X	<ul style="list-style-type: none"> - Observaciones a los estudios de impacto ambiental - Audiencia pública - Órganos multisectoriales en materia de aguas, suelo
Ley nº 12,257 Código de Aguas	X	<ul style="list-style-type: none"> - Audiencia pública - Consulta pública (opinión de posibles damnificados por el proyecto sujeto a evaluación de impacto ambiental)
Ley nº 12.530 de Emisiones Gaseosas y Efluentes Líquidos en el Polo Petroquímico y Área Portuaria de Bahía Blanca.	X	<ul style="list-style-type: none"> - Comité de control y monitoreo
Dto. nº 968/97 sobre Evaluación de Impacto Ambiental en materia Minera	X	<ul style="list-style-type: none"> - Observaciones del estudio técnico de impacto ambiental
Régimen de promoción industrial		<ul style="list-style-type: none"> - Consejo provincial de promoción industrial
Resolución de la SPA nº 1.200/00 del 9 de noviembre de 2000	X	<ul style="list-style-type: none"> - Notificar la actividad a la Secretaría, a la población circundante, a los medios locales de comunicación social y a la Municipalidad correspondiente al lugar de emplazamiento, con una antelación no menor a las 24 horas
Ley nº 11.720 de Residuos Especiales.	X	<ul style="list-style-type: none"> - La actividad proyectada al estudio e investigación de las universidades, con lo cual rescatamos aquí la actividad interdisciplinaria e interinstitucional de los distintos sectores que son representativos en la comunidad (art. 16 inc. c).
Ley nº 12.276 de Arbolado Público	X	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo de arbolado público
Ley nº 11.477	X	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos regionales de pesca

2.1.2.- Conclusiones y valoración del reconocimiento del derecho

En la Provincia de Buenos Aires, dentro del sistema normativo, el reconocimiento del acceso a la participación en pública en los procesos de toma de decisiones y sobre todo en materia ambiental ha sido receptado desde las normas de más alta jerarquía. Pero no sólo esto, sino que además ha sido desarrollado en los sectores que inmediatamente por debajo le siguen.

Nos referimos entonces primero a la Constitución provincial que reconoce éste acceso dentro del artículo referido a la materia ambiental (art. 28) y que además luego lo rodea con normas de rango inferior (arts. 13 y 14 de la Ley nº 11.723) que establecen figuras participativas específicas. Pero el sistema no se agota en dichos elementos, pues la provincia posee previsiones referidas a la participación además de en las normas referidas, también en sectores normativos específicos sectoriales con mecanismos participativos singulares para cada situación.

Esto hace que el sistema en éste ámbito nos arroje un indicador altamente positivos. Resta verificar luego cuál es el grado de aplicación de dichas normas en la realidad.

2.1.3.- Cuadro

Resta ahora facilitar el análisis de lo expuesto con la confección de un cuadro a efectos de poder merituar el grado de reconocimiento del derecho de acceso a las formas de participación en la toma de decisiones políticas relacionadas con el manejo de los recursos naturales.

Constitución	X
Leyes	X
Decretos, Resoluciones, Disposiciones	X
Nada	

2.2.- Contenidos Materiales

2.2.1.- Calidad (Formas de Participación utilizadas - Carácter de la participación: obligatoria o discrecional)

En cuanto a los mecanismos participativos que en la Provincia de Buenos Aires se han implementado encontramos dos tipos: por un lado los

que generan la intervención de los interesados desde órganos multisectoriales (comisiones u organismos) integrados por representantes directos de la población, y por el otro los que lo hacen desde procedimientos administrativos en los que se permite a los ciudadanos emitir sus opiniones respecto a determinada decisión política a tomarse. Un buen ejemplo de éstos últimos serían las audiencias públicas.

Los primeros resultan ser los más utilizados por la administración provincial en el marco de las competencias asignadas a la Secretaría de Política Ambiental. De las entrevistas realizadas se desprende que éste tipo de "comités" por lo general se han formado por vecinos y actores destacados del lugar, junto a asociaciones "locales" con interés en la materia ambiental. Citamos en ese sentido los casos del polo petroquímico de Dock Sud, el de Ensenada, el de La Plata, etc. En todos éstos casos los indicados órganos funcionan con variadas prerrogativas, las que son asignadas en cada instrumento normativo que les da nacimiento, y que en muchos de ellos implicara la facultad de emitir opinión acerca de decisiones políticas sobre determinados problemas ambientales. Respecto a la modalidad de la participación a través de éste tipo de órganos, en muchos casos se la regla como *obligatoria*, pues la inclusión de éste tipo de órganos es condición necesaria de legalidad para la toma de la decisión. En otros casos, se prevé que la integración de éstas estructuras dentro de los procedimientos no sea obligatoria para la autoridad responsable de adoptar la decisión final, sino facultativa.

Otro elemento interesante que se puede verificar en el caso de la Comisión de Seguimiento en el ámbito del municipio monitoreado es la facultad que dicho órgano posee para convocar a la realización de mecanismos participativos como audiencias públicas, en las que se deberá dar intervención a la población en general.

Respecto al segundo conjunto de formas de participación (procesales), en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la Ley nº 11.723 menciona expresamente a las audiencias públicas en el artículo 18 dentro del procedimiento de EIA. En relación a dicho mecanismo vale la pena aclarar que –quizá porque este procedimiento ha sido reglado de manera *facultativa*,– la provincia no lo ha utilizado en ningún caso. De la declaración de los funcionarios provinciales se deduce que se trata de un mecanismo que se deberá llevar adelante por los propios municipios que son los que conocen la realidad local. La ley en realidad no distingue y faculta a ambos órdenes, en tanto y en cuanto sean los competentes para la adopción de la decisión política

Pero la Ley nº 11.723 no sólo prevé como mecanismo participativo sólo a las audiencias públicas, sino que establece la intervención de los ciudadanos mediante la presentación de observaciones a los estudios téc-

nicos de impacto ambiental en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (art. 18 Ley n° 11.723). En realidad la norma impone como mínimo el mecanismo de las observaciones, y faculta para que en los casos en que lo entienda conveniente, la autoridad de aplicación municipal o provincial convoque a una audiencia pública para recibir las impugnaciones ciudadanas, en reemplazo de la forma escrita.

Yendo a la realidad local, en el ámbito normativo del municipio monitoreado, se ha podido verificar que se cuenta con un instrumento que regula la figura de las *audiencias públicas*: la Ordenanza n° 6.538 del 14.12.1998. En la misma se prevén dos tipologías: la audiencia informativa y la audiencia consultiva. En relación al *carácter* de la misma se establece que la audiencia informativa se deberá llevar adelante con carácter *obligatorio* en los casos de *presupuesto general, ordenanzas fiscales e impositivas*, y los asuntos en que se decida incluirla como instancia informativa. La otra tipología no aparece establecida como obligatoria para ningún caso, lo que quiere decir que es facultad de la autoridad local el convocar con dicho alcance.

En pleno uso de dicha ordenanza el municipio monitoreado ha realizado varias audiencias públicas; y una específicamente ambiental. Esto resulta ser un indicador positivo. Como indicador negativo se ha verificado que en dicha audiencia se han incumplido varios de los elementos que hacen al procedimiento. Otro indicador negativo tiene que ver con el incumplimiento del citado municipio de la obligación de realizar una audiencia pública informativa referida al presupuesto y respecto a ordenanzas fiscales. Incluso se puede mencionar que, hasta la propia Comisión Mixta de Monitoreo ambiental que funciona en el Municipio monitoreado ha omitido la obligación de realizar periódicamente la audiencia pública informativa que por obligación debería convocar³⁹.

Respecto a la formación de comisiones de seguimiento en el municipio monitoreado hemos verificado que por Dto. del 22.9.99 se constituyó la Comisión Técnica de Monitoreo permanente en el marco del proceso de licitación por la disposición final de residuos. Luego, se decidió que la comisión continuara funcionando para poder seguir el manejo municipal de los principales conflictos ambientales de la localidad⁴⁰. Esta Comisión se

³⁹ En materia ambiental, como se expresó, se ha verificado la realización de una audiencia pública en el Partido de General Pueyrredón. La misma se llevó adelante en el marco de la licitación por la disposición de residuos. Se convocó a la ciudadanía para que se expresara sobre el contenido del pliego de licitación. El procedimiento no fue lo satisfactorio que debería haber sido, por algunos motivos que se analizarán luego, pero de todas maneras ha resultado ser interesante que el municipio avanzara en este tipo de mecanismos.

⁴⁰ Recordemos que los tres conflictos de la comunidad de Mar del Plata son la forma en que encara los efluentes cloacales a través de la obra denominada Emisario Submarino; la manera en que dispone los residuos domiciliarios y la manera en que se mitigan los impactos de los residuos de las industrias del puerto.

compone de diferentes actores de la ciudadanía: vecinalistas, ONG's, asociaciones, universidad, actores destacados, concejales, representantes del poder ejecutivo local en el área ambiental. Esta comisión tiene varias facultades, pero una de ellas –quizá la más importante– es la que ya hemos mencionado de llamar a una audiencia pública informativa (a solicitud de al menos tres de sus miembros debiendo, por lo menos, dos ser del municipio), para dar a conocer el estado de sus tareas de seguimiento y Monitoreo y los programas de saneamiento ambiental que en el decreto mencionado se establecen (conforme art. 6 del Dto. n° 2025).

Según lo referido en las entrevistas realizadas en el municipio monitoreado la Comisión de Seguimiento debe además hacer anualmente “una audiencia pública” en el Concejo Deliberante, para informar lo relacionado a los temas de su incumbencia. Se trata de una obligación de informar que la Comisión tiene respecto al Deliberativo local, que es el que la convoca. No es técnicamente una audiencia pública pero no deja de ser una instancia participativa interesante. Asimismo la Comisión tiene la facultad de solicitar información a las restantes áreas municipales (art. 5).

Además existen en el área municipal dos comisiones multisectoriales más: primero mencionamos la Comisión del Paseo Costanero Sur, que trata sobre una obra pública (un paseo) que iría alrededor de toda la costa. Dicha obra tiene sensible vinculación con el ambiente pues es un emprendimiento con mucha incidencia sobre el sector costero. La otra Comisión que se ha reestablecido luego de mucho tiempo es la comisión del Frente Marítimo, la que se ocupa de resolver todos los problemas vinculados con el manejo de dicha área. La misma está integrada por gente de la comunidad, la universidad, concejales, el poder ejecutivo, representantes del Consorcio Portuario, representantes de sectores empresariales y vecinalistas. En cuanto a la audiencia pública a nivel provincial no podemos dejar de mencionar que no existe ley provincial que regle dicha figura.

2.2.2.- Staff - Capacitación - Tecnología disponible

Respecto a éstos indicadores encontramos que en la Provincia de Buenos Aires, a pesar de que los mecanismos participativos son de reciente aplicación, de las entrevistas realizadas se desprende que existen sectores específicos que están dedicados a tareas que tienen por objeto facilitar la participación ciudadana. Para los casos de participación a través de mecanismos orgánicos (comisiones multisectoriales) la SPA posee una Dirección provincial de ONG que lleva un registro y seguimiento de todos los entes constituidos en materia ambiental. Esta área de la estructura administrativa provincial es uno de los mecanismos que se utiliza en-

tonces para garantizar la participación de los interesados en determinada cuestión. Recordemos que en dichas comisiones han venido participando diferentes vecinos, entidades industriales, etc; en consecuencia éste es un ámbito importante y es valorable que la provincia posea un sector de la Secretaría de Política Ambiental que se dedique a garantizar el funcionamiento de dichos mecanismos.

En cuanto al Municipio monitoreado, la participación en la modalidad orgánica se ha venido dando mediante la formación de diferentes comisiones a las que ya nos hemos referido. Creemos que estos espacios no deben ser malogrados por un mal uso de los mismos; se deberían fortalecer mediante la asignación de mayor protagonismo.

2.2.3.- Estrategias para la implementación de los derechos de acceso y evaluación de las herramientas utilizadas. Esfuerzo para desarrollar los mecanismos - Registros

En relación a los indicadores de resultado de corto y mediano plazo, encontramos que entre algunos de los funcionarios entrevistados no existe conocimiento acabado sobre los mandatos y obligaciones de las leyes nacionales (Ley General del Ambiente, Ley de Acceso a la Información Ambiental) ni acerca de las leyes provinciales complementarias. En consecuencia, de las entrevistas realizadas se desprende que no existen estrategias para la implementación de estos mandatos, aunque sí existe la predisposición de los responsables de los distintos organismos públicos en comenzar a implementar posibles planes referidos a facilitar la participación.

En relación a los indicadores de entrada surge de nuestra investigación que ninguno de los organismos entrevistados –ni en el ámbito provincial ni municipal– hasta el momento cuentan con estadísticas formales sobre la cantidad de realización de mecanismos participativos, niveles de participación en los mismos, cantidad de consultas efectuadas, etc.

Esto quiere decir que por el momento la Provincia de Buenos Aires no se ha planteado en materia ambiental el lograr progresivamente la participación de los destinatarios en la toma de las decisiones. Ya hemos visto que la normativa en el ámbito provincial reconoce el derecho desde varios puntos de vista, y con un copioso desarrollo asimismo desde las leyes referidas a la materia. Pero ésta prolífica actividad legislativa no es acompañada por una verdadera política de seguimiento, la que por lo menos debería darse a través de planes integrales, con estadísticas periódicas, objetivos parciales, metas de cumplimiento, monitoréo permanente, etc.

Todo esto en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires no se ha dado.

2.2.4.- Modo, momento, procedimiento, difusión, plazo para ingresar los comentarios del público, valoración y alcance de la participación

En este punto nos referiremos, en general, a la normativa local de audiencias públicas (AP) del municipio monitoreado (Ordenanza del 12.12.1998), pues no podemos analizar profundamente normas ni procedimientos a nivel provincial, ya que en ese ámbito no se han realizado mecanismos participativos más que las instancias orgánicas que hemos descripto. Sólo tangencialmente nos referiremos a la audiencia pública reglada por la Ley nº 11.723 en el artículo 18. Lo haremos cuando verifiquemos que dicha norma contenga algún tipo de indicador a destacar.

Pues bien, avanzando en la primer cuestión referida al modo en que se establece la posibilidad de participar, la norma provincial reza “cuando la autoridad ambiental ...lo crea conveniente”. Evidentemente la ley provincial indica que la convocatoria de audiencias públicas no es obligatoria para la autoridad ambiental, sino sólo una opción que puede ser tomada en reemplazo del procedimiento escrito de observaciones. Esto debilita el uso de dicho mecanismo, el que cuando no es obligatorio, escasas veces es utilizado.

En el ámbito municipal, la ordenanza local prevé dos modalidades de audiencia pública: informativa y consultiva. La primera (art. 3) tiene por objeto divulgar a la comunidad información básica referida a gastos y recursos económicos. Respecto a la consultiva, la modalidad es diferente pues la población no es convocada sino para conocer su opinión respecto a determinada decisión política a adoptarse.

En cuanto al punto temporal de la convocatoria hay un dato interesante: la Ley nº 11.723 prevé la facultad de convocar audiencia pública en tiempo anterior a la toma de decisión final. Además, otro dato interesante es que en ese punto temporal del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental, la administración ha recabado la suficiente información para facilitar el análisis de la propuesta proyectada por los ciudadanos que van a participar. No podemos entonces dejar de destacar que el que pueda ser convocada antes de que se apruebe el proyecto sometido a EIA resulta ser un indicador positivo. Esto hace que la AP que se debilita por ser facultativa tenga esta fortaleza, por el momento en que la misma se podría convocar.

En el ámbito local, la ordenanza municipal mencionada prevé que la audiencia informativa sea convocada de manera previa a la aprobación de los proyectos de leyes por presupuesto u ordenanzas fiscales. Esto es un indicador positivo pues genera un mejor control ciudadano sobre una de-

cisión política que afecta a la comunidad, antes de que se la adopte. Respecto a la aplicación práctica de la audiencia pública en un caso ambiental, el municipio monitoreado tuvo la oportunidad de verificarlo en el caso comentado de la licitación por la disposición final de los residuos sólidos urbanos. En dicho caso registramos que la misma fue convocada de manera previa a que se iniciara el proceso, para saber la opinión de la gente sobre los contenidos del pliego licitatorio. El déficit de dicha audiencia quizá haya sido la deficiente adecuación de la información, o la mala difusión o el lugar, pero el momento en que se dispuso el mecanismo creemos fue su mayor acierto.

Pues bien, como hemos dicho uno de los déficit de la convocatoria de la AP en el caso referido quizá haya sido la falta de *difusión*. Sólo se efectivizó la formal difusión que prevé la ordenanza (boletín municipal y diario) pero en un aviso que pocos leen, similar a los edictos. Por eso la población poco informada por la convocatoria no acudió. Sólo lo hicieron los que poseían algún interés directo en la decisión final lo que hace que la AP se vea capturada por intereses personales y no por intereses colectivos.

En cuanto a la forma de intervención de los oradores y al tiempo de que disponen, la ordenanza prevé la intervención de cada orador por 5 minutos. Creemos sería conveniente la realización de preaudiencias, o la posibilidad de que el convocante pueda extender dicho plazo, una cuestión que no está prevista y que mejoraría este elemento que resulta ser un indicador negativo ya que en muchos casos puede que éstos 5 minutos terminen siendo un límite demasiado estrecho para la intervención de ciudadanos que prevean completar sus posiciones con documentos o estudios técnicos complejos.

En cuanto a la valoración y el alcance tenemos que tener en cuenta que en el ámbito provincial el artículo 19 prevé que en la declaración de impacto ambiental se deberán merituar las opiniones vertidas en las observaciones (mecanismo de participación escrito) y en la audiencia pública. Esto resulta ser interesante pues obliga a que el órgano convocante de la AP o el que recibió la observación deba fundar su apartamiento respecto de la opinión ciudadana vertida (y el fundamento debe cumplir con el parámetro de razonabilidad), pues de lo contrario el acto administrativo sería impugnabile por ambas violaciones: o por no tener en cuenta alguna de las intervenciones y porque se la tuvo en cuenta pero los fundamentos del rechazo han sido demasiado arbitrarios.

En el ámbito municipal la ordenanza analizada prevé en el artículo 24 que el acto que se dicte debe “sustentarse en la consideración expresa de las razones, objeciones y sugerencias expuestas en la misma”. Resulta importante, pues en el caso de la AP que comentamos sobre residuos,

se modificó el pliego de licitación por la opinión de la gente y los proyectos presentados.

2.2.5.- Comprensión del público

Respecto a este punto principalmente nos hemos basado en las encuestas realizadas y la opinión de los operadores locales consultados.

Respecto al conocimiento del derecho de participación, la encuesta refleja un alto porcentaje positivo. En comparación con el otro tipo de acceso podemos notar que es algo más bajo que el porcentaje consignado respecto al derecho a la información. Pero a pesar del alto grado de conocimiento del derecho, éste no se ejerce debidamente. Se trata del 4,4% del total de encuestados, y de apenas el 9% de quienes conocen el derecho a la participación.

De los que respondieron afirmativamente sobre los tipos de mecanismos en que han intervenido, algunos dijeron que han participado de una consulta popular, otros de una iniciativa popular y otro de una recolección de firmas. Sorprende el óptimo porcentaje de satisfacción. Sobre este tema habría que trabajar para incentivar a quienes no participan para que lo hagan, pues muchos de ellos pueden quedarse inactivos ante la creencia de la falta de trascendencia de sus opiniones en los procesos decisorios.

2.2.6.- Cuadros

Ahora, a través de una serie de cuadros resumiremos los indicadores que acabamos de describir precedentemente.

Calidad

1) Indicadores de entrada

Personal	
Existe personal avocado específicamente a efectivizar los mecanismos participativos.	
La tarea está a cargo de algunas personas pero no es su función específica.	X
La tarea está a cargo de todo el personal aunque no es su función específica.	

Obligaciones y Funciones

Todo el personal conoce cuáles son sus funciones y obligaciones dentro de ésta área.	
Solamente aquellas personas asignadas al cumplimiento de la tarea conocen sus funciones y obligaciones.	X
El personal no conoce cuáles son sus funciones y obligaciones dentro de ésta área.	

Capacitación del Personal

El personal recibe capacitación permanente y continua.	
El personal ha recibido cursos de capacitación.	X
El personal no ha recibido ningún tipo de capacitación.	

Resultados

Se realizan evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos.	
Se han realizado evaluaciones esporádicas.	
No se han realizado evaluaciones de los resultados obtenidos en los dos últimos años.	X

Asignación de Recursos

Existen recursos específicos para el funcionamiento del sistema.	X
No existen recursos económicos asignados para el funcionamiento del sistema.	

2) Indicadores de salida: (Producto)

Registros

Existen registros de las participaciones realizadas.	X
No existen registros de las participaciones realizadas.	

3) Indicadores de resultado de corto y mediano plazo

Estrategias de implementación de los derechos

El organismo ha realizado muchas y variadas estrategias para la implementación de los derechos.	
El organismo ha realizado algunas estrategias para la implementación de los derechos.	X
El organismo no ha desarrollado estrategias para la implementación de los derechos.	

4) Indicadores de resultado final

Impacto del ejercicio de los derechos en la ciudadanía

Existe un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía.	
La ciudadanía, en los casos que ha sido convocada, ha participado.	X
No existe ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía.	

Cambio de actitud gubernamental

Existe una excelente predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	
Existe algún tipo de predisposición gubernamental para crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	X
No existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	

Accesibilidad

1) Indicadores de salida (Producto)

Reglamentación interna

El organismo ha dictado cuantiosa normativa interna que regula el ejercicio del derecho.	
El organismo ha dictado alguna normativa interna que regula el ejercicio del derecho.	X
El organismo no ha dictado normativa interna que regula el ejercicio del derecho.	

Obligatoriedad de la Participación Pública

La Participación Pública es obligatoria.	
La Participación Pública es obligatoria sólo en algunos casos.	
La Participación Pública no es obligatoria.	X

Momento de la participación

La participación se prevé en la toma de decisiones.	X
La participación se prevé en la gestión de políticas.	X
La participación se prevé en el control del cumplimiento de políticas.	X

Formas de participación

La Participación Pública se realiza mediante la celebración de audiencias públicas.	X
La Participación Pública se realiza a través de Consejos de Expertos.	X
La Participación Pública se realiza mediante otros mecanismos.	X

Difusión de la Convocatoria

La convocatoria es difundida en varios medios de comunicación de alcance nacional y local.	
La convocatoria es difundida solamente en medios de comunicación locales.	X

Formalidades de la Participación

El material se encuentra a disposición del público con una anterioridad mayor a 60 días a la participación.	
El material se encuentra a disposición del público con una anterioridad menor a 60 días a la participación.	X
No existe plazo para la puesta a disposición del público, del material.	

Nivel de Comprensión e Información de los participantes

Alto	
Medio	
Bajo	X

Registración

La Participación Pública es registrada a través de más de un medio de registración.	
La Participación Pública es registrada solamente mediante actas.	X
Los registros son puestos a disposición del funcionario que debe decidir en forma inmediata.	X
Los registros no son puestos a disposición del funcionario que debe decidir en forma inmediata.	

Valoración de la Participación Pública

El resultado de la Participación Pública es vinculante para quien debe tomar la decisión.	
El resultado de la Participación Pública no es vinculante para quien debe tomar la decisión, pero en caso de apartarse de ella debe fundamentar su decisión.	X
El resultado de la Participación Pública no es vinculante para quien debe tomar la decisión.	

Responsabilidad de los funcionarios por denegación infundada de acceso al derecho

Existen sanciones específicas para el caso de incumplimiento de las obligaciones a su cargo.	
Se remite al régimen de sanciones administrativas y penales por incumplimiento de funciones.	X

3.- Recomendaciones a las autoridades provinciales y municipales

- Hacer efectivo el mandato en materia de autonomía Municipal expresado en el artículo 123 de la Constitución Nacional, e institucionalizar –ya sea mediante una reforma de la ley orgánica municipal como de la constitución provincial para todos los habitantes de la provincia– municipios autónomos, con mayor capacidad de adoptar decisiones y políticas independientes de las que adopte la administración provincial.
- Institucionalizar, mediante una adecuada reglamentación, el sistema de información ambiental provincial, a efectos de lograr efectivizar el acceso a la información establecido por la Ley nº 11.723 y las normas sectoriales.
- Actualizar el régimen jurídico en materia de acceso a la información ambiental teniendo en cuenta las normas de presupuestos mínimos ya dictadas en este sentido por la Nación, aggiornando la ley de libre acceso a la información de los expedientes administrativos.

- Establecer mediante normas –tanto las autoridades provinciales como municipales– los mecanismos de participación pública que la Ley Nacional General del Ambiente nº 25.675 obliga a institucionalizar (consultas o audiencias públicas) tanto en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental como en el de ordenamiento ambiental del territorio.
- Reglamentar –tanto a nivel provincial como municipal– las figuras de las audiencias públicas así como otros mecanismos que permitan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre políticas públicas.
- Reglamentar las figuras de democracia semidirecta que en la Constitución provincial se encuentran enumeradas, agregando a dicha nómina nuevas instancias tales como los presupuestos participativos, la revocatoria de mandatos, entre otras.
- Institucionalizar y hacer un constante seguimiento de todos los órganos multisectoriales que se hayan previstos en las leyes provinciales y especialmente en los que se prevea la participación de los ciudadanos en el control de las decisiones sobre políticas públicas.
- Normar instrumentos legales específicos a efectos de ser utilizados en los caso de denegatoria de los derechos de acceso a la información o participación ciudadana en la decisión de políticas públicas.

CAPÍTULO III

Los Derechos de Acceso a la Información y a la Participación Pública en la Provincia de Córdoba

Capítulo desarrollado por CEDHA



Autores:

Victor Ricco
Ángeles Pereira

CEDHA expresa su más sincero agradecimiento a Rodrigo Herrera y Gabriel Andrada, por su inestimable colaboración en el proyecto, quienes con su tiempo y disposición hicieron posible el desarrollo de esta Iniciativa.

*“El pueblo quiere saber de qué se trata, aclamaba la muchedumbre
frente al Cabildo en mayo de 1810.
Las autoridades no pudieron negar ese derecho e informaron y
dieron participación en la toma de decisiones al pueblo argentino,
ahora soberano e independiente...”¹“*

Mariana Valls

Introducción

El presente capítulo pretende contribuir al desarrollo de los *Principios de Acceso* consagrados en la declaración de Río de 1992²; a través de la realización de un diagnóstico jurisdiccional sobre el estado de los derechos humanos de acceso a la información pública ambiental y a la participación pública en los procesos de toma de decisiones, particularmente en la Provincia de Córdoba.

Intenta además aportar algunas reflexiones y recomendaciones dirigidas principalmente al gobierno local y a la sociedad civil cordobesa, acerca de la importancia de promover y desarrollar este tipo de derechos fundamentales.

La exposición del presente trabajo ha sido organizada de la siguiente manera:

En la primera sección se realiza una presentación general de la Provincia de Córdoba en donde se brindan datos sobre su demografía, extensión geográfica, población y faz cultural, que permitirán al lector situarse en el contexto de la realidad provincial.

En las secciones subsiguientes, nos introducimos de lleno en la jurisdicción provincial, exponiendo a su turno los derechos de acceso a la Infor-

¹ Valls, Florencia Mariana “El derecho a la información ambiental participación del individuo en la tutela del ambiente”, Capítulo del libro “Hacer la Democracia”, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

² El principio N° 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre “Medio Ambiente y Desarrollo” suscripta en 1992 establece que: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el ámbito pertinente. A nivel nacional, cada individuo tendrá acceso apropiado a la información acerca del ambiente que posean las autoridades públicas, incluso información sobre materiales peligrosos y su manipulación en sus comunidades y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados facilitarán y fortalecerán el conocimiento y participación pública haciendo a la información extensamente disponible. Asimismo, se proporcionará acceso eficaz a los procedimientos judiciales y administrativos incluyendo reparación y remedio”.*

mación pública ambiental y a la participación pública en procesos de toma de decisiones sobre cuestiones ambientales.

Seguidamente y con el fin de poder ejemplificar el funcionamiento de los derechos de acceso en el nivel gubernamental se presentan algunos casos municipales, a saber: municipalidades de la Falda, Córdoba y Laboulaye.

Por último concluimos nuestro capítulo aportando un bloque de conclusiones y recomendaciones destinadas principalmente al gobierno y a la sociedad civil de Córdoba, que tienen como finalidad orientar sobre la importancia de los derechos de acceso a la información y a la participación pública en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas.

La Provincia de Córdoba³

La Provincia de Córdoba es un ícono cultural de la Nación Argentina. Habitada por los indios Comechingones desde antaño, las primeras poblaciones asentadas en su territorio se caracterizaron por el marcado desarrollo cultural e intelectual que le imprimieron a la región. Testimonio de ello es la Universidad Nacional de Córdoba, una de las más antiguas de Latinoamérica, que se instaló en territorio cordobés ya desde el siglo XVIII y protagonizó la reforma universitaria durante 1918.

Córdoba se ve caracterizada principalmente por su geografía y estructura. Con una superficie total que llega a unos 165.321 Km², posee un importante sector serrano hacia el occidente y otro, eminentemente llano, hacia el oriente, que distinguen su paisaje configurándolo como único.

Limita al norte con las provincias de Catamarca y Santiago del Estero; al este con Santa Fe y Buenos Aires; al sur con las provincias de Buenos Aires y La Pampa respectivamente, y al oeste con San Luis, La Rioja y Catamarca. De clima templado, puede llegar a una temperatura máxima promedio de 30°C y una mínima de 10°C, y posee una buena diferenciación de las cuatro estaciones. Los veranos son cálidos y los inviernos secos y no excesivamente rigurosos.

³ Los datos citados en el presente apartado han sido extraídos del Boletín Estadístico de la Provincia de Córdoba año 2 n°21 - Córdoba Abril 2004. Distribuido por la Secretaría General de la Gobernación y de Información Pública- Gerencia de Estadísticas y Censos.

Cuenta con una población total de 3.061.611 habitantes de los cuales 2.249.150 han concurrido a algún establecimiento educativo de nivel primario, secundario o universitario.

En cuanto a los niveles de empleo en la provincia encontramos que el 44% de la fuerza activa laboral se encuentra en actividad, de los cuales el 37,9% está empleado y el 13,9% sub-empleado.

La población se dedica principalmente a la producción agropecuaria de tipo pampeano y a una actividad industrial diversificada. Se especializa en oleaginosas, cereales y ganadería bovina. La industria está integrada por derivados de la producción primaria, la industria automotriz, manufactura de minerales no metálicos y fabricación de muebles.

Entre otros indicadores estadísticos podemos mencionar los siguientes:

El índice de natalidad infantil de la Provincia de Córdoba ascendió a 58.478 nacimientos durante el año 2003, mientras que la tasa de mortalidad infantil alcanzó el 13,5 por mil.

Con relación al índice de hogares particulares según la propiedad de la vivienda y del terreno, encontramos que, de un total de 877.065 viviendas sólo 608.928 son propiedad de sus usuarios.

En cuanto a los índices de pobreza encontramos que en Córdoba el 15,8% de los hogares se encuentran bajo la línea de indigencia y el 37,3% bajo la línea de pobreza.

En otro orden encontramos que Córdoba participa en un 10% de las exportaciones nacionales, estando el 7,8% de las mismas destinada a los países integrantes del MERCOSUR.

Por todo lo anteriormente expuesto no es casual que se la haya escogido a esta provincia como jurisdicción representativa de parte de la realidad nacional para el desarrollo de la Iniciativa.

1.- El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental

1.1.- Análisis Formal

1.1.1.- Descripción de la recepción normativa del derecho humano de acceso a la información pública

1.1.1.1.- Constitución Provincial

Para determinar la existencia en el ordenamiento jurídico cordobés del derecho humano de acceso a la información pública ambiental es menester indagar, prima facie, si existe una norma de carácter fundamental que establezca tal derecho en la Constitución de la Provincia⁴.

La conclusión sería estrictamente negativa, si se considera la existencia de un precepto constitucional referido expresamente a la materia ambiental. Sin embargo, el texto constitucional es premisa general y no especial en el sistema jurídico, por lo que la conclusión sobrevendría afirmativa al encontrar en la Carta Magna plasmado el derecho humano de Acceso a la Información Pública en los arts. 15 y 51.

El primero de ellos establece que *“Los Actos del Estado son Públicos... la ley determina el modo y la oportunidad de su publicación y del acceso de los particulares a su conocimiento.”*

Si bien este artículo señala una importante brecha en pos del ejercicio del derecho humano de acceso a la información, es importante destacar que se refiere específicamente al acceso a la información sobre los actos de gobierno, lo cual acota significativamente el alcance del derecho de acceso, ya que como se ha mencionado con anterioridad en el presente informe⁵, la Publicidad de los Actos de Gobierno configura solo uno de los aspectos, al que engloba el derecho de acceso a la información pública⁶.

⁴ “Las normas de carácter fundamental son aquellas expresadas a través de disposiciones ius-fundamentales, entendiéndose por éstas exclusivamente enunciados contenidos en el texto de la Carta Magna” Aleixi, Robert: “Teoría de los Derechos Fundamentales” Tratado de Ernesto Garzón Valdez, Centro de estudios Constitucionales. Madrid 1997, pág. 62.

⁵ Ver Capítulo Introductorio de la presente publicación.

⁶ Recordamos que el derecho de acceso abarca no solo los actos del Estado, sino toda aquella información en poder del mismo.

El artículo 51, por su parte, establece que: *“el ejercicio de los derechos a la información y a la libertad de expresión no está sujeto a censura previa sino solo a responsabilidades ulteriores expresamente establecidas por la ley y destinadas a garantizar el respeto de los derechos, la reputación de las personas, y la protección de la seguridad, la moral y el orden público... **la ley garantiza el libre acceso a las fuentes públicas de información... La información y la comunicación constituyen un bien social.**”*

Como señala Daniel A. Sabsay, “las fuentes de un saber público, corresponden a los gobernados, y no pueden de ningún modo permanecer, de manera injustificada, en el conocimiento exclusivo de los gobernantes. A través de estos mecanismos se posibilita un mayor control de la actuación gubernamental. Pero además de ello, en el marco de una democracia participativa, el acceso a este tipo de información constituye un requisito “sine qua non” para poder intervenir en la marcha del gobierno desde la sociedad”⁷.

De esta forma podemos concluir que el texto constitucional de la Provincia de Córdoba consagra el Derecho Humano de Acceso a la Información Pública, aunque sin declararlo en forma expresa, a través de la obligación de informar que pesa en cabeza del Estado.

Sin embargo, ninguno de los preceptos mencionados describe acabadamente el alcance del derecho, ni las herramientas que el Estado establece para garantizar su ejercicio.

Esta tarea ha sido desarrollada por la legislación provincial, como se detalla a continuación.

1.1.1.2.- Ley Provincial n° 8.803 “Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado”

La Ley provincial n° 8.803 “*Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado*” tiene por objeto proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información de la gestión pública en posesión y bajo control de las Autoridades Provinciales, y de toda otra autoridad pública dentro de la competencia provincial, municipal y comunal.

La ley, que engloba a todas las dependencias estatales, habilita al ciudadano a ejercer su derecho a informarse, aunque con un carácter restric-

⁷ Daniel A. Sabsay y Pedro Tarak “El Acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable” Manual N° 3, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 1997.

tivo, en tanto sólo permite el acceso a aquella información que se encuentra en manos del Estado como base de un acto administrativo.

En cuanto a los sujetos sobre quienes recae la obligación de informar, el artículo 1 señala que: *“cualquier órgano perteneciente a la administración pública provincial, municipal y comunal, centralizada y descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado provincial, municipalidades o comunas tengan participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del poder legislativo y del judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico Social y del Ministerio Público Fiscal.”*

De esta manera, la ley impone como sujetos obligados a informar, a todos los órganos de la administración pública de los diferentes niveles jurisdiccionales de la provincia, cuestión que también se extiende a aquellos de carácter autárquico, como el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.

En lo que hace al tipo de información que los sujetos obligados deben tener a disposición del público, la norma incluye todo tipo de documentación que sea pertinente a un acto administrativo, incluyendo actas de reuniones oficiales, documentos escritos o en cualquier otro formato (fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, etc.), siempre que haya sido creado u obtenido por el organismo y se encuentre al momento de su petición bajo su posesión o control.

Sin embargo, la ley no admite la posibilidad de brindar información que pudiera afectar la intimidad de las personas, las bases de datos de domicilios o teléfonos, la información de procesos judiciales protegida por el secreto profesional, aquella información contenida en notas internas, o sobre las materias que las leyes exceptúan⁸, lo cual actúa como una excepción al principio de acceso establecido. Aclara seguidamente que podrá, en los casos anteriormente señalados, brindarse información “parcial” no afectada por el artículo⁹.

En lo que hace a los criterios de accesibilidad, la norma es lo suficientemente amplia, en tanto permite a cualquier persona efectuar las solicitudes de acceso a la información sin requerir ninguna otra calidad especial o justificar el interés que motiva el pedido. Por otra parte, la norma establece que los pedidos de acceso a la información se encuentran exentos

⁸ Art. 3 Ley n° 8803.

⁹ Art. 3 Ley n° 8803.

de costos arancelados, ya que se encuentran alcanzados por el principio de gratuidad¹⁰.

En lo que hace a los plazos, la norma establece diez días hábiles para que la administración evacue las solicitudes de información, el que se podrá prorrogar excepcionalmente por otros diez días, si las circunstancias así lo ameritan y previa comunicación del órgano requerido al solicitante¹¹.

En caso de denegatoria injustificada o silencio, la ley habilita al peticionante a recurrir ante la justicia por medio de la vía de amparo o amparo por mora, respectivamente, responsabilizando al funcionario público que obstruya el acceso o suministre información incompleta, bajo la calificación de falta grave.

1.1.1.3.- La Ley Provincial nº 8.835 “Carta del Ciudadano”

La Ley nº 8.835 fue sancionada en el año 2000 bajo la órbita del proceso encarado para la reforma del Estado. La norma traza políticas destinadas a asegurar la plena vigencia de los derechos y garantías constitucionales, observar un desempeño eficiente de la función estatal y promover y asegurar la participación y el control ciudadano. Su aplicación alcanza a los distintos poderes de la provincia, la administración centralizada y descentralizada, entidades autárquicas e incluso bancos, empresas y sociedades del Estado¹².

Esta ley cuenta con disposiciones destinadas a permitir que los ciudadanos reciban información relacionada con asuntos de gobierno y servicios públicos.

En el primer caso, la norma tiende a complementar las disposiciones establecidas en la Ley provincial nº 8.803, ya que se explyea expresamente sobre el acceso a la información por la vía del correo electrónico¹³.

¹⁰ El principio no alcanza a cubrir los costos de reproducción de la misma, los que, de existir, quedarán a cargo del peticionante.

¹¹ *La causal de esta excepción según señala la propia ley son “aquellas circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.”*

¹² Contiene el Estatuto del Ciudadano, enuncia los derechos de los consumidores y usuarios de servicios públicos, crea el ERSeP y la Oficina provincial anticorrupción.

¹³ Art. 9: “TODAS las personas en la Provincia tienen derecho a: a) Obtener, en forma gratuita, una dirección de correo electrónico a través del cual pueda recibir publicidad sobre los actos de estado y de gobierno, y difusión sobre información referida a la Provincia que sea de interés cultural, científico, económico, impositivo, financiero, comercial, turístico u otro que se considere útil, para lo cual cada ciudadano tendrá una clave y contraseña individual de acceso. b) Requerir la utilización de equipamiento informático estatal para quienes no posean infraestructura propia. Las computadoras deberán estar ubicadas en lugares visibles y podrán ser usadas en los horarios de atención que funciona la administración pública”.

El precepto adolece de precisiones específicas sobre como se deberá proveer el acceso, o identificar a la dependencia responsable de brindar tal servicio y garantizar así el cumplimiento de la norma.

En el segundo caso, la ley establece el derecho de los usuarios de servicios públicos a recibir información general sobre los servicios ofrecidos por el prestador¹⁴.

En el mismo sentido, la ley se detiene en lo referente a la calidad y accesibilidad de información de que es objeto este derecho (información simple, precisa y de fácil acceso) y hace precisiones respecto a la forma, el plazo, etc. en que puede ser solicitada o recibida.

Al igual que la normativa anteriormente analizada, la ley se enfoca en establecer las responsabilidades en su último artículo: *“los deberes establecidos son de aplicación operativa y su incumplimiento se considera falta grave”*. Sin embargo no especifica en qué consistiría la sanción.

1.1.1.4.- Normas Ambientales. Ley Provincial n° 7.343 “Principios Rectores para la Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente”

Esta norma tiene el mérito de haber sido la primera Ley General relativa a Políticas Ambientales en la república Argentina (1985)¹⁵.

Si bien la norma no establece herramientas destinadas a permitir el acceso a la información pública a la ciudadanía, su importancia radica en que se encomienda a la Secretaría de Planeamiento y Coordinación, Sub-Secretaría de Gestión Ambiental, el desarrollo, promoción y programación de la información y capacitación en materia ambiental.

1.1.1.5.- Ley Provincial n° 9.088 “Residuos Domiciliarios”

La Ley Provincial n° 9088 “Gestión de Residuos Sólidos”¹⁶, que reglamenta lo atinente a la gestión, transporte, tratamiento, eliminación y dis-

¹⁴ Art. 15.- “*TODOS* los usuarios de los servicios públicos -sin perjuicio de los establecidos en la legislación general o específica de la Provincia- gozan de los siguientes derechos: a) Exigir la prestación de los servicios de acuerdo a los niveles de calidad y eficiencia establecidos en el contrato o título habilitante de la prestación. b) Suscribir el contrato de suministro del servicio con el prestador, si el mismo fuere de carácter domiciliario. c) Recibir información general -en forma útil, precisa y oportuna- sobre los servicios ofrecidos por el prestador, para el ejercicio adecuado de sus derechos como usuarios.”

¹⁵ Arranz de Clément, “El Ordenamiento Legal en Materia Ambiental en la Provincia de Córdoba”. 2000. pág. 19.

¹⁶ Art. 2: “*Son objetivos de la presente ley: c) Propiciar la educación, información y divulgación ciudadana sobre la necesidad de participación de la comunidad en su conjunto, para la higiene urbana y el cuidado del ambiente.*”

posición transitoria o final de los residuos sólidos domiciliarios¹⁷, señala el deber del Estado de informar a la ciudadanía en lo relativo a la recolección de residuos, la higiene urbana y la protección del ambiente.

La norma carece de mecanismos y especificaciones que permitan efectivizar el ejercicio del derecho que posibiliten el acceso a la información en la materia, pero es una muestra de la importancia jurídica, educativa y ambiental de la que goza el derecho a la información ambiental en las consideraciones legislativas provinciales.

1.1.1.6.- Decreto Provincial n° 2.149/03 “Residuos Peligrosos”

El Decreto Provincial n° 2149/03 de Residuos Peligrosos aprueba la Reglamentación de la Ley n° 8.973 que adhiere a la Ley Nacional n° 24.051 y sus anexos relativos al Régimen de Desechos Peligrosos y sigue en la materia la mayoría de los lineamientos establecidos en la norma nacional¹⁸.

La importancia de esta ley en materia de información radica fundamentalmente en la creación del Registro de Generadores de Residuos Peligrosos para la Provincia de Córdoba.

Como hemos señalado con anterioridad, la existencia de registros o estadísticas es de gran relevancia en cuanto a la organización y sistematización de la información por parte del Estado, permitiendo elevar los niveles de calidad de la misma y facilitar su acceso al público.

1.1.1.7.- Ley Orgánica de la Dirección Provincial de Aguas y Saneamiento (DIPAS)

La Dirección tiene por objeto la conservación y explotación del recurso hídrico, la provisión y el control del agua potable y el tratamiento de líquidos cloacales. Dentro de las finalidades de dicha dirección se encuentra

¹⁷ La norma establece expresamente que serán considerados residuos sólidos aquellos derivados de la poda, escombros, desperdicios de origen animal, enceseres domésticos, vehículos de desuso y todo otro residuo de características similares, producidos en las actividades urbanas, con excepción de aquellos que por sus características deban ser sometidos a tratamientos especiales.

¹⁸ Los sujetos obligados a inscribirse son las personas físicas o jurídicas responsables de la generación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y los establecimientos industriales inscriptos en el Registro Industrial de la Provincia. El decreto señala que la autoridad de aplicación deberá asentar las sucesivas inscripciones cronológicamente, señalando en el mismo los actos administrativos necesarios para cumplir con las distintas etapas de la gestión de los residuos peligrosos. Respecto a los datos que los responsables de la actividad deben aportar se destacan nombre completo, razón social, nómina del directorio o gerentes, administradores, representantes o gestores según corresponda, número de documento, domicilio legal, CUIT/CUIL, fecha de inicio de la actividad, Domicilio real: calle, número, piso, oficina, código postal, localidad, y número de inscripción del establecimiento en el Registro Industrial de la Provincia.

la de brindar información y asesorar a las personas que realicen actividades relacionadas con el objeto de la misma.

Dicha disposición es un fiel ejemplo de la forma en que el derecho a la información se incorpora como una obligación de las autoridades y los organismos públicos en la Provincia de Córdoba¹⁹.

1.1.1.8.- El Decreto Provincial n° 2.131 “Estudios de Impacto Ambiental”²⁰

El Decreto Provincial n° 2.131, que reglamenta el Capítulo IX de la Ley provincial n° 7.343, establece una serie de pautas vinculadas al Acceso a la Información para los Estudios de Impacto Ambiental.

En cuanto a los aspectos instrumentales, la norma coloca como sujeto pasivo de la obligación de brindar la información ambiental a la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado²¹. Dicha obligación impone la necesidad de brindar a publicidad toda la información que se relacione con los proyectos comprendidos en el Estudio de Impacto Ambiental en el plazo de los diez (10) días de presentado, como así también disponer todos los medios que sean necesarios para garantizar que el público pueda acceder a la misma.

El único límite al derecho de acceso a la información ambiental sobre Proyectos y Estudios de Impacto Ambiental en la Provincia de Córdoba, está referido a aquella información con carácter confidencial, sin especificar términos de referencia en relación a qué entiende por la misma²².

¹⁹ Sin embargo al ser una ley específica destinada a regular el funcionamiento del organismo, la información debe estar relacionada con el objeto de la Dirección. Cabría preguntarse, entonces, si la información pública ambiental está relacionada con el objeto de la Dirección de Aguas y Saneamiento (DIPAS) de la Provincia. La respuesta se impone afirmativa, siendo esta premisa, en consecuencia, la que nos lleva a concluir en que es este precepto una puerta al derecho de acceso a la información pública ambiental dentro del ordenamiento de la DIPAS.

²⁰ Art. 14: “La Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado a través del área técnica correspondiente, deberá dar difusión a todo proyecto sujeto a Estudio de Impacto Ambiental dentro de los diez (10) días de presentado el mismo, debiendo efectivizarse dicha comunicación pública especialmente en el lugar de la localización del proyecto.”

Art. 18: “Todo ciudadano tiene derecho a la información sobre Evaluación de Impacto Ambiental que se tramita en la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado. A tal fin se arbitrarán los medios necesarios para dar respuesta a los requerimientos de esa naturaleza que le sean formulados, siempre que la misma no sea presentada con carácter de información confidencial.”

²¹ El Capítulo 5, artículos 38 y 39 de la Ley n° 8779 crea la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado otorgándole competencia en todo lo inherente a la coordinación y ejecución de las acciones tendientes a la protección del ambiente.

²² La norma no establece precisiones en cuanto a la formalidad, los medios y la calidad de la información que debe ser puesta a disposición del público, aunque en este aspecto, es dable destacar que podría conjugar el sistema de garantía de éste derecho en el enmarcado por la Ley Provincial n° 8803 de Acceso al Conocimiento de los Actos de Gobierno.

1.1.1.9.- La obligación de brindar información por parte del Poder Ejecutivo a la Legislatura Provincial²³

Esta obligación está prevista en la Constitución Provincial en su artículo 102 y en el reglamento interno de la Legislatura en el artículo 106.

Aunque este mecanismo no es de acceso público, debido a que lógicamente sólo puede ser utilizado por los legisladores en el desarrollo de sus tareas legislativas, se trata de una herramienta fundamental para el desarrollo de sus tareas legislativas.

No existe restricción alguna en cuanto a los pedidos de información por parte de la legislatura. Si bien es cierto que no está prevista la publicación de las respuestas obtenidas, este tipo de información puede ser consultada en la Comisión que interviene en el tratamiento del tema, a través de su relator, o bien requerirse al legislador que promovió el pedido de informes. De acuerdo a la temática sobre la que se requiera informes, a la importancia de la misma y/o a la necesidad de que se conozca públicamente, el legislador tiene la posibilidad de difundirla a través de los medios de comunicación (comunicados de prensa, gacetas, notas periodísticas), para de esta forma hacerla pública.

1.1.2. Valoración del reconocimiento del derecho

A manera de corolario, intentaremos en este párrafo sintetizar el funcionamiento y la puesta en práctica del derecho de acceso a la información pública ambiental según la normativa vigente en la Provincia de Córdoba y su valoración a la luz de la metodología impuesta para el informe.

Añadiremos en este punto las normas nacionales de Presupuestos Mínimos de protección ambiental, la Ley n° 25.675 y la reciente Ley n° 25.831, debido a tres razones fundamentales:

- a) Las normas provinciales deben ser congruentes con los preceptos emanados de la normativa nacional a riesgo de que sus disposiciones pierdan vigencia debido al carácter federal de nuestra nación²⁴. Por lo tanto, no sería válido emitir una conclusión sobre el sistema legal de acceso a la información pública ambiental en la Provincia de Córdoba,

²³ Según un trabajo realizado por la legisladora María Eugenia Taquela sobre "Acceso a la Información", en ocasión de ser entrevistada por este grupo de trabajo el 30/03/2004.

²⁴ Art. 3 Ley General del Ambiente n° 25.675.

sin antes cotejar su congruencia con las disposiciones nacionales referidas a la materia;

- b) Ambas normas establecen “Presupuestos Mínimos”, lo cual implica que no solo son de carácter obligatorio y operativo en todo el territorio nacional y sus distintos niveles jurisdiccionales, sino que constituyen el marco de interpretación para las demás legislaciones específicas en la materia²⁵; y
- c) En particular, la Provincia de Córdoba no cuenta con una ley específica sobre acceso a la información pública ambiental, ni consagra *expresamente* este derecho en su Constitución. La ley provincial que rige la mayor parte de los mecanismos de acceso a la información pública en la provincia, está referida exclusivamente a la “publicidad de los actos de gobierno”, lo que acota en demasía el verdadero alcance del derecho de acceso a la información como ya hemos detallado con anterioridad.

El sistema jurídico de acceso a la información en la provincia se ve completado de forma integral, de la siguiente manera²⁶:

- Ley Nacional Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental n° 25.831;
- Ley Nacional General del Ambiente n° 25.675;
- Ley de Publicidad de los Actos de Gobierno n° 8.803;
- Carta del Ciudadano, Ley Provincial n° 8.035;
- Normas Provinciales ambientales en general.

Surge de la normativa ya desarrollada que la legislación provincial explícitamente consagra a “todas las personas”²⁷ como sujetos activos del derecho de acceso a la información en la jurisdicción provincial y establece formalidades mínimas para solicitar información pública.

La ley entiende que pesa el deber de informar sobre todos los organismos del Estado (sujetos pasivos), siendo la norma provincial más específica en su enumeración respecto a ellos, que el precepto nacional²⁸.

Una cuestión de suma importancia para nuestro análisis es la referida al plazo legal establecido para que la autoridad competente deba dar su

²⁵ Art. 3 Ley General del Ambiente n° 25. 675.

²⁶ Hacemos notar que la presente enumeración no impone rasgos de jerarquía.

²⁷ Conf: art. 2 Ley Provincial 8803 y art. 3 Ley Nacional n° 25.831.

²⁸ Conf: art. 2 Ley Provincial 8803 y art. 4 Ley Nacional n° 25.831.

respuesta al pedido de acceso a la información pública ambiental. La ley nacional de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental establece a través de su artículo N° 8 **treinta días hábiles**, a partir de fecha de presentación de solicitud, mientras que la Ley provincial n° 8.803 establece un plazo máximo de **diez** días hábiles prorrogables solo por causa justificada y previo aviso al solicitante.

Si bien ésta es una materia que requerirá de mayores precisiones que podrán efectuarse por vía reglamentaria o mediante fallos judiciales, es menester tener en cuenta, que muchas veces la prevención del daño ambiental depende de la información que se tenga y de la celeridad con se obtiene la misma, aspecto éste que toma una relevancia vital si tenemos en cuenta que ciertamente en materia ambiental, muchas veces el daño es irreparable. La norma nacional instituye un plazo de 30 días hábiles para responder pero al ser una norma de presupuestos mínimos, nada obsta a la provincia ampliar el marco de protección del derecho hasta donde lo considere necesario. Considerando que las normas de presupuestos mínimos no requieren adhesión sino complemento (de ser necesario) por las provincias, y que Córdoba no ha derogado la norma que establece el plazo de 10 días hábiles (Ley n° 8.803) podemos inferir que el plazo de 10 días complementa la norma de presupuestos mínimos por lo que la obligación de informar en las condiciones ya descriptas deberá cumplirse en el plazo menor, es decir 10 días hábiles. Esto último, que implica una mayor protección al derecho, también responde al principio pro homine que rige en nuestra normativa a la luz de su consagración en la Constitución Nacional mediante la incorporación a la misma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional. Allí se consagra el principio mencionado en el art. 29²⁹. De regir el plazo mayor, el de 30 días hábiles, entonces veríamos como se vería limitado el goce y ejercicio de este derecho ya reconocido en la provincia con anterioridad.

El acceso a la información en la Provincia de Córdoba, según la normativa provincial es gratuito salvo que sea necesaria su reproducción, caso en el cual los costos derivados de ésta se reputarán a cargo del soli-

²⁹ Art. 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y; d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza."

citante. Sin embargo, la ley nacional es clara al establecer que en ningún caso esto podrá implicar el menoscabo en el ejercicio de este derecho³⁰. Sería importante que además de contemplar racionalmente el hecho cierto que el Estado no puede cubrir el gasto de reproducción de toda la información solicitada, también debería contemplar mecanismos y canales para poder garantizar el acceso a la información cuando el solicitante carezca de los medios para cubrir estos gastos. De otra manera, aquel obstáculo tornaría virtual el goce del derecho para los ciudadanos con conciencia cívica que soliciten información y que no posean los recursos para costearla, sin dejar de lado el hecho de ser también un desincentivo para el ejercicio del derecho.

La denegación al acceso a la información, en su caso, deberá ser fundada según los supuestos taxativamente enumerados por ley.

Asimismo, la denegación del acceso o la obstaculización arbitraria por cualquier medio del ejercicio de este derecho hace responsable al funcionario público o al agente encargado bajo la calificación de falta grave, pero, la ley provincial no prevé sanciones. La Ley n° 25.831 abre el arco de sanciones contemplando específicamente a las empresas de servicios públicos³¹.

En caso de denegatoria infundada, la ley habilita una vía sumarísima que en la norma provincial se especifica mediante el Amparo por Mora de la Administración, (Ley Provincial n° 8.508) la acción de amparo ordinaria.

³⁰ Art. 3 *in fine*, Ley Nacional n° 25.831.

³¹ Art. 9 *in fine*, Ley Nacional n° 25.831.

³² El art. 15 establece que *"Los Actos del Estado son Públicos... la ley determina el modo y la oportunidad de su publicación y del acceso de los particulares a su conocimiento."*

El art. 51 por su parte establece que "el ejercicio de los derechos a la información y a la libertad de expresión no está sujeto a censura previa sino solo a responsabilidades ulteriores expresamente establecidas por la ley y destinadas a garantizar el respeto de los derechos, la reputación de las personas, y la protección de la seguridad, la moral y el orden público... la ley garantiza el libre acceso a las fuentes públicas de información... La información y la comunicación constituyen un bien social."

³³ El art. 1 señala que : *"todo ciudadano podrá requerir información a cualquier órgano perteneciente a la administración pública provincial, municipal y comuna, centralizada y descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado provincial, municipalidades o comunas tengan participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del poder legislativo y del judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y del defensor del pueblo, Tribunal de cuentas, Consejo Económico Social y del Ministerio Público Fiscal."*

1.1.2.1.- Cuadros de Valoración:

Normas	Derecho Acceso a la Información	Derecho a la Información
Constitución Provincial	X ³²	
Ley Provincial n° 8803 "Acceso al conocimiento de los actos del Estado."	X ³³	
Ley Provincial n° 8835 "Carta del ciudadano"		X ³⁴
Ley Provincial n° 7343 "Principios rectores para la preservación, conservación y mejoramiento del ambiente."	X ³⁵	
Ley Provincial n° 9088 Residuos domiciliarios		X ³⁶
Dto. Provincial n° 2149/03: Residuos peligrosos		X ³⁷
Ley orgánica de DIPAS (Dirección Provincial de Aguas y Saneamiento)		X ³⁸
El Dto. Provincial n° 2131 Estudios de Impacto Ambiental		X ³⁹

³⁴ Art. 9: "Toda persona tiene derecho a: a) obtener de forma gratuita una dirección de correo electrónico a través de la cual pueda recibir publicidad sobre los actos de Estado y de Gobierno y difusión sobre información referida a la provincia que sea de interés cultural, científico, económico, impositivo, financiero, comercial, turístico u otro que se considere útil para lo cual cada ciudadano tendrá una clave y una contraseña individual de acceso".

³⁵ Art. 53: "El Poder ejecutivo de la provincia delega en la Secretaría de Planeamiento y Coordinación de la Sub-Secretaría de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las funciones asignadas a las mismas en el artículo 38 del Decreto N° 6075/83, las siguientes atribuciones: Inciso k: promover, programar y desarrollar la información, formación del personal de la administración pública y de los particulares en todo lo concerniente al ambiente".

³⁶ Art. 2: "Son objetivos de la presente ley: c) Propiciar la educación, información y divulgación ciudadana sobre la necesidad de participación de la comunidad en su conjunto, para la higiene urbana y el cuidado del ambiente."

³⁷ Crea el Registro de Generadores de Residuos Peligrosos para la Provincia de Córdoba, instrumento valiosísimo a al hora de poder ejercitar el derecho a la información.

³⁸ Art. 3: "Son funciones de esta Dirección: q) Brindar información y asesorar a las personas que realicen actividades relacionadas con el objeto de la Dirección."

³⁹ Art. 14: "La Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado a través del área técnica correspondiente, deberá dar difusión a todo proyecto sujeto a Estudio de Impacto Ambiental dentro de los diez (10) días de presentado el mismo, debiendo efectivizarse dicha comunicación pública especialmente en el lugar de la localización del proyecto."

Art. 18: "Todo ciudadano tiene derecho a la información sobre Evaluación de Impacto Ambiental que se tramita en la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado. A tal fin se arbitrarán los medios necesarios para dar respuesta a los requerimientos de esa naturaleza que le sean formulados, siempre que la misma no sea presentada con carácter de información confidencial."

El derecho de acceso a la información en la jurisdicción Córdoba se encuentra reconocido en la Constitución Provincial pero no de forma expresa. Asimismo, la única legislación específica sobre el tema acota significativamente este derecho a la esfera de los actos administrativos del Estado, no existiendo ley provincial ni decreto o reglamento alguno que detalle y garantice expresamente el derecho humano de acceso a la información pública en general o específicamente ambiental para los ciudadanos de la provincia.

Creemos que el nivel de desarrollo normativo de este derecho es escaso en nuestra provincia. Nuestra valoración se sustenta en la convicción que la existencia de un marco legal y regulatorio significativo, orientado a definir claramente derechos y responsabilidades, es requisito *sine qua non* para la garantía de cualquier derecho. Siendo el derecho de acceso a la información pública ambiental un derecho fundamental dentro de nuestro ordenamiento jurídico, su garantía y efectivo ejercicio se impone como un deber ineludible para los funcionarios de nuestra provincia. Es menester entonces que este derecho sea debatido y sancionado, ya que el mismo se constituye como una herramienta esencial de la democracia participativa y un mecanismo privilegiado a través del cual los funcionarios pueden llegar a los ciudadanos.

1.2.- Análisis Material

El presente análisis muestra los resultados de la evaluación del grado de implementación del derecho de acceso a la información pública, realizado en las principales dependencias que cuentan con competencias en materia ambiental, en la Provincia de Córdoba.

Recordamos que la valoración expresada en los siguientes cuadros ha sido confeccionada teniendo en cuenta las prácticas generales operadas por los organismos consultados, pudiendo en su caso existir algunos de ellos que, en particular, cumplan los indicadores de forma diferente a la expresada.

Entre los organismos y personas consultadas se encuentran:

- Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSeP)
- Agencia Córdoba Ambiente
- Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC)
- Comisión Técnica Interdisciplinaria

- Comisión de Ambiente de la Legislatura de Córdoba
- Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba.
- Universidad Blas Pascal⁴⁰
- Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de Córdoba⁴¹

Categorías: Calidad y Accesibilidad

A continuación expondremos el análisis jurisdiccional realizado a partir de los caracteres de calidad y accesibilidad. Intentamos con ello concretar una aproximación al modo de funcionamiento de estos derechos en la realidad cordobesa.

Antes de iniciar el análisis es menester señalar que se trata de un derecho novedoso, que no se encuentra muy difundido en la provincia, por lo que su aplicación se encuentra en una faz incipiente.

1.2.1.- Análisis de la Calidad

Respecto a los indicadores de calidad, encontramos que en general los organismos públicos no poseen personal destinado específicamente a la tarea de brindar información. Cada dependencia lo hace de forma particular aplicando criterios propios respecto a los mecanismos y modos de brindarla.

Solamente el ERSeP manifestó haber destinado tiempo y recursos de la administración para la capacitación del personal en temas relativos al acceso a la información del público y a las obligaciones pertinentes de cada área al respecto.

En el mismo sentido, encontramos que ningún organismo cuenta con presupuesto especialmente afectado a la tarea de brindar la información solicitada por los ciudadanos.

Una cuestión similar se observa en lo que hace a la disposición de tecnología. Sin embargo, es importante remarcar que la Provincia de Cór-

⁴⁰ Dres. José Ortega y Alberto Ferral.

⁴¹ Dra. Marta Julia.

doxa posee una página Web con acceso directo a distintos organismos del Estado⁴².

Respecto a los indicadores referidos a registros y estadísticas para el acceso a la información, encontramos que aquellos organismos que cuentan con registros de consultas no ponen a disposición del público dicha información.

Asimismo, de las entrevistas realizadas podemos concluir que no existe conocimiento por parte de los funcionarios responsables de las distintas dependencias ambientales, respecto de los mandatos y obligaciones contenidos en la normativa nacional y provincial (Ley General del Ambiente, Ley de Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental y Ley provincial n° 8.803).

Por otra parte, tampoco ha sido posible identificar la utilización de mecanismos **de evaluación** destinados a medir el conocimiento de la normativa referida en los distintos agentes de la administración.

Si bien no existen estrategias para la implementación de estos mandatos, existe la predisposición de los responsables de los distintos organismos públicos en comenzar a implementar posibles estrategias⁴³.

1.2.2.1.- Valoración del reconocimiento del derecho

Es menester hacer notar que la valoración expresada en los siguientes cuadros ha sido confeccionada teniendo en cuenta las prácticas generales operadas por los organismos consultados supra referidos.

⁴² La forma de obtención y de organización de la información varía según el organismo consultado. A título de ejemplo podemos citar:

- El Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSeP) recaba la información de cada organismo técnico en particular. Cuenta con un banco de datos digitalizado. Asimismo publica periódicamente estadísticas e información sobre el número de consultas en su página de internet.

- La Agencia Córdoba Ambiente: La información es procesada por cada área y no existe un archivo general. La sistematización se realiza en soporte digital y en archivos físicos.

⁴³ Conf: Entrevistas Sergio Nirich (Córdoba Ambiente realizada el 05/12/03), Dr. Javier Sosa Liprandi (ERSeP realizada el 04/03/04), Ing. Marta Joan (EPEC realizada el 10/12/03) y el Dr. Nelson Filippi (Defensor del Pueblo de la Provincia el 18/02/04).

Calidad**Personal**

Existe personal abocado específicamente a la tarea.	
La tarea está a cargo de todo el personal aunque no es su función específica.	X
La tarea está a cargo de algunas personas pero no es función específica.	

Obligaciones y Funciones

Todo el personal conoce cuáles son sus funciones y obligaciones.	
Solamente aquellas personas asignadas al cumplimiento de la tarea conocen sus funciones y obligaciones.	
El personal no conoce cuáles son sus funciones y obligaciones.	X

Capacitación del Personal

El personal recibe capacitación permanente y continua.	
El personal ha recibido cursos de capacitación.	
El personal no ha recibido ningún tipo de capacitación.	X

Resultados

Se realizan evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos.	
Se han realizado evaluaciones esporádicas.	
No se han realizado evaluaciones de los resultados obtenidos en los dos últimos años.	X

Asignación de Recursos

Existen recursos específicos para el funcionamiento del sistema.	
Existen recursos asignados para alguna tarea específica (por ej. publicaciones, CD, o página Web).	X
No existen recursos económicos asignados para el funcionamiento del sistema.	

Tecnologías disponibles

Existe tecnología disponible para el funcionamiento del sistema.	
Existe un solo medio tecnológico (por ejemplo página Web o Call Center).	X
No existe tecnología disponible para el funcionamiento del sistema.	

Registros

Existen registros de las solicitudes de informes realizadas.	
No existen registros pero se lleva algún tipo de control.	
No existen registros de las solicitudes de informes realizadas.	X

Estrategias de implementación de los derechos

El organismo ha desarrollado estrategias para la implementación de los derechos.	
El organismo no ha desarrollado estrategias para la implementación de los derechos.	X

Impacto del ejercicio de los derechos en la ciudadanía

Existe un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía.	X
No existe un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía.	

Cambio de actitud gubernamental

Existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	X
No existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	

1.2.2.- Análisis de Accesibilidad

En relación a los indicadores relativos a la **facilidad del público en acceder a la información y existencia de diferentes formas de acceso**, solamente dos de los organismos provinciales consultados⁴⁴ cuentan con estadísticas formales sobre la cantidad de consultas y respuestas brindadas, en ocasión de pedidos formales de información.

De forma general las distintas reparticiones públicas carecen de mecanismos específicos para contabilizar y/o sistematizar las denuncias, consultas y pedidos de informes recibidos. Según los entrevistados, todos los pedidos de informe se evacuan, al igual que las consultas, dependiendo en mayor o menor medida del carácter de la información solicitada⁴⁵.

Sin embargo, al cotejar la experiencia del público en general a través de las encuestas realizadas, surge que el nivel de conformidad con el acceso a la información ejercitado fue en desmedro de estas declaraciones⁴⁶. De igual forma el resultado de los pedidos de informes realizados por este equipo de trabajo deja un resultado de tres informes contestados⁴⁷ de un total de 12 realizados a nivel provincial y municipal.

Al respecto es importante destacar un precedente judicial que tuvo como protagonista al diario “La Voz del Interior”⁴⁸. El diario, en el marco de una

⁴⁴ Se relevaron un total de 8 organismos gubernamentales de los cuales concedieron entrevistas y remitieron respuesta solo 4. A continuación se detallan las presentaciones:

- ERSeP: respondió fuera del tiempo legal sin contestar ninguna de las preguntas planteadas.
- DEFENSOR DEL PUEBLO: No contestó ninguna de los pedidos, aun cuando habiéndose vencido el plazo se reiteró el pedido.
- DIPAS: No contestó ninguna de los pedidos, aun cuando habiéndose vencido el plazo se reiteró el pedido.
- EPEC: Sí respondió en término.
- AGENCIA CORDOBA AMBIENTE: Contestó fuera del plazo legal, sin puntualizar lo solicitado.
- DIRECCIÓN DE EIA: Contestó fuera del plazo legal.
- COORDINACIÓN DE INCENDIOS: No respondió.
- COORDINACION DE AGUAS: Respondió en tiempo legal.

⁴⁵ Conf: Entrevistas Sergio Nirich (Córdoba Ambiente realizada el 05/12/03), Dr. Javier Sosa Liprandi (ERSeP realizada el 04/03/04) Ing. Marta Joan (EPEC realizada el 10/12/03) y el Dr. Nelson Filippi (Defensor del Pueblo de la Provincia, el 18/02/04).

⁴⁶ De un total de 100 encuestas realizadas solo 5 personas declaran haber utilizado los mecanismos de acceso a la información y haber obtenido respuesta adecuada.

⁴⁷ 1. ERSeP, informe pedido al Dr. J. Sosa Liprandi el 04/12 y reiterado el día 11/02 fue contestado el día 03/03 pidiendo más detalles sobre la información requerida.

2. A. CBA. AMBIENTE, coordinación de EIA, informe pedido al Dr. A. Girón el 04/12 fue contestado de forma simple y poco detallada el día 22/01.

3. A. CBA. AMBIENTE, coordinación de Agua, informe pedido a Sr. Daniel Cabildo, el 04/12 fue contestado el día 13/12 remitiendo el pedido a otra administración.

⁴⁸ Matutino de gran circulación en la Provincia de Córdoba.

investigación sobre aguas contaminadas con nitratos en 13 barrios de la Ciudad de Córdoba, solicitó información al ERSeP, la cual fue denegada. Por tal motivo, el matutino presentó una acción de amparo contra esta dependencia alegando “la representación implícita que tiene el periodismo de la sociedad, en el ejercicio del derecho humano de buscar, recibir y difundir información”⁴⁹. Finalmente la juez interviniente obtuvo la información solicitada por el diario, razón por la cual la acción de amparo devino abstracta.

En este sentido es importante resaltar que a pesar de las previsiones que se mencionaron anteriormente sobre las normativas y presupuestos sobre el acceso a la información que el ERSEP contemplaba, en los hechos su accionar se vio confrontado con la realidad descripta. El ERSEP, al negarse a brindar la información solicitada por el diario, manifiestamente ha obstaculizado el acceso a la misma⁵⁰.

En lo que hace a los costos para acceder a información, debemos destacar que la Ley n° 9.007 que regula el monto de los tributos provinciales, dispone en su artículo 40 inc. 8 que deberá pagarse la suma de cinco pesos⁵¹ para acceder a las fojas de actuación del Poder Ejecutivo o sus dependencias. La amplitud de esta norma y el desconocimiento de la Ley n° 8.803 y su contenido, se presta a confusión por parte de los funcionarios y empleados de los organismos públicos, quienes implementan el cobro de esta tasa aún cuando se trata de una solicitud de información pública, que específicamente tiene regulada la gratuidad⁵².

Por último, refiriéndonos a los **indicadores de cambio de actitud gubernamental y estrategias para la implementación del derecho**, si bien en general las administraciones no realizan estrategias ni tiene planificadas acciones concretas en pos de operar un verdadero cambio de actitud gubernamental, debemos citar el caso del Ente Regulador de Servicios Públicos de la Provincia, quien a partir de su creación en el año

⁴⁹ En este marco, en una presentación, efectuada el 02/08/04, ante el Juzgado Civil de 1° Instancia y 48° nominación, de la Ciudad de Córdoba, la Fundación Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (CEDHA), el Dr. Miguel Julio Rodríguez Villafaña, junto a la Asociación “El Ágora” y la Fundación Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (INECIP) solicitaron la participación en el amparo deducido por el diario La Voz del Interior, en el carácter de Amigos del Tribunal o Amici Curiae, sosteniendo que venían a “aportar al conocimiento y a la consideración del tribunal argumentos, sobre la necesidad que sean respetados los derechos de los habitantes de la Ciudad de Córdoba, de acceder a la información pública consignada en las actas del ERSEP, que se requieren por el diario.”

⁵⁰ Al respecto, cabe mencionar que el organismo sólo respondió al pedido de acceso a la información y entrevistas, cuando ello fue solicitado por el equipo de investigación de CEDHA y no respecto de peticiones a nombre de particulares.

⁵¹ Equivale a U\$S 1,69.

⁵² Citamos al respecto el caso de la Dirección Provincial de Aguas y Saneamiento que ha reglamentado el acceso a la información a un costo de \$ 5,00, en consonancia con las modalidades operadas en el ámbito de la municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

2000, y a través de la Ley Provincial n° 8.035, ha tratado a través de su política interna de revertir esta situación y hacer efectivos y ejercitables los derechos de la población de acceso a la información pública.

Sin embargo es notable como, según las experiencias de éste equipo de investigación (y la causa por denegatoria de información pública en un caso que involucraba a la salud de gran parte de la comunidad cordobesa) no ha plasmado de forma acabada tales políticas en la praxis. En nuestra experiencia los pedidos de informes enviados por el equipo del Centro de Derechos Humanos y Ambiente no han sido contestados en forma oportuna y acabada. Un ejemplo de ello es que ante el pedido del número de solicitudes de informes en cierto período de tiempo, la respuesta fue: “no se entiende la pregunta”⁵³.

1.2.2.1.- Valoración del derecho

Accesibilidad

Reglamentación interna

El organismo ha dictado normativa interna que regula el ejercicio del derecho.	
El organismo no ha dictado normativa interna que regula el ejercicio del derecho.	X

Alcance de la información disponible

No existen excepciones a la Información Pública Ambiental disponible.	
Existen excepciones pero se encuentran taxativamente enumeradas en la norma.	
El alcance de la Información Pública Ambiental disponible depende de la interpretación de la autoridad encargada de brindar la información.	X

⁵³ Según consta en la respuesta remitida por el ERSeP con fecha 27/02/04 referente al expediente administrativo N° 71093305907203 iniciado a los fines de la investigación por CEDHA.

Producción de Información

El organismo tiene medios propios de producción de la información.	X
El organismo recibe la información de terceros.	
El organismo no tiene medios propios de producción de la información.	

Periodicidad

La información es recogida en forma permanente.	
La información es recogida en forma periódica.	X
La información es recogida en forma esporádica.	

Informes escritos

El organismo realiza la publicación periódica de informes escritos.	
El organismo no realiza la publicación de informes escritos.	X

Difusión

El organismo realiza la difusión de los informes que publica.	
El organismo difunde los informes a través de su página Web.	X
El organismo no realiza la difusión de los informes que publica.	

La ley establece plazos para la entrega de la información solicitada

El organismo establece un plazo para la entrega de la información solicitada.	
El organismo no establece un plazo para la entrega de la información solicitada.	X

Formalidades requeridas para ejercitar el derecho

No se requiere ninguna formalidad para el ejercicio del derecho.	
Las únicas formalidades que se requieren son la presentación por escrito y la identificación del solicitante y de la información requerida.	X
Se requieren más formalidades para el ejercicio del derecho que la presentación por escrito y la identificación del solicitante y de la información requerida.	

Costo del Acceso a la Información Pública Ambiental

El Acceso a la Información Pública Ambiental no tiene costo para el solicitante.	X
El Acceso a la Información Pública Ambiental tiene un costo para el solicitante.	

Facilidades para el público para el acceso a la información

Alta	
Media	X
Baja	

Responsabilidad de los funcionarios por denegación infundada de acceso al derecho

Se aplican sanciones administrativas para el caso de incumplimiento de las funciones.	
No se aplican las sanciones administrativas genéricas por incumplimiento de funciones.	X

Acceso a la justicia por denegatoria de acceso a la información

Existen previsiones legales específicas que posibilitan el acceso a la justicia en los casos de denegatoria total o parcial de la información solicitada.	
No existen previsiones legales específicas que posibilitan el acceso a la justicia en los casos de denegatoria total o parcial de la información solicitada, por lo que rigen los procedimientos ordinarios.	X

1.2.3.- Conclusiones respecto al análisis material-cuadros:

Concluimos según lo expuesto que los caracteres relativos a la calidad y accesibilidad del derecho de acceso a la información en la Provincia de Córdoba no se encuentran muy desarrollados aún.

Cómo se ha podido constatar a través de los resultados del trabajo realizado, aún cuando el derecho está consagrado genéricamente en la normativa provincial, existen obstáculos reales en el acceso público a la información en la provincia. Se destaca también la falta de preparación de

los diferentes organismos al respecto, lo cual se evidencia en la escasa capacitación y tecnología disponible para el acceso con que cuentan los organismos y cuyas consecuencias se pueden medir a través de las experiencias pilotos realizadas por este equipo a través de pedidos de información solicitados.

Es aquí dónde, creemos, se encuentra el mayor desafío, tanto para la Administración, que debe prepararse eficientemente para garantizar la efectividad del derecho de acceso a la información pública como para los ciudadanos, que deben educarse en el ejercicio del mismo y el compromiso que ello implica.

Calidad

El Estado está preparado y cuenta con los recursos, estructuras y demás condiciones necesarias para garantizar y respetar el derecho humano de Acceso a la Información pública ambiental.	
Los recursos estructuras y demás condiciones con que cuenta el Estado no son completamente eficientes para garantizar y respetar el derecho humano de acceso a la información pública ambiental.	X
El Estado no está preparado y cuenta con los recursos, estructuras y demás condiciones necesarias para garantizar y respetar el derecho humano de acceso a la información pública ambiental.	

Accesibilidad

El Estado cuenta con los mecanismos, estrategias y demás condiciones necesarias para garantizar y respetar el derecho humano de acceso a la Información pública ambiental.	
Los mecanismos, estrategias y demás condiciones con que cuenta el Estado no son completamente eficientes para garantizar y respetar el derecho humano de acceso a la información pública ambiental.	X
El Estado no está preparado y cuenta con los mecanismos, estrategias y demás condiciones necesarias para garantizar y respetar el derecho humano de acceso a la Información pública ambiental.	

2. El Derecho de Acceso a la Participación en los Procesos de Toma de Decisiones Relativas a la Materia Ambiental en la Provincia de Córdoba

2.1.- Análisis Formal

2.1.1.- Descripción de la recepción normativa del derecho de participación pública⁵⁴

2.1.1.1.- Constitución Provincial

La Constitución de la Provincia de Córdoba consagra el derecho a la participación en general, ya que en su artículo 8^{vo}. dispone que “*el Estado Provincial propende a una sociedad libre, justa, pluralista y participativa.*” La interpretación del verbo que se *propende* en este artículo se relaciona con el artículo 9^{no}. de la Constitución Provincial que establece: “*El Estado Provincial promueve las condiciones para hacer efectiva la plena participación política, económica, social y cultural de todas las personas y asociaciones.*”

Se consagra de esta forma, la necesidad de lograr un resultado que debe promover las condiciones necesarias para que la participación de todas las personas y asociaciones no sea solamente un concepto teórico e ilustrativo sino real y efectivo.

Asimismo, la Constitución Provincial, en su art. 38, inc. 8vo., establece la obligación de todos los habitantes de Córdoba de evitar la contaminación y participar en la defensa ecológica.

Por tanto, dado que la constitución contempla la plena participación como un **derecho** dentro de los llamados “derechos no enumerados”⁵⁵ y un

⁵⁴ Nos remitimos ante todo a los conceptos vertidos en capítulos anteriores relativos a la recepción de este derecho en el ámbito nacional. Y recordando la influencia que esto tiene en nuestra Provincia debido a la forma de organización federal con que cuenta la nación Argentina nos circunscribiremos en el presente análisis, exclusivamente a la situación legislativa provincial.

⁵⁵ Art. 20 Constitución Provincial.

deber⁵⁶ especialmente en lo referido a la participación en la defensa ecológica⁵⁷, concluimos entonces que, si el Estado le impone un deber al ciudadano de participar en la defensa ecológica, debe entonces, garantizar la existencia de mecanismos adecuados para lograr una efectiva participación, es decir que el **deber** de participar se sustenta en la existencia de un verdadero **derecho** a la participación, el que debe ser garantizado por el Estado.

Por otra parte, la Constitución Provincial consagra el principio de participación en relación a otros derechos, tal como sucede en relación a la salud. Muchas de las problemáticas sanitarias se encuentran estrechamente relacionadas con la cuestión ambiental, tal como sucede con los basurales a cielo abierto, provisión de agua y cloacas, entre otros. En estos casos, la Carta Magna provincial establece mecanismos para la participación de sectores interesados en problemáticas sanitarias⁵⁸.

Asimismo, la Constitución de la Provincia consagra el derecho a la participación en materia de planificación sobre el presupuesto provincial. El artículo 69 establece al respecto: *“El Estado Provincial orienta las actividades económicas conforme a los principios enunciados en esta Constitución; elabora los planes en los que promueve la participación de los sectores económicos y sociales interesados, destinados al desarrollo regional e integración económica provincial. El presupuesto de la Provincia y el de las empresas del Estado se formulan en el marco de dicha planificación...”*⁵⁹

De igual manera la Constitución Provincial consagra la participación de los usuarios en el control de la prestación de los servicios públicos,⁶⁰ según lo establezcan las leyes y ordenanzas respectivas.

El derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones es un presupuesto para la gobernabilidad democrática. La participación es un derecho que crece en cuanto al alcance de su definición a medida que se afianza la democracia como forma de gobierno. Tal como se puede inferir de lo anteriormente expuesto, la propia Carta Magna Provincial abre el abanico de reconocimiento de este derecho a través de mecanismos de participación.

⁵⁶ Art. 38 inc. 3 Constitución Provincial.

⁵⁷ Art. 38 inc. 8 Constitución Provincial.

⁵⁸ Art. 59 Constitución Provincial.

⁵⁹ Es importante destacar que la participación en la planificación que será marco del presupuesto es una participación que definitivamente influye en el proceso de toma de decisiones pues en el presupuesto se toca la temática ambiental cuando se definen las partidas.

⁶⁰ Art. 75 Constitución Provincial.

Ellos son:

▲ *Iniciativa Popular*⁶¹

Es una herramienta de democracia semi directa que brinda a los gobernados la posibilidad de proponer a la Legislatura proyectos de leyes para su consideración. El único requisito formal que la disposición establece es que la solicitud cumpla con la cantidad de electores señalados por la ley.

Asimismo define un límite para aquellos proyectos de ley cuyo objeto verse sobre reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, y competencias de tribunales.

Es pertinente señalar que, a pesar de ser éste un verdadero instrumento de la democracia participativa, su puesta en práctica por parte del público se ve obstaculizada por la necesidad de conocimiento técnico previo, con el que no cuentan los ciudadanos en general.

▲ *Consulta Popular y Referéndum*⁶²

El Referéndum es el instituto por el cual se somete a la decisión del electorado la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. El voto es obligatorio y el resultado vinculante.

La Consulta Popular, por su parte, es un instituto que permite a los poderes Legislativo, Ejecutivo o las Juntas Comunales, dentro de sus ámbitos territoriales, requerir la opinión del electorado sobre decisiones de sus respectivas competencias. El voto no es obligatorio y el resultado no es vinculante.

Si analizamos con detenimiento este instituto vemos que aunque redactado para que se haga uso de él, no exclusivamente en el ámbito ambiental, de igual manera queda enmarcado en el precepto al disponer que *todo asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a consulta popular*.

Hasta aquí el desarrollo constitucional de este derecho. Cabe preguntarse ahora: ¿Cómo se ha hecho eco la legislación cordobesa de estos mandatos constitucionales? ¿Ha receptado mecanismos, normas e institutos relativos a la materia ambiental exclusivamente?

⁶¹ Art. 31: "Los ciudadanos pueden proponer a la Legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración; la solicitud debe estar suscripta por el porcentaje de electores que la ley determine. No pueden ser sometidos a estos procedimientos los proyectos de leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos y competencias de tribunales."

⁶² Art. 32: "Todo asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a consulta popular, de acuerdo con lo que determine la ley. Se autoriza al referéndum para los casos previstos en esta Constitución."

Al respecto, la legislación de la Provincia de Córdoba establece lo siguiente en materia de derechos de participación:

2.1.1.2.- Ley Provincial n° 8.835 “Carta del Ciudadano”⁶³

La presente ley aborda el derecho a la participación pública desde una perspectiva amplia, presentándose como un verdadero avance en materia de derechos de acceso a la participación pública, ya que establece como sujetos activos de este derecho a todos los ciudadanos, quienes pueden exigir del Estado la participación en los procesos de toma de decisiones a través de opiniones y críticas sobre los servicios públicos.

En igual sentido pone como carga de las autoridades gubernamentales el deber de arbitrar los medios para recibir y procesar –en forma orgánica y permanente– las opiniones y evaluaciones de los usuarios.

2.1.1.3.- Ley Provincial n° 8.056 “Creación de la Comisión Mixta de Estudios, Asesoramiento y Gestiones para la Conservación y Protección del Patrimonio Nativo Provincial”⁶⁴

Esta ley tiene por objeto la Protección del Patrimonio Nativo Provincial, creando para ello una comisión interdisciplinaria a fin de invitar a diferentes organismos no gubernamentales e instituciones académicas para el trabajo de la Comisión.

2.1.1.4.- Dto. Reglamentario n° 458 “Consejo Provincial del Ambiente”

El Consejo Provincial del Ambiente es un espacio institucional tendiente a articular la cooperación del sector público y el sector privado, con el objeto de generar espacios de consenso en beneficio del ambiente.

⁶³ Art. 10: “Las funciones, prestaciones y servicios del Estado Provincial se sujetarán a los siguientes principios: c) *Participación*: Deberá propiciarse la participación del ciudadano y arbitrar los medios para recibir y procesar -en forma orgánica y permanente- las opiniones y evaluaciones de los usuarios, ponderando las críticas y recomendaciones en las decisiones que se adopten sobre dichos servicios. A tal fin -entre otros- se introducirá un mecanismo de audiencias pública, encuestas y consultas a asociaciones de usuarios”.

⁶⁴ Art. 5: “La Comisión invitará a integrar representantes de la UNC, UCC, UTN y UNR. Así mismo podrá invitar a organismos gubernamentales y no gubernamentales (ONG) cuya razón se identifique con los fines y objetivos de esta comisión”.

Entre las funciones del Consejo está la de asesorar al Poder Ejecutivo en lo relativo al Plan Provincial de Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente así como en materia legislativa, actuar como foro de debate de cuestiones ambientales, propiciar acuerdos y convenios, etc.

En su artículo 4^{to}, el presente Decreto detalla:

“Integrarán el mismo en carácter de miembros plenos:

- El presidente de la Comisión de Ambiente de la Legislatura de la provincia.
- Un representante titular y uno suplente de cada universidad pública y privada con sede en la provincia.
- Un representante titular y uno suplente por cada organización no gubernamental ambientalista legalmente constituida.

Un representante titular y uno suplente propuesto por las entidades sindicales de actuación en la provincia.”

2.1.1.3.- Dto. Provincial n° 2.131 “Del Impacto Ambiental”⁶⁵

Este decreto reglamenta el Capítulo IX de la Ley n° 7.343, en los arts. 49, 50, 51 y 52, sobre EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, derogando el anterior Dto. Provincial n° 3.290/90. Establece principalmente las obligaciones y mecanismos relativos a la presentación de proyectos e impacto ambiental.

En primera instancia es importante remarcar que este decreto incorpora en su normativa a la Audiencia Pública que es uno los instrumentos más relevantes en materia de participación ciudadana.

Concretamente, el Decreto establece que es facultad de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad el Estado convocar a Audiencia Pública y actuar como coordinador y moderador del encuentro.

Goza de amplitud en cuanto a quienes están facultados para participar según el reglamento, declarando expresamente la importancia de informar a las autoridades municipales potencialmente afectadas.

⁶⁵ Art. 15: “La Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado podrá convocar a Audiencia Pública en referencia a proyectos incluidos en el presente decreto, a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, estatales o no, potencialmente afectadas al proyecto y a las organizaciones no gubernamentales interesadas cuyas actividades se desarrollen en la zona del proyecto. Los municipios comprendidos en el proyecto serán notificados. La información a brindar en dicha audiencia estará a cargo del proponente, actuando la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado como coordinador y moderador conforme se establezca por reglamentación. Las opiniones vertidas en la Audiencia Pública no tendrán el carácter de vinculantes al pronunciamiento final.”

2.1.1.6.- Resolución Agencia Cba. Ambiente n° 155/01: “Términos de Referencia para la instalación o repetición de Señales”

La resolución establece términos de referencia no vinculantes, a tener en cuenta por la administración y/o empresa en el establecimiento o repetición de señales, particularmente las señales de telefonía celular.

En su anexo N° 1, punto 2, establece una consulta a los vecinos propietarios de terrenos o edificios que queden incluidos total o parcialmente, dentro de un radio equivalente a una vez la altura de la instalación propuesta, acerca de los siguientes puntos:

- Estado de salud (especialmente en lo relativo a existencia de aparatos que puedan llegar a sufrir una interferencia).
- Sensibilidad al impacto visual.
- Afectación sobre el valor de las propiedades.

Es menester remarcar que estos Términos de Referencia no son vinculantes para las partes.

2.1.1.7.- Resolución General ERSeP n° 4/01

Esta resolución crea, en el ámbito del ERSeP, el “Consejo Asesor Consultivo de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores”.

Se trata de un instituto que, aunque limitado en sus facultades⁶⁶, abre un camino importante hacia la participación de los ciudadanos de la provincia en la toma de decisiones de políticas públicas.

Según el artículo 3 del Reglamento del Consejo Consultivo, el Consejo está conformado por un representante de cada una de las asociaciones de usuarios existentes en la Provincia de Córdoba, siempre que hubieran obtenido en forma previa su reconocimiento por parte del ERSeP.⁶⁷

Entre las alternativas de participación ciudadana que permite la creación de este Consejo se encuentran por ejemplo la participación en las consultas de opinión y en las audiencias públicas⁶⁸.

La participación del Consejo será requerida por el ERSeP en las consultas de opinión y en las audiencias públicas convocadas sobre cuestiones

⁶⁶ Entre otras limitaciones citamos aquí el art. 2 del Reglamento del Consejo Consultivo, que le otorga a las opiniones de éste un carácter consultivo no vinculante.

⁶⁷ Para lo cual deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por los arts. 56 y 57 de la Ley Nacional n°24.240 – Defensa del Consumidor.

⁶⁸ Art. 13 Reglamento del Consejo Consultivo.

técnicas, regulatorias o de control de los servicios públicos susceptibles de afectar particularmente los derechos de los usuarios y consumidores o en los conflictos entre usuarios, prestadores y municipios.

2.1.1.8.- Anexo “A” de la Resolución General ERSeP n° 3/01 “Consulta de Opinión”

La Resolución es pionera respecto a establecer mecanismos de participación reales y efectivos para los ciudadanos.

Establece, a través de su anexo “A”, “La Consulta de Opinión” para los servicios públicos bajo regulación y control del ERSeP. Se trata de un mecanismo destinado a recabar, en forma previa a la toma de decisión y al dictado de actos administrativos de carácter general, información, asesoramiento, documentación o cualquier otro dato que se estime necesario o conveniente a tales fines⁶⁹.

Entre los detalles reglamentados por la resolución se destacan:

- Principios de informalismo, participación, instrucción, celeridad y economía procesal.
- Gratuidad del Proceso.
- Documentación y publicidad de los resultados.

2.1.2.- Acciones Judiciales que promueven la participación pública en el proceso

2.1.2.1.- Amicus Curiae

La presente figura consiste en la presentación ante el Tribunal donde se tramita un litigio judicial de terceros ajenos a ese litigio –pero que presenten un interés justificado en la resolución final del mismo– a fin de expresar sus opiniones en torno a la materia, a través de opiniones trascendentes para la sustanciación del proceso judicial.

Se trata de un mecanismo privilegiado de participación de la sociedad civil en procesos judiciales.

Normativamente, este instituto se encuentra contemplado solamente por la Ley Nacional n° 24.488 artículo 7 y la Ley Provincial n° 402 de Procedimientos ante el Superior Tribunal de Justicia de Buenos Aires, en su artículo 22 y la Acordada 4/04 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

⁶⁹ Art. 1 Anexo “A” de la Resolución General ERSeP n° 3/01.

Es importante aclarar que la presentación de un escrito de *amicus curiae* no inviste de calidad de parte a quien lo presenta, y la opinión vertida en el no produce efecto vinculante para el tribunal.

2.1.2.2.- El Caso Córdoba: “Presentación del Primer Amicus Curiae sobre Acceso a la Información Pública”

En consonancia con la relevancia que tomó en estos últimos tiempos la presente figura y en el marco de la defensa del derecho de acceso a la información y el de la participación ciudadana, la Fundación Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (CEDHA), el Dr. Miguel Rodríguez Villafañe, junto la Asociación “El Ágora” y la Fundación Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (INECIP) solicitaron, como sociedad civil, ser tenidos en el carácter de “Amici Curiae” o “Amigos del Tribunal”, en el amparo deducido por el diario Provincial La Voz del Interior contra Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSeP) de la Provincia.

En el escrito interpuesto, las organizaciones señalaron que lo que se solicitaba era “en aras de la defensa de genuinos intereses públicos y de trascendencia institucional que implican la necesidad de tener debido acceso a la información pública. Porque, de no hacerse lugar al amparo planteado por el medio de difusión, se afectaría gravemente dicho derecho humano sustantivo e instrumental básico, que es individual y colectivo a la vez. La posibilidad que la sociedad y las personas puedan acceder con facilidad a la información pública opera como un mecanismo fundamental para la defensa de la dignidad humana, la participación ciudadana, permite desarrollar el juicio crítico y un debate público informado, ayuda al control de la gestión gubernamental y previene la corrupción estatal. También colabora, esencialmente, a consolidar y perfeccionar el sistema democrático, que como uno de sus valores básicos, se debe a la verdad”.

Se trató del primer *amicus curiae* presentado en la Provincia de Córdoba, y uno de los más resonantes intentos por defender el derecho humano a la participación a través de un mecanismo de participación pública.

2.1.3.- Valoración del reconocimiento del derecho

La Constitución provincial dispone tres mecanismos que permiten a los ciudadanos participar en los procesos de toma de decisiones que responden al ordenamiento político. Ellas son: La Iniciativa Popular, el Re-

feréndum y la Consulta Popular. Cabe destacar que debido a las formalidades previstas normativamente no resultan adecuadas para el tratamiento de los casos ambientales, ya que por lo general este tipo de problemática incide sobre sectores específicos de la población cuyos afectados (y por tanto interesados en emitir opinión sobre el asunto) se cuentan como minoría.

El acceso a estos mecanismos implica un conocimiento técnico, jurídico o político que no es de dominio público; lo cual implica una clara disonancia con la Ley nacional nº 25.675, que señala en su art. 19: *“toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la protección o preservación del ambiente que sean de incidencia general o particular...”*

El Dto. Provincial nº 2131 “Del Impacto Ambiental”, hace referencia expresa a aquellos mecanismos de consulta o Audiencia Pública, a que se refiere el artículo 20 de la misma ley.

En caso de realizarse una obra de envergadura, los habitantes de la Provincia deben tener la posibilidad de opinar aunque su opinión no será vinculante.

En el mismo sentido se explaya la Resolución nº 4 del ERSeP anexo 1 “Reglamento del Consejo Consultivo” al permitir en aquellos procesos de toma de decisiones la opinión de los ciudadanos a través de asociaciones de usuarios y consumidores, con carácter consultivo y no vinculante.

Otro medio de participación de acceso indirecto a la ciudadanía es el Consejo Consultivo del Ambiente que, como se detalló “ut supra”, es un ámbito privilegiado de interacción para los distintos actores de la sociedad.

2.1.4.- Cuadros de Valoración

Normas	Derecho a la participación	Formas de participación previstas
Constitución Provincial	X	La CP contempla mecanismos de participación política y no estrictamente mecanismos de participación ciudadana. Los mecanismos previstos son: ● <i>Iniciativa popular (art. 31)</i> ● <i>Consulta popular y referéndum (art.32)</i>
Ley Provincial n° 8835 “Carta del Ciudadano”	X	Art. 10: Establece el principio de participación para todas aquellas funciones, prestaciones y servicios del Estado Provincial.
Ley Provincial n°8056 “Creación de la Comisión Mixta de Estudios, Asesoramiento y Gestiones para la Conservación y Protección del Patrimonio Nativo Provincial”	X	Art. 5: Crea una comisión interdisciplinaria para todo lo ateniende a la protección del patrimonio nativo.
Dto. Reglamentario n° 458 “Consejo Provincial del Ambiente”	X	Se trata de un espacio institucional tendiente a articular el sector público y el sector privado, generando para ello espacios de consenso y cooperación en beneficio del ambiente.
Dto. Provincial n° 2131 “Del Impacto Ambiental”	X	El decreto incorpora en su normativa a la Audiencia Pública como requisito para la realización de la evaluación de impacto ambiental.
Resolución Agencia Cba. Ambiente n° 155/01: “Términos de referencia para la instalación o repetición de señales”	X	Anexo N° 1 punto 2: establece como pauta no vinculante para la Presentación del Aviso de Proyecto la realización de una consulta a los vecinos que queden incluidos total o parcialmente dentro del radio de la instalación propuesta.

Normas	Derecho a la participación	Formas de participación previstas
Resolución General ERSeP n°4/01: "Consejo Asesor Consultivo de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores".	X	Art. 3: El Consejo está conformado por un representante de cada una de las asociaciones de usuarios existentes en la Provincia de Córdoba. Entre las alternativas de participación ciudadana se encuentran las consultas de opinión y las audiencias públicas.
Anexo "A" de la Resolución General ERSeP N° 3/01 "Consulta de opinión"	X	Anexo "A": Establece la Consulta de Opinión previa a la toma de decisiones respecto a los servicios públicos bajo regulación y control del ERSeP.

De lo expuesto anteriormente concluimos que el nivel de recepción normativa del derecho de participación pública es aun incipiente en el territorio provincial. Sin embargo, el reconocimiento obtenido es mayor que en el caso del derecho de acceso a la información pública, principalmente en la esfera constitucional, donde se enumeran una serie de mecanismos de participación política, así como también en el fuero interno de los diversos organismos públicos.

No existe a nivel provincial una ley específica sobre acceso a la participación pública y algunas de las normas que contemplan mecanismos de participación colisionan en su articulado con la normativa nacional específica (Ley n° 25.675) .—A modo de ejemplo cabe mencionar el Dto. Reglamentario n° 2131, referido a las Evaluaciones de Impacto Ambiental, el cual establece que los mecanismos participativos (en su caso la audiencia pública) son meramente facultativos para todos los casos sometidos a la Evaluación de Impacto Ambiental y que se encuadren dentro del ANEXO 1 del Decreto, mientras que la Ley nacional n° 25.675 establece que es obligatorio establecer un mecanismo de participación para aquellos potenciales proyectos y actividades que puedan producir un impacto ambiental negativo y significativo⁷⁰.

Creemos que falta aún abordar el mayor desafío legislativo cual es el de reglamentar por medio de leyes provinciales este derecho, haciéndolo eficaz para toda la ciudadanía cordobesa.

⁷⁰ Remitimos a las consideraciones ya expresadas al respecto en el desarrollo normativo del Dto. n° 2131, pág. 31.

2.2.- Análisis Material

El presente análisis muestra los resultados de la evaluación del grado de implementación del derecho de acceso a la información pública, realizado en las principales dependencias que cuentan con competencias en materia ambiental, en la Provincia de Córdoba.

Entre los organismos y personas consultadas se encuentran:

- Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSeP)
- Agencia Córdoba Ambiente
- Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC)
- Comisión Técnica Interdisciplinaria.
- Comisión de Ambiente de la Legislatura de Córdoba.
- Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba.
- Universidad Blas Pascal⁷¹.
- Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba⁷²

2.2.1.- Categorías: Calidad y Accesibilidad

A continuación desarrollaremos el análisis realizado para el acceso a la participación pública ambiental.

Calidad y Accesibilidad

Es menester aclarar que, al igual que lo que sucede en el caso del derecho de acceso a la información, la participación pública en los procesos de toma de decisiones se encuentra aún en una etapa de incipiente desarrollo, tanto en el ámbito legislativo como en lo atinente a la efectiva práctica.

Realizadas entonces las aclaraciones pertinentes, damos paso al desarrollo de las categorías:

- En cuanto a la asignación **staff y de recursos**, encontramos que no existen en general estructuras destinadas específicamente a la gestión de la participación pública, por lo cual los procesos de participación se atienden en la medida de la demanda específica.

⁷¹ Dres. José Ortega y Alberto Ferral.

⁷² Dra. Marta Julia.

- En igual circunstancia se encuentran los indicadores de **tecnología disponible o presupuesto específico**, los cuáles no se encuentran estipulados puntualmente.
- En cuanto a los **registros o documentación de los procesos**, encontramos que no existen formalmente registros organizados y en caso de existencia el acceso a la información resulta dificultoso por la falta de sistematización del material.

En este marco detectamos que los mecanismos de participación, en la Provincia de Córdoba, solo contemplan la participación en los momentos previos a la toma de decisiones⁷³.

- **En cuanto al nivel de comprensión del Público** existe una ausencia notable de actividades dirigidas a que el público pueda comprender el ejercicio del derecho de participación pública y de esa forma cumplir con la finalidad prevista por la norma. La mayor parte de las actividades dirigidas a tal fin se realizan a través de exposiciones informativas que no cuentan con la intervención o la participación del público directamente interesado.
- En cuanto al **alcance de la participación** del público en cada uno de estos mecanismos, podemos señalar que los eventos por lo general están destinados principalmente a los actores interesados (vecinos, académicos, técnicos, etc.), no impidiendo esto sin embargo la participación del público en general.

Citamos a modo de ejemplo la clasificación que realiza el ERSeP en el Anexo A de la Rs interna 03/01 "Consulta de Opinión" al diferenciar claramente las consultas de opinión en especiales o generales según intervengan actores afectados únicamente o público en general.

- Los **procedimientos establecidos para la participación del público en la provincia, no se encuentran, por lo general, reglamentados**. Según declaraciones de los distintos actores entrevistados, no se han previsto formalidades con el objeto de facilitar el acceso a la participación a todo tipo de persona⁷⁴.

Dentro de los pocos organismos que han llevado a cabo procesos de reglamentación del derecho se encuentra el ERSeP quien, a través de su Rs general n° 03/01, establece los distintos requisitos, plazos y formas que el ente deberá cumplir para realizar la convocatoria a Audiencia Pú-

⁷³ Conf: Entrevista a Sergio Nirich (Agencia Córdoba Ambiente) y Rs interna 3/01 del ERSeP.

⁷⁴ Según declaraciones del Defensor del Pueblo, Director de la Agencia Córdoba Ambiente.

blica, así como también los mecanismos de acceso a la información y demás requisitos para posibilitar la participación de la ciudadanía a la misma⁷⁵.

- Por último, nos referimos a los indicadores de **estrategias para la implementación de los derechos y esfuerzos realizados para la comprensión de la comunidad**. Tal es el caso de algunos esfuerzos por comenzar a hacer efectivos estos derechos, como las regulaciones internas operadas en algunos organismos públicos relativas a la consulta de opinión y procedimientos para las audiencias públicas como el caso del ERSeP. Aunque es menester señalar que falta notablemente el desarrollo de estrategias específicas.

2.2.2.- Cuadros descriptivos de indicadores

Valoración del Derecho

Recordamos que la valoración expresada en los siguientes cuadros ha sido confeccionada teniendo en cuenta las practicas generales operadas por los organismos consultados, pudiendo en su caso existir algunos de ellos que en particular, cumplimenten los indicadores de forma diferente a la expresada.

Calidad

Personal	
Existe personal abocado específicamente a la tarea.	
La tarea está a cargo de algunas personas pero no es su función específica.	
La tarea está a cargo de todo el personal aunque no es su función específica.	X

Obligaciones y Funciones	
Todo el personal conoce cuáles son sus funciones y obligaciones dentro de ésta área.	
Solamente aquellas personas asignadas al cumplimiento de la tarea conocen sus funciones y obligaciones.	X
El personal no conoce cuáles son sus funciones y obligaciones dentro de ésta área.	

⁷⁵ Anexo B de la Rs 03/01 ERSeP.

Capacitación del Personal

El personal recibe capacitación permanente y continua.	
El personal ha recibido cursos de capacitación.	X
El personal no ha recibido ningún tipo de capacitación.	

Resultados

Se realizan evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos.	
Se han realizado evaluaciones esporádicas.	
No se han realizado evaluaciones de los resultados obtenidos en los dos últimos años.	X

Asignación de Recursos

Existen recursos específicos para el funcionamiento del sistema.	X
No existen recursos económicos asignados para el funcionamiento del sistema.	

Registros

Existen registros de las participaciones realizadas.	
No existen registros de las participaciones realizadas.	X

Estrategias de Implementación de los derechos

El organismo ha desarrollado estrategias para la implementación de los derechos.	X
El organismo no ha desarrollado estrategias para la implementación de los derechos.	

Impacto del ejercicio de los derechos en la ciudadanía

Existe un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía.	
No existe un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía.	X

Cambio de actitud gubernamental

Existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	X
No existe una mejor predisposición gubernamental a crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho.	

Accesibilidad

Reglamentación Interna

El organismo ha dictado normativa interna que regula el ejercicio del derecho.	X
El organismo no ha dictado normativa interna que regula el ejercicio del derecho.	

Obligatoriedad de la Participación Pública

La Participación Pública es obligatoria.	
La Participación Pública es obligatoria sólo en algunos casos.	
La Participación Pública no es obligatoria.	X

Momento de la Participación

La participación se prevé en la toma de decisiones.	X
La participación se prevé en la gestión de políticas.	
La participación se prevé en el control del cumplimiento de políticas.	

Formas de Participación

La Participación Pública se realiza mediante la celebración de audiencias públicas.	X
La Participación Pública se realiza a través de Consejos de Expertos.	X
La Participación Pública se realiza mediante otros mecanismos.	

Difusión de la Convocatoria

La convocatoria es difundida en varios medios de comunicación de alcance provincial y local.	No se cuenta con datos al respecto.
La convocatoria es difundida solamente en medios de comunicación municipales.	

Formalidades de la Participación

El material se encuentra a disposición del público con una anterioridad mayor a 60 días a la participación.	
El material se encuentra a disposición del público con una anterioridad menor a 60 días a la participación.	
No existe plazo para la puesta a disposición del público del material.	X

Nivel de Comprensión e Información de los participantes

Alto	
Medio	X
Bajo	

Registración y Puesta a Disposición

La Participación Pública es registrada a través de más de un medio de registración.	
La Participación Pública es registrada solamente mediante actas.	X
Los registros son puestos a disposición del funcionario que debe decidir en forma inmediata.	
Los registros no son puestos a disposición del funcionario que debe decidir en forma inmediata.	X

Valoración de la Participación Pública

El resultado de la Participación Pública es vinculante para quien debe tomar la decisión.	
El resultado de la Participación Pública no es vinculante para quien debe tomar la decisión, pero en caso de apartarse de ella debe fundamentar su decisión.	
El resultado de la Participación Pública no es vinculante para quien debe tomar la decisión.	X

Responsabilidad de los funcionarios por denegación infundada de acceso al derecho

Existen sanciones específicas para el caso de incumplimiento de las obligaciones a su cargo.	
Se remite al régimen de sanciones administrativas y penales por incumplimiento de funciones.	X

Acceso a la justicia por denegatoria de acceso a la Participación Pública

Existen previsiones legales específicas que posibilitan el acceso a la justicia en los casos de denegatoria total o parcial de acceso a la participación pública.	
No existen previsiones legales específicas que posibilitan el acceso a la justicia en los casos de denegatoria total o parcial de acceso a la participación pública por lo que rigen los procedimientos ordinarios.	X

2.2.3.- Conclusiones

Concluimos que el nivel de implementación real del derecho de acceso a la participación pública en la Provincia de Córdoba es **medio**, debido a que si bien el derecho se encuentra formalmente regulado, con las salvedades señaladas “ut supra”⁷⁶, es necesario reforzar las prácticas y los mecanismos existentes para, de esta forma, posibilitar una mayor intervención del público afectado en los procesos de toma de decisiones permitiendo alcanzar políticas consensuadas, responsables y verdaderamente viables.

El Estado necesita difundir aún más este derecho de acceso a la participación, especialmente entre sus administrados, que son ellos los verdaderos artífices y garantes de la posibilidad del ejercicio del mismo entre los ciudadanos. Asimismo es importante que se perfeccionen los mecanismos de participación y documentación de los procesos.

Debemos comenzar a reconocer en el derecho de participación pública, tanto gobernantes como gobernados, una herramienta esencial y privilegiada en la construcción y renovación de nuestro Estado.

3.- El ámbito municipal de la Jurisdicción Córdoba

A los fines del desarrollo integral de la Iniciativa de Acceso Jurisdicción Córdoba, se decidió abordar el aspecto municipal de la jurisdicción a través de los siguientes ejes a saber:

- La Jurisdicción Córdoba y la Autonomía Municipal;
- La realidad Municipal. Casos de estudio.

3.1- La Provincia de Córdoba y la autonomía municipal

El sociólogo Daniel Bell escribía: “El Estado-Nación es demasiado pequeño para los problemas grandes y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día”. En esta afirmación, advertimos una clara

⁷⁶ Conf: apartado valoración normativa.

alusión al ámbito local, pudiendo inferir que muchos de los variados problemas diarios pueden ser resueltos con mayor éxito a nivel municipal.

Es en el municipio donde verdaderamente puede medirse el pulso del ejercicio de los derechos soberanos.

Enmarcados en este concepto, nos permitimos realizar algunas consideraciones previas sobre cual es el grado de autonomía municipal de que gozan los Municipios integrantes de la jurisdicción provincial de Córdoba.

La Constitución de la Provincia de Córdoba, según se lee en el artículo 180⁷⁷ y siguiendo el precepto constitucional proclamado en el artículo 123 de la Constitución Nacional, consagra para los municipios integrantes de la provincia (entendiéndose por municipio aquella población estable con más de dos mil habitantes) la *Autonomía Municipal*. Entiende nuestra constitución al concepto “autonomía” desde una perspectiva amplia, que comprende:

- Autonomía Administrativa;
- Autonomía Política;
- Autonomía Económica;
- Autonomía Financiera y
- Autonomía Institucional.

De allí que, a los fines del presente trabajo, la realidad municipal se convierta en un objeto casi ineludible de analizar. Es debido a esto que se han escogido las tres jurisdicciones municipales como casos testigos. Ellas han sido seleccionadas teniendo en cuenta sus caracteres jurídicos, institucionales, económicos, administrativos y ambientales, en pos de que se yergan como verdaderas representantes de la heterogénea realidad provincial.

3.2.- La realidad municipal. Casos de estudio

La selección de tres jurisdicciones municipales como objetos de estudio, tuvo como objetivo el de obtener una micro visión de la realidad de los accesos en la jurisdicción más inmediata a los ciudadanos.

⁷⁷ “Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como comunidad natural fundada en al convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones conforme esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicte”.

Como resultado se dividió a la provincia en las siguientes áreas:

- **Región Norte:** representada por el departamentos Punilla, cuenta con una superficie de 2.592 Km. y el 4.38% del total de la población provincial. Se caracteriza por un desproporcionado desarrollo político-económico y forma parte de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia.
La localidad escogida como objeto de análisis es: “La Falda”, por ser la localidad más castigada ambientalmente y, por ello, la que reúne la mayor actividad política-ambiental del área.
- **Región Sur:** representada por el departamento Pte. Roque Sáenz Peña se caracteriza por contar con un desarrollo político y económico más elevado. La localidad escogida para el análisis forma parte de la Segunda Circunscripción Judicial de la Provincia y es la ciudad de Río Cuarto por ser la ciudad que concentra todo tipo de actividad en la región.
- **La Región centro,** en donde se ubica la capital de la provincia concentra la mayor parte de la actividad, económica, jurídica y política de la provincia, diferenciándose además por sus problemáticas ambientales propias. A los fines del presente trabajo se ha seleccionado la Capital provincial por ser ella la jurisdicción con mayor acceso a los mecanismos administrativos y gubernamentales.

Previo al análisis de los derechos de acceso a la información ambiental y a la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales en los tres Municipios, es importante recordar que las normativas nacionales y provinciales son de aplicación al municipio, en especial las normas de presupuestos mínimos que no requieren la adhesión del mismo. En este sentido, la Ley General del Ambiente Nacional, la Ley del régimen del Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley Provincial 8803 de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado son de aplicación directa para los municipios.

3.2.1.- Municipalidad de La Falda

Situada en el Departamento de Punilla, la Municipalidad de La Falda está enclavada en los faldeos de las Sierras Chicas, lindando al sur con Valle Hermoso y al norte con Huerta Grande.

El trazado irregular que presenta La Falda se debe a que su urbanización fue ganando presencia desde la falda de los cerros La Banderita y El Cuadrado hacia el llano, lo que le ha impreso la fisonomía típica de villa serrana. Cuenta con una población al 2001 de 15.114 habitantes.

Entre sus principales problemáticas ambientales se encuentran la existencia de un basural a cielo abierto, los incendios y la contaminación de los ríos. La política ambiental del municipio de momento se centra en la erradicación del basural⁷⁸.

Según la Carta Orgánica de la ciudad de La Falda, artículo 1, se organiza sus instituciones bajo la forma de gobierno democrática, representativa, republicana y **participativa** (lo resaltado nos pertenece).

La Carta Orgánica consagra a los vecinos el derecho a informar y ser informado⁷⁹, el derecho a la participación política, económica, social y cultural.⁸⁰ También se consagra el derecho a peticionar ante las autoridades y obtener respuesta⁸¹, y el derecho de controlar la prestación de los servicios públicos⁸².

Asimismo la Carta declara deberes de los vecinos, entre ellos se encuentra el deber de preservar el ambiente, evitar su contaminación, participar en la defensa ecológica en el ámbito territorial de la Municipalidad de la Falda⁸³ y el deber de participar en la vida política, cuando así lo exigiese la legislación. Al respecto ha dictado un Código del Ambiente⁸⁴ que en particular busca proteger el ambiente estableciendo principios rectores para evitar su deterioro y degradación.

3.2.1.1.- Mecanismos de participación ciudadana

La Municipalidad de la Falda prevé los siguientes mecanismos de participación.

- a) **Consulta popular**⁸⁵. Mecanismo no vinculante y de participación no obligatoria.
- b) **Iniciativa Popular**⁸⁶. Se precisa un 1% del padrón electoral y dentro de las prohibiciones no se encuentran las ordenanzas relacionadas al

⁷⁸ Declaraciones del Ing. Luquetti, Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de La Falda.

⁷⁹ Art. 9 inc. 7 de la Carta Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de La Falda.

⁸⁰ Ídem. art. 9 inc. 4

⁸¹ Ídem. art. 9 inc. 6

⁸² Ídem art. 9 inc. 8

⁸³ Ídem art. 11 inc. 8

⁸⁴ El Código del Ambiente se encuentra en la Ordenanza n° 1074 y fue promulgado el 3 de abril de 1997.

⁸⁵ Carta Orgánica Municipal. Art. 167.

⁸⁶ Ídem art. 168.

ambiente. Los vecinos pueden proponer ordenanzas relacionadas a la toma de decisiones sobre política ambiental.

- c) **Referéndum popular**⁸⁷, que puede ser facultativo u obligatorio. Este mecanismo esta previsto para someter a consideración de los vecinos la aprobación de ordenanzas. Es importante destacar que es obligatorio el referéndum popular cuando se trate de disposiciones o medidas que importen impacto ecológico negativo o una grave alteración urbanística⁸⁸.

3.2.1.2.- Otros mecanismos

- c) Centros o Comisiones Vecinales⁸⁹. Los vecinos pueden participar a través de los Centros Vecinales. Este mecanismo de participación es de suma importancia pues la Municipalidad esta obligada a otorgar recursos humanos, técnicos o económicos⁹⁰.
- c) Voluntariado y Padrinazgo.
- c) Consejo de la Ciudad⁹¹. Teniendo una representación multisectorial pretende ser un canal de asesoramiento al gobierno municipal a pesar de no ser vinculantes sus dictámenes.
- c) Audiencia Pública⁹². Las audiencias públicas pueden ser convocadas a instancia del intendente o del Concejo Deliberante o solicitadas por los vecinos ante el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Las solicitadas por vecinos o entidades representativas deben contar con un pliego de firmas equivalentes al uno por ciento (1%) del total del padrón cívico municipal utilizado en la última elección.
- c) Defensoria del Vecino⁹³: Esta importante institución que rige desde 1995, jamás ha sido implementada o puesta en vigencia.

⁸⁷ Ídem arts. 169 y 170.

⁸⁸ Ídem art. 170 inc. 5.

⁸⁹ Ídem art. 176 inc. 4

⁹⁰ Ídem art. 176 in fine.

⁹¹ Ídem art. 177.

⁹² Ídem arts. 178 y 179.

⁹³ Ídem art. 182.

3.2.2.- Municipalidad de Córdoba

El Municipio de Córdoba corresponde a la capital de la Provincia. Según los resultados provisionales del Censo 2001, la ciudad de Córdoba posee una población de 1.284.582 habitantes.

A continuación realizaremos un breve panorama del municipio que aquí nos ocupa⁹⁴.

Córdoba tuvo un desarrollo histórico caracterizado con una marcada centralidad. A partir del trazado fundacional, la ciudad creció en relación a éste. Esta situación se expresa en un sistema vial jerarquizado, características radiales y una marcada concentración de funciones en el área central.

Esta situación generó tramas urbanas inconexas a nivel vial, grandes extensiones de tendencia a usos a corto plazo y barreras físicas entre áreas consolidadas que dificultan sus interconexiones.

Sus consecuencias son graves problemas en su funcionamiento, serias deficiencias en el transporte y en la provisión de infraestructura básica (agua potable, luz, cloacas, etc.)

El Municipio de la Ciudad de Córdoba, de menos de una década de organización estatal mediante su Carta Orgánica, reconoce el derecho a la participación pública. Declara al respecto que sus ciudadanos tienen derecho de participar en la vida política, económica, social y cultural, como asimismo el derecho de peticionar a las autoridades y obtener respuestas. La participación en la vida ciudadana es considerada un derecho y un deber para los vecinos de la Ciudad de Córdoba⁹⁵. Específicamente en relación a la participación en los procesos de toma de decisiones en cuestiones ambientales, consagra el deber de participar en la defensa ecológica de la Ciudad⁹⁶ y se obliga a crear los institutos y organizaciones necesarias que posibiliten el ejercicio de este derecho⁹⁷.

Otro canal importante de participación en los procesos de toma de decisiones es el contemplado en la obligación del Estado de crear órganos de control municipal y de prever la realización de audiencias públicas para efectuar la evaluación de impacto ambiental y social sobre proyectos públicos y privados de envergadura⁹⁸.

⁹⁴ Libro "Degradación Ambiental y Derechos Humanos en la Vida Urbana". CEDHA 2003.

⁹⁵ Ídem art. 9 inc 3, 6 y art. 12 inc 3.

⁹⁶ Ídem art. 12 inc. 7.

⁹⁷ Ídem art. 16.

⁹⁸ Ídem art. 28.

En cuanto al derecho a la Información pública, no solo tienen el derecho a ser informados, sino que tienen el derecho a ser informados en forma periódica sobre la ejecución de las políticas municipales y de todo lo que resulte de interés general⁹⁹.

Una cuestión interesante a remarcar es la obligatoriedad del Ejecutivo Municipal de contestar los informes solicitados por el Concejo Deliberante¹⁰⁰ o por concejales individualmente, sobre cuestiones de interés público. Materia de análisis de accesibilidad de esta información pública será el constatar el cumplimiento o no de esta obligación por parte del Ejecutivo.

3.2.2.1.- Mecanismos de la Democracia semidirecta que pueden tener incidencia en procesos de toma de decisiones ambientales

Al igual que en la Municipalidad de La Falda, Córdoba Capital cuenta con: Consulta popular, Iniciativa popular, Referéndum Popular, Comisiones Vecinales y Centros Vecinales, Consejo Económico y Social de la Ciudad, Audiencia Pública, Voluntariado y Padrinazgo y las Juntas de Participación Vecinal¹⁰¹.

Es importante remarcar aquí, dos iniciativas que forman parte de los esfuerzos en conjunto realizados tanto por la Municipalidad de Córdoba como por grupos de la sociedad civil. Dichos esfuerzos tienden a la promoción e instrumentación de la participación pública específicamente en la toma de decisiones. Nos referimos en particular a los programas Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba (PECBA) y el Programa Presupuesto Participativo (GPPPCba).

Se trata de programas cuyo origen está en el Acuerdo de Discrecionalidad Cero, firmado entre la Municipalidad, Fundación Poder Ciudadano y Principio de Principio, en el cual se enumeraron una serie de puntos entre los que se encontró el compromiso de implementar el presupuesto participativo y fomentar la participación de la ciudadanía a través del Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba.

Ambos programas se encuentran en proceso de ejecución, en el caso del PECBA, los objetivos fundamentales del programa son la creación de un proyecto de ciudad que contenga líneas de acción para los próximos seis

⁹⁹ Ídem art. 20.

¹⁰⁰ Ídem art. 65.

¹⁰¹ Ídem art. 155.

años; y la definición de acciones estratégicas sobre las que avanzará el plan hasta 2010. Para su logro se ha abierto la convocatoria de organizaciones no gubernamentales, académicas, y demás interesados para facilitar la participación de la ciudadanía en la definición de problemas estratégicos del municipio. Se prevé que el programa se desarrolle hasta el mes de octubre del año 2004.

El Programa Presupuesto Participativo (GPPPCba), tiene como eje principal la apertura por parte de la Municipalidad hacia los vecinos en lo atinente a la administración de los recursos públicos. El grupo promotor está conformado por instituciones como: Córdoba Nexo, CAPCI, la red Ciudadana de Principio del Principio, profesionales de la Universidad Nacional y vecinos interesados. Hasta el momento las tareas se han centrado en la promoción del presupuesto participativo a través de actividades realizadas en distintos barrios de esta ciudad entre las que se cuentan los llamados "Cabildos Abiertos", se trata de la selección de doce vecinos quienes junto con técnicos municipales, a quienes se les encomienda la tarea de seleccionar y priorizar los problemas barriales para que luego sean tratados en talleres.

3.2.3.- Municipalidad de Laboulaye

Esta localidad se encuentra en el sur de Córdoba, la zona se dedica al agro como a la ganadería siendo una cuenca lechera muy importante en la provincia.

Entre sus principales problemas ambientales se cuentan: fumigación con agroquímicos y basurales a cielo abierto¹⁰².

No han existido estrategias políticas a largo plazo referidas al ambiente¹⁰³, y normativamente encontramos que una sola ordenanza de 12 artículos se dedica a este tema. Las demás referencias se encuentran en ordenanzas que tienen como finalidad la protección de su unidad básica de consumo la cual es el cereal (trigo, soja, pasto para animales, etc.) y en base a ellas se desprenden algunos artículos dedicados a la protección del ambiente. Del mismo modo el Consejo Deliberante no cuenta con una comisión dedicada al respecto.

¹⁰²Declaraciones del Dr. Bolgan, Intendente de la localidad, en ocasión de entrevista realizada el día 16/02/04.

¹⁰³Ídem nota anterior.

En cuanto a las previsiones normativas sobre los accesos a la información pública ambiental y la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales se pueden realizar las siguientes consideraciones:

La Carta Orgánica de la Municipalidad de Laboulaye reconoce la publicidad de los actos de gobierno municipal e instituye que la Ordenanza deberá instrumentar el modo de publicación de esos actos y el acceso de los particulares a su conocimiento¹⁰⁴. Asimismo, la normativa municipal prevé la necesidad de promover la participación, cooperación e integración de los vecinos con el Municipio. Para ello deberá instrumentar políticas que tiendan a promover asuntos de interés comunitario y el desarrollo de políticas especiales. Es interesante ver que es lo que define el Municipio como políticas especiales y declara que son aquellas que por su impacto en la calidad de vida de los habitantes y/o por su complejidad, merecen tratamiento especial, y entre su enumeración se destaca el Medio Ambiente y la defensa al Consumidor.

Establece asimismo iguales mecanismos de participación que los anteriores municipios, innovando únicamente en la creación de la figura del Defensor de los Vecinos (quien tiene a su cargo la defensa de los derechos difusos de la comunidad) y el Órgano de Consulta y Asesoramiento (cuyas funciones aún no están definidas).

3.3.- Las conclusiones de la realidad municipal

Es notable como a pesar de ser la legislación de los municipios más profusa y precisa que la de la provincia en materia de Derechos de Acceso, los funcionarios en general admiten desconocer acabadamente estos derechos y por lo tanto no instrumentan medidas tendientes a su efectivización por parte de la sociedad¹⁰⁵.

De igual manera surgió en las distintas entrevistas realizadas que el desconocimiento de los Accesos afecta de forma general a toda la comunidad, los pedidos de informes en algunos casos son casi nulos, los mecanismos de participación se circunscriben a audiencias personales con los responsables, y en aquellos casos en que estos están instituidos formal-

¹⁰⁴ Carta Orgánica de Laboulaye, art. 14.

¹⁰⁵ Según declaraciones de los intendentes y funcionarios entrevistados por este equipo de trabajo. Cof: dossier de entrevistas municipales.

mente, no se utilizan o no se cuenta con datos precisos al respecto. Reconocen los funcionarios¹⁰⁶ que los mecanismos de participación pública establecidos normativamente son casi inexistentes. La mayoría de los entrevistados mostraron sin embargo gran interés en el conocimiento y la difusión de los mismos.

En cuanto al acceso a la información podemos decir que a pesar de que en algunos casos el acceso tuvo costo de timbrado¹⁰⁷, los pedidos de informes realizados por el equipo de investigación han sido contestados en forma tardía en el caso de la Municipalidad de Córdoba, y han quedado sin respuesta hasta la elaboración del presente informe en los casos de las Municipalidades de la Falda y Laboulaye.

Es importante remarcar sin embargo que todos los funcionarios entrevistados han prestado su total colaboración en la próxima difusión y promoción de estos derechos, en particular en aquellas acciones tendientes a lograr la eficacia y eficiencia de los derechos de acceso a nivel municipal.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1.- Conclusiones

Siguiendo la aplicación de la metodología, tendiente a revisar la implementación del Principio 10 de Río en la Provincia de Córdoba concluimos que en materia de:

4.1.1.- Derecho de acceso a la información pública ambiental

A nivel legislativo el derecho de acceso a la información en la Provincia de Córdoba se encuentra consagrado a nivel constitucional, y contemplado de forma acotada a la esfera de los actos administrativos del Estado, no existiendo decreto o reglamento alguno que detalle y garantice expresamente el derecho humano de acceso a la información pública en general o específicamente ambiental para los ciudadanos de la provincia.

Creemos por tanto, que el nivel de desarrollo normativo de este derecho es “regular” en nuestra provincia. Nuestra valoración se sustenta en la

¹⁰⁶ Ídem nota anterior.

¹⁰⁷ Particularmente en la ciudad de Córdoba, el costo de cada uno de los informes solicitados fue de \$11,00. Conf: dossier de pedidos de informes municipales.

convicción de que la existencia de un marco legal y regulatorio significativo, orientado a definir claramente derechos y responsabilidades, es requisito *sine qua non* para la garantía de cualquier derecho. Siendo el derecho de acceso a la información pública ambiental un derecho fundamental dentro de nuestro ordenamiento jurídico su garantía y efectivo ejercicio se impone como un deber ineludible para los funcionarios de nuestra provincia, quienes además deben ser capacitados al respecto, en cuanto al conocimiento de la normativa vigente y la instrumentación de la misma. Es menester que este derecho sea debatido y sancionado mediante una ley específica y debe la provincia adecuar su estructura para garantizar de esta forma el ejercicio del mismo, teniendo presente siempre que es ante todo una herramienta esencial de la democracia participativa y la gobernabilidad ambiental.

4.1.2.- Derecho de acceso a la participación pública

El marco formal del derecho a la participación pública es un tanto más amplio para la Provincia de Córdoba que el caso del derecho de acceso a la información. Sin embargo, es menester destacar que los mecanismos existentes son propios de la democracia semidirecta (como el referéndum, la consulta popular, etc.).

Sin embargo, como se intenta plasmar en el presente informe, es el derecho a la participación, un elemento esencial para la construcción sólida de cualquier democracia de tinte participativa.

En materia de políticas públicas es particularmente relevante ya que permite el consenso de las mismas con los ciudadanos y por tanto su legitimación y mayor viabilidad.

Tal herramienta no puede ser contemplada en general, es necesario tanto adecuar las estructuras existentes, dotándolas de los recursos necesarios como regular los mecanismos de participación pública de una manera concreta y eficaz que permita su efectivo ejercicio. Este es uno de los mayores desafíos en materia que el gobierno provincial debe afrontar.

Es menester destacar asimismo que de la presente investigación surge que no existe en la práctica una conciencia en relación al vínculo existente entre el derecho a la información y el derecho a la participación pública. Esto debido a que, por ejemplo, como se ha podido observar, los recursos destinados a facilitar el acceso a información no son los mismos que para facilitar la participación, entre otros ejemplos.

Es necesario que tanto los gobernantes como los ciudadanos seamos concientes que estos derechos humanos, forman un círculo virtuoso en

donde el acceso a la información pública forma a los ciudadanos y permite que se ejerza de esta forma no solo mayor participación sino una participación informada y responsable.

4.2.- Recomendaciones

En consonancia con la metodología implementada y las conclusiones arribadas a través de la investigación realizada en la Provincia de Córdoba, se recomienda que:

- Se adecue la normativa provincial y municipal correspondiente, a los fines de garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones de la Ley provincial nº 8.803 particularmente en lo referido a la gratuidad del acceso a la información pública en poder del Estado.
- Se armonice la legislación provincial vigente a la luz de la normativa nacional en cuanto a los mecanismos de participación pública en los procesos de aprobación de los EIAs, con especial atención al Dto. 2131 en sus disposiciones referidas a la discrecionalidad de la realización de Audiencias Públicas, u otros mecanismos de participación en las Evaluaciones de Impacto Ambiental para todo tipo de proyectos y actividades del ANEXO 1 del mismo, y la disposición nacional (Ley 25.675) que establece la **obligatoriedad** del mismo cuando los proyectos presentados sean de impacto negativo y significativo en el ambiente. La Provincia ya definió cuales eran esos proyectos u actividades y las enumeró en el anexo 1 del Dto. 2131.
- Dotar a los mecanismos existentes de participación pública de efectividad suficiente que permita garantizar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho de acceso. Esto implica la posibilidad de medir la incidencia de la participación.
- Dotar de efectividad a los Consejos Consultivos existentes a través de reglamentación suficiente, participación amplia, representativa e incluyente, recursos económicos, y demás insumos necesarios para su eficaz funcionamiento.

Otras publicaciones de FARN

- Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental - Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2004 (FARN, 2005).
- Líneas Directrices OCDE para Empresas Multinacionales: Información Básica (Fundación SES / FARN, 2004).
- Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable - Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2003 (FARN, 2003).
- Participación Pública. Herramientas de Participación para la Gestión Costera Patagónica (Fundación Patagonia Natural / FARN, 2003).
- Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su Reglamentación (UICN / FARN, 2003).
- Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina. Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental - Material de Trabajo y Declaración de Buenos Aires (FARN, 2003).
- Sostenibilidad Ambiental en el Comercio: Evaluación de los Impactos Potenciales del ALCA. El Caso de Argentina (OEA / FARN, 2003).
- Suplemento de Derecho Ambiental (FARN / LA LEY, publicación periódica).