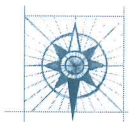




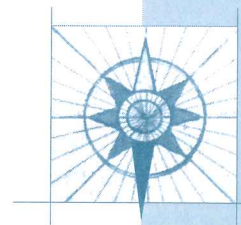
El Acceso a la Información Pública en la Patagonia Argentina





**El Acceso a la
Información Pública
en la Patagonia Argentina**

El Acceso a la Información Pública en la Patagonia Argentina



Asociación Civil



PARTICIPACION CIUDADANA



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

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:

<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

Nápoli, Andrés

El Acceso a la Información Pública en la Patagonia Argentina /
Andrés Nápoli ; Alejandro Rojo Vivot ; Guillermo Worman - 1a ed.
- Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales,
2006.

40 p. ; 28x20 cm. (El Acceso a la Información Pública en la
Argentina; 2 dirigida por Andrés Nápoli)

ISBN 987-20681-7-8

1. Participación Ciudadana-Patagonia Argentina. 2. Información
Pública Ambiental-Argentina. I. Rojo Vivot, Alejandro II.
Worman, Guillermo III. Título

CDD 353.18

Diseño de tapa: **Marta Biagioli**

Fotografías: **Marcos Zimmermann**. Gentileza de Luis Castelli y la Fundación Naturaleza para el
Futuro, del libro "Argentina. Naturaleza para el futuro"

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

© 2006, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

ISBN-10: 987-20681-7-8

ISBN-13: 978-987-20681-7-2

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

Se terminaron de imprimir 500 ejemplares de este libro en Gráfica Peiró

Solís 2116 - Ciudad de Buenos Aires, en marzo de 2006.

Presentación



La participación pública es, en la sociedad actual, una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable. Esta nueva forma de vivir la democracia atribuye poderes a los actores sociales y refuerza la presencia de intereses escasamente representados en los procesos de toma de decisiones políticas y su aplicación. Así, la participación pública aumenta las posibilidades de integrar el desarrollo con la preservación del ambiente, lo que en última instancia contribuye a mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes.

En este sentido, el principio 10 de la Declaración de Río expresa: "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".

De este principio surge la inescindible relación entre participación, el acceso a la información pública y la obligación del estado de garantizar esos derechos. El acceso a la información es un requisito previo e imprescindible para la participación. Es evidente que quien esté desinformado o informado de manera inexacta o parcial, no tendrá la posibilidad de participar adecuadamente y en igualdad de condiciones, en un determinado proceso de toma de decisión. La consecuencia será entonces negativa para gobernantes y gobernados, tanto de la generación actual como las futuras.

Pese a la importancia de este derecho, consagrado en pactos internacionales de jerarquía constitucional, Argentina no ha dictado aún una ley que expresamente regule el acceso a la información pública a nivel nacional, a pesar de los enérgicos reclamos de numerosos sectores sociales.

Se han sancionado, sin embargo, las leyes de presupuestos mínimos en materia ambiental n° 25.675 (Ley General del Ambiente) y n° 25.831 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental), así como también el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 1.172/03. Todas regulan el derecho de acceso a la información pública pero de manera parcializada, ya que mientras las dos primeras lo hacen estrictamente respecto de la temática ambiental (información pública ambiental), el último sólo alcanza a la información pública proveniente de la Administración Pública Nacional.

Las normas ambientales mencionadas resultan de aplicación directa en todos los niveles de gobierno de nuestro país (nación, provincias y municipios) por haber sido dictadas en cumplimiento de lo dispuesto por el Art. 41 de la Constitución Nacional reformada, es decir normas de presupuestos mínimos en materia ambiental atribuidas a la competencia legislativa del Congreso Nacional.



No escapa a nuestro criterio que la consagración normativa del derecho, si bien es esencial, no resulta suficiente para garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos. La puesta en marcha de un sistema integral, necesita además una administración de gobierno dispuesta y organizada para responder de manera adecuada a las demandas de la sociedad.

Decimos que la ley no es suficiente por cuanto estamos ante un derecho nuevo de escasa difusión y cuya plena vigencia impone un verdadero cambio cultural, tanto a nivel social como gubernamental. Nos referimos específicamente a la necesidad de trabajar en la generación de una cultura de la información y la transparencia de la gestión pública. Para ello se requiere una ciudadanía activa, consciente de sus derechos y comprometida con la cosa pública, ciudadanía de la que emergerá una nueva sociedad política.

Desde FARN hemos tomado parte activa en el reconocimiento y el conocimiento de este nuevo derecho y de los diversos mecanismos de participación pública, concientes de que sin capacitación no se logrará un efectivo cumplimiento de las normas.

Nuestra labor ha incluido para ello desde la elaboración de recomendaciones a las autoridades en materia de legislación ambiental hasta capacitación a nivel municipal, tanto a funcionarios electos como a los diversos sectores de la sociedad, respecto de los derechos a la participación pública, acceso a la información pública y acceso a la justicia.

En el presente, desde el Área de Participación Ciudadana de FARN, asumimos el desafío de llevar a cabo aquella capacitación con un criterio conceptualmente amplio y abarcando además diferentes regiones del país. Esta iniciativa se llevará a cabo a través de talleres organizados junto a otras organizaciones no gubernamentales, y con la participación de los diversos actores de la comunidad, trabajando no sólo el derecho de acceso a la información en su faz legal, sino también en todo lo relativo a la implementación de un sistema de gestión.

La presente publicación forma parte de un conjunto de herramientas destinadas a brindar soporte pedagógico y académico al "Programa de Capacitación sobre Derecho de Acceso a la Información Pública en la Patagonia", que desarrollaremos junto con la Asociación Civil Participación Ciudadana de Usuahia, Pcia. de Tierra del Fuego, y tendrá como destinatarios a los responsables de la aplicación y el cumplimiento de las normas de acceso a la información en los distintos organismos públicos, provinciales y municipales, y a los actores más relevantes de la sociedad civil de la región que tengan la capacidad de servir de referentes para replicar el conocimiento adquirido en sus respectivas áreas de incidencia.

La publicación consta de dos artículos que analizan en profundidad la actualidad que concierne al acceso a la información a nivel regional y nacional. En el primero de los casos, Alejandro Rojo Vivot y Guillermo Worman, de Participación Ciudadana, brindan un interesante análisis de las dificultades que enfrenta la aplicación efectiva del derecho y abordan el tratamiento de la evolución que el mismo ha tenido a nivel institucional en la Patagonia, afirmando al respecto que "es la región del país que cuenta con mayor cantidad de normas de acceso a la información, lo que sin lugar a dudas constituye una responsabilidad asociada de parte de la ciudadanía".

A su turno, el Dr. Andrés Nápoli hace lo propio al examinar la regulación del derecho de acceso a la información en materia ambiental en el ámbito nacional, remarcando que el mismo ha evolucionado notablemente en los últimos años, fundamentalmente a partir de la sanción de un plexo de normas de presupuestos mínimos antes mencionadas y que específicamente regulan el acceso a información pública en materia ambiental. Mediante dicho análisis, expone un marco normativo para el desarrollo de la protección del derecho en los ámbitos locales acorde a los presupuestos básicos de protección nacional.



Ambos enfoques coinciden en destacar la importancia que implica la sanción de normas que, en los tres niveles del gobierno federal, establezcan los derechos y obligaciones relacionados con la cuestión y ponen de manifiesto la necesidad de avanzar en los aspectos que hacen a la efectiva aplicación y cumplimiento de la normativa señalada, cuestión que colocan dentro de las asignaturas pendientes.

El primer paso en esta dirección se relaciona directamente con la toma de conciencia por parte de la ciudadanía y del Estado. Es allí donde la capacitación adquiere verdadera relevancia y donde comienza el nuevo desafío que nos hemos propuesto a través del presente proyecto, que tiene a esta publicación como su material de trabajo.

No podemos concluir esta presentación sin expresar nuestro reconocimiento a los profesionales que tienen a su cargo el desarrollo de este ambicioso programa entre quienes se destacan los Dres. Andrés M. Nápoli, María del Carmen García, Daniel Perpiñal y Juan Martín Vezzulla.

Por último, queremos destacar nuestro más sincero agradecimiento al Gobierno del Reino Unido, quien a través del Global Opportunity Fund (GOF) ha posibilitado, a través de su financiamiento, que la presente iniciativa fuera realidad. En lo particular, cabe hacerlo extensivo al Embajador del Reino Unido en la Argentina, Mr. John Hughes, por el compromiso con el trabajo de nuestras organizaciones materializado en reiteradas oportunidades, y a Malcom Green, Constanza Galli y Federico Rosales, por la colaboración y disposición demostrada en todo momento. Por último, agradecer al Dr. Luis Castelli, de la Fundación Naturaleza para el Futuro, por habernos permitido incorporar, en la tapa, fotos de Marcos Zimmermann provenientes de la publicación "Argentina. Naturaleza para el futuro".

Esperamos poder contribuir con la efectiva implementación del derecho analizado y posibilitar el desarrollo de una democracia participativa que pueda cuidar del desarrollo sustentable en forma plena.

Daniel Alberto Sabsay

Director Ejecutivo
Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Contenido



Acerca de Fundación Ambiente y Recursos Naturales _____ 10

Acerca de la Asociación Civil Participación Ciudadana _____ 11

El Acceso a la Información en la Patagonia Argentina

por Alejandro Rojo Vivot y Guillermo Worman _____ 13

La regulación del Acceso a la Información Pública Ambiental en la Argentina

por Andrés M. Nápoli _____ 31



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 promover 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 (UNIREN), 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).

Contacto: controlciudadano@farn.org.ar



Acerca de la Asociación Civil Participación Ciudadana



Participación Ciudadana es una organización sin fines de lucro, apartidaria, creada en el año 2000, cuya misión es promover políticas activas de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión en los asuntos de interés público, con el objetivo de mejorar las relaciones entre ciudadanos y autoridades públicas y, de manera asociada, aumentar la calidad institucional.

Las actividades de Participación Ciudadana se estructuran en tres ejes de trabajo:

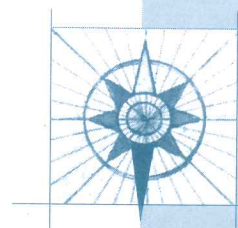
1. Promoción e impulso de herramientas de participación en Patagonia: Entre las herramientas que se impulsan se encuentran: Presupuesto Participativo, Audiencias Públicas, Acceso a la Información, Publicación de Actos de Gobierno, Iniciativa Popular. Asimismo se promueven nuevos institutos participativos. Dos ejemplos los constituyen la Comisión de Información y Debate Ciudadano de la Convención Estatuyente y del Concejo Deliberante de Ushuaia y la misma Comisión en la Convención Estatuyente de Esquel; ambas únicas en su tipo. Se trabaja en las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa.
2. Control y monitoreo de Políticas Públicas: se centra la atención sobre el proceso de selección de jueces y magistrados, elección de legisladores y concejales y el monitoreo sobre el Presupuesto Público.
3. Cátedra Abierta de Derechos Ciudadanos: a través de dinámicas de extensionismo, se promueve el conocimiento y utilización sobre los derechos y obligaciones vigentes.

Contacto: participacionciudadana@arnet.com.ar

Asociación Civil

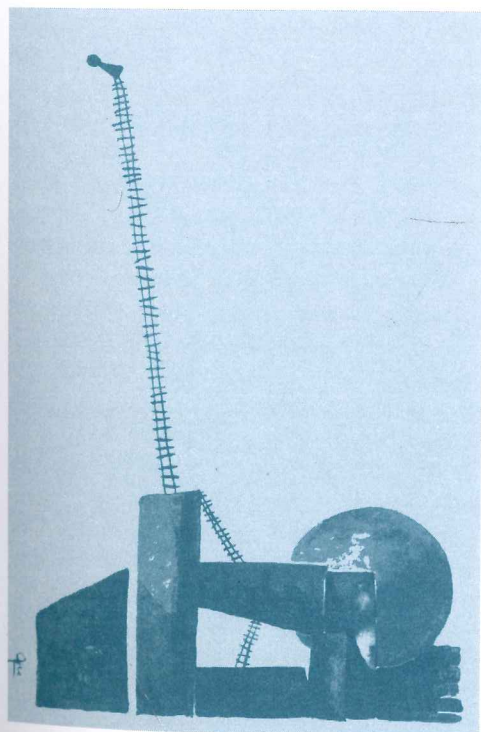


El Acceso a la Información en la Patagonia Argentina



por Alejandro Rojo Vivot y Guillermo Worman

Asociación Civil



Introducción

"Después del pan, la educación es la primera necesidad del pueblo". (Julio de 1793) (1)

Georges Jacques Danton (1759-1794)

Los intentos por promover la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades públicas se basan en un número pequeño de principios, entre ellos el acceso a la información como derecho elemental para la participación. Se complementa con la obligatoriedad de publicar la totalidad de los actos de gobierno y el deber por parte de las autoridades públicas de rendir cuentas de sus actos. De allí que resulta en vano intentar impulsar procesos de transformación social sino existen las mínimas condiciones para lograrlo.

El acceso a la información pública constituye un aspecto central de la vida democrática ya que instaaura un derecho básico y, además, una condición principal para el ejercicio pleno de la ciudadanía, de ahí que quienes se sustentan en el autoritarismo, la corrupción, en políticas clientelistas, buscan por todos los medios coartar las posibilidades de la población en este sentido; a veces la técnica es permitir únicamente la difusión de las noticias y comentarios favorables al gobierno, otras emplear los dineros públicos para financiar exclusivamente a los que *sólo ven lo que deben ver*, también procurar amordazar a través del *poder* de quienes sustentan el *poder* público realizando focalmente inspecciones aparentemente de rutina, incrementar las exigencias para el funcionamiento, etcétera. En definitiva, en la *vocación* y el accionar por difundir la información se puede apreciar cabalmente un espíritu democrático o lo contrario por parte de los gobernantes y aquellos que actúan en el ámbito del interés público.

Esto toma particular importancia en una región como la Patagónica, toda vez que la relación entre la ciudadanía y las autoridades locales es más cercana que en las grandes ciudades y existe un creciente interés comunitario por involucrarse en los asuntos de carácter público o que involucren a los dere-

chos colectivos; particularmente aquellos que afectan al ambiente.

Otro aspecto a considerar es que se trata de una región en donde existen menos electores que en algunos distritos del denominado "Gran Buenos Aires" y los niveles de participación y control se pueden ejercer con mayor facilidad. Sin embargo, la cercanía entre la ciudadanía y el poder local tiene las naturales consecuencias: la convivencia entre quienes controlan y aquellos que son controlados es frecuente y el cruce de relaciones se produce a diario, con los costos que esto implica.

En lo que respecta al derecho de acceso, Alicia Pierini y Valentín Lorences destacaron la importancia que adquiere la existencia de una norma que consagre explícitamente este derecho fundamental afirmando que el acceso a la información es, además, uno de los derechos humanos más importantes, ya que con ella se puede conseguir desde un insignificante informe contenido en un pequeño y modesto archivo, hasta el contenido de una información de máximo secreto, cuando se haya cumplido los requisitos para ello, pasando por la compulsa de un expediente administrativo, del organigrama de alguna repartición, de las negociaciones con potencias extranjeras y una infinita cantidad más. "Tamaño posibilidad de accesibilidad habla elocuentemente de la importancia del instituto y, cómo éste, se inscribe en la vida misma de todas las personas."

"Ello es así por ser todas éstas actividades públicas, y por ende objeto de conocimiento general, debiendo ser, además, transparentes y accesibles.

También puede decirse que la información es un paso previo imprescindible para la participación, ya que su inexistencia implica una forma de gobierno que teme al control general y, en consecuencia, dista de ser democrática.

Sin conocimientos específicos, la posibilidad de investigación y de control es remota. De nada valdrán las declaraciones genéricas en la materia ya que el control queda diluido y la participación se convierte en mera retórica. *La sanción legislativa de una norma referida al acceso a la información será el motor más*





idóneo para transitar el camino que va desde la ignorancia al efectivo control de los actos de gobierno".(2)

Entonces, quienes bregan por la generalización de las condiciones culturales donde la democracia de calidad sea un valor primordial, han de prestar particular atención al ejercicio irrestricto del acceso a la información oportuna y suficiente por parte de toda la ciudadanía y que ésta tenga cabal conciencia que el menor menoscabo a este derecho es, por lo menos, una muy grave situación con múltiples y nefastas consecuencias.

1) El acceso a la información

"La censura es una muerte progresiva, el principio de la necrosis del alma. Una civilización sólo puede madurar con nuevas ideas, y cualquier hombre que asfixia una nueva idea es un asesino del pensamiento y enemigo de las generaciones futuras, porque les ha robado un poco de vida. Las ha disminuido". (3)

Anne Perry (2000)

Por lo menos tres factores deben confluir para que el acceso a la información pública funcione como un componente de transformación y cambio social: la institucionalización del derecho a acceder a la información pública en las normas locales, provinciales y nacionales, junto con el cumplimiento real por parte de los distintos gobiernos y, particularmente, el ejercicio ciudadano de utilizar un derecho que se basa en el sentido común y que ha sido incorporado en las normas de mayor jerarquía que rigen tanto al país como a la región patagónica. Tal como referíamos anteriormente, el acceso a la información, la plena publicación de los actos de gobierno, junto con el deber de las autoridades públicas de rendir cuentas de sus actos, constituyen la plataforma desde donde la ciudadanía puede ejercer el derecho a participar responsablemente de la vida institucional. A su vez, son las condiciones mínimas para poner en marcha acciones de control y monitoreo ciudadano sobre políticas públicas y la vida de las instituciones democráticas.

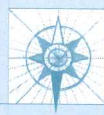
Entonces, el acceso a la información, en el sentido más amplio del concepto, nos remite de forma inequívoca a la capacidad de conocer y optar previo a tomar cualquier tipo de decisión. Por otro lado, en la información reside el poder, sobre todo cuando la podemos emplear oportuna y correctamente.

Cualquier intento de organización popular con el objetivo de procurar disminuir los niveles de corrupción, clientelismo y administración autoritaria de los recursos públicos necesita de un alto nivel de método y organización. Además, contar con las condiciones mínimas a las que ya hemos hecho mención.

El acceso a la información generada por la administración de los poderes estatales conlleva el enriquecimiento de la democracia pues, por un lado, alienta la participación de la ciudadanía y, por el otro, se establecen adecuados mecanismos de monitoreo del ejercicio del poder delegado, con plazos y objetivos acotados.

Las altas tasas de corrupción y de políticas clientelistas que imponen quienes tienen a su cargo la obligación primaria de administrar y gobernar, subrayan la necesidad inexcusable de generalizar la información que permita eficientemente el control de la administración de los intereses públicos por parte de la comunidad. Esto está contemplado en la totalidad de las Constituciones vigentes en el país. Así, el deber de cumplir y hacer cumplir la ley es una obligación y un derecho que ponemos en práctica en escasas oportunidades, particularmente éste último.

Conocedores del poder que significa la información suficiente, y a tiempo, en *manos* de la ciudadanía, quienes sustentan el poder sobre asuntos de interés general, frecuentemente niegan o retacean cualquier dato que pueda permitir a la población acceder a un juicio distinto al *establecido oficialmente*. La desinformación o la restringida visión fácilmente permite arribar a conclusiones equivocadas, sobre todo cuando somos inducidos en ese sentido; si no estamos *atentos* es relativamente fácil ser engañados y nuestras posibilidades de participación en la vida democrática disminuyen significativamente o se anulan.



Muchas veces, la manipulación de la información es la herramienta más eficaz con que cuentan quienes desean *dominar* la situación que vela la corrupción, los actos demagogos y el *comercio de favores* con los recursos de la comunidad. La fórmula es sencilla: unos deciden por los demás qué deben saber, como paso previo a determinar cómo deben pensar. De esta manera estamos a un paso de vivir la democracia como el rito de votar cada vez que se producen elecciones de autoridades.

Los niveles de ocultación de la realidad a través de la manipulación de la información son tan diversos como dispares los mecanismos para desdibujar lo que se trata de disimular o esconder. Podemos encontrar desde negaciones directas hasta los eufemismos más peregrinos. Las normativas que amparan el desinterés por informar son bastantes frecuentes y convierten en "secreto de estado", por ejemplo, a una licitación pública para el servicio de recolección de basura como si fuera la edificación de defensas antimisilísticas, o la nómina de designaciones en empleos públicos como si se tratara de agentes secretos destacados detrás de la *cortina de hierro*. Y es justo aquí donde se producen algunos de los hechos de mayor gravedad con recursos que podrían ser utilizados para la inversión de obras y servicios para los sectores que se encuentran en condiciones más vulnerables, porque, a modo de ejemplo, la corrupción en los sistemas de salud implica una muy menor calidad de atención médica y los usuarios de los sistemas públicos son justamente los sectores que no tienen la posibilidad de optar por los servicios privados. He aquí la gravedad de estos hechos: la corrupción impacta directamente sobre los derechos elementales de la población, por los niveles de desinversión que se producen sobre los servicios de salud, educación, viviendas populares, entre otros derechos elementales.

Estas políticas de ocultismo van creando cada vez más estructuras de soporte que facilitan la impunidad; y la corrupción sin controles adecuados se va *autoregenerando* y se multiplica, extendiéndose comunitariamente.

También aquí la connivencia entre poderes facilita la falta de transparencia de lo que está a la luz y al alcance de todos. Por caso,

¿debo explicar porqué me interesa saber cómo y en qué se emplean los dineros públicos de los cuales soy aportante?

Los que se oponen a la corrupción y a quienes, por cualquier medio, buscan perpetuarse en el poder se transforman en *enemigos*; en ese sentido, la historia posee muchos registros de heroicos e inteligentes esfuerzos ciudadanos y, lamentablemente, de persecuciones y aniquilamientos.

En un interesante trabajo María Baron puntualizó: "Acceder a la información de los poderes públicos del Estado requiere en la actualidad de esfuerzos titánicos.

En primer lugar, porque enfrentarse a la infernal maquinaria burocrática supone una lucha desigual y casi siempre decepcionante. En segundo lugar, porque en nuestro país no hemos forjado una cultura de respeto entre representantes y representados y los intereses de unos y otros parecen, muchas veces, transitar senderos inconciliables.(...)

Se declama retóricamente la necesidad de la 'participación'. Pero para que el ciudadano participe, antes tiene que sentir el interés por los asuntos de la cosa pública. Y para despertar ese interés, es preciso que esté informado.

Un ciudadano informado y comprometido en la calificación de nuestras instituciones, es el mejor antídoto contra la burocracia y la corrupción".(4)

Es así que algunas de las organizaciones sociales que actúan en el país han tenido que interponer medidas judiciales para acceder a información que estaba garantizada por las normas en vigencia para continuar con su labor de incidencia en políticas públicas sobre las que se encontraban actuando.

La capacidad de influir comunitariamente es de vital importancia a la hora de bregar por generar las condiciones culturales que contribuyan al recupero de las instituciones que hacen a la vida democrática; la capacidad de acción de quienes gobiernan el poder público es notoriamente significativa y ésta se acrecienta al ejercerla. Cuando las conductas que prevalecen están signadas por lo arbitrario, el autoritarismo, el mero clientelismo partidario, la tendencia es incrementar el



poder y extenderlo a otros ámbitos, inclusive tergiversando las agrupaciones de la sociedad civil. La salida comienza en uno mismo cuando logramos que la corrupción, aunque sea en su mínima y cotidiana expresión, no se apodere de nuestro ser.

Por otro lado recordemos que Van Dijk escribió "La inmensa mayoría de estructuras de discurso diferentes no sirven únicamente para representar de forma estratégica, expresar, señalar, disfrazar, subrayar o legitimar una posición social y, por lo tanto, el poder del orador, sino también para controlar a voluntad el pensamiento del receptor".(5)

Quienes actúan bajo formas autoritarias se presentan en público a través de mecanismos personalistas, donde se hace *el culto* al líder; que sobresale como única figura que, además, *representa* un papel de autosuficiente que no consulta y que siempre es la que se manifiesta por los demás. Los otros están *ocultos*, ni son mencionados salvo en raras ocasiones. El personalismo en la conducción menoscaba la condición humana de los demás, es decir, denigra a todo lo que se realiza bajo esas circunstancias inclusive *a las más buenas intenciones*. Desde luego, el personalista retacea sistemáticamente toda la información que puede, pues su concentración unívoca retroalimenta su capacidad de dominar y concentra su poder.

En cambio, los que se desarrollan procurando una vida democrática de calidad en el sentido más amplio del término, buscan denodadamente el desenvolvimiento horizontal, basando su accionar en alentar el trabajo en la diversidad, en concertar acuerdos y afianzar alianzas, pues la sociedad civil es eso y mucho más. Un líder democrático no es el que manda como los autoritarios sino el que contribuye a que se genere la energía necesaria para que los cambios sean la consecuencia natural de una estructura social equitativa, donde todos aporten en la medida de sus respectivas posibilidades.

En otras palabras, el acceso a la información es la *división de aguas* entre la tiranía y la democracia. También entre la transparencia y la corrupción.

A nuestro entender, una de las formas mafiosas de comportarse por parte de algunos co-

ruptos que acceden a la administración de los recursos de la comunidad, es a través de *la ley de omerta* (del silencio), por la cual, en muchos casos, pareciera que existe un *convenio* por el cual nadie denuncia al otro y si existe la difusión de alguna componenda inmediatamente es tildada de traición, de intento de desestabilización, de móviles políticos, etcétera. Si el que atraviesa el cerco *omerta* es un empleado público...

El acceso a la información desde la sociedad civil, en procura de una comunidad participativa, debe tener muy en cuenta la coherencia entre los objetivos y las herramientas utilizadas. Y, sobre todo, recordar siempre que la tendencia a los desvíos está *a flor de piel*. La transparencia en la información, la participación de los directamente involucrados, la consulta permanente, la construcción compartida y nunca impuesta, entre otros principios, también serán las **formas de relación** con los medios de comunicación. La consolidación de una ciudadanía de alta calidad democrática se funda en la coherencia del accionar, lo demás pueden ser altisonantes proclamas que pronto se dispersan y resultan vacías de contenido.

En este sentido Adrián Ventura expresó: "Si incluimos el requisito de la existencia de controles en el concepto de legitimidad, las minorías, como parte del pueblo, tendrán vías alternativas que les permitan cuestionar las decisiones de la mayoría cuando éstas no fueron adoptadas legítimamente, es decir, conforme con las reglas preestablecidas".(6)

En los sistemas democráticos meramente formales es relativamente más fácil la manipulación de la opinión pública pues el haber delegado acríticamente, al menos, la responsabilidad del contralor público por parte de la ciudadanía permite una mayor posibilidad de connivencia entre quienes administran arbitrariamente los recursos comunitarios bajo la responsabilidad del Estado y determinados medios de comunicación y algunos periodistas en particular. Recordemos que, en muchas regiones la población *se entera* de lo que le pasa únicamente por las informaciones preparadas por otros que, velada o manifiestamente responden a los intereses de ciertas facciones pues los fon-



dos públicos son empleados para comprar contenidos informativos y que gran parte de esas comunidades consumen diarios de distribución gratuita, escucha y mira noticieros que su cometido es casi únicamente transmitir comunicados de prensa de las dependencias gubernamentales. Gracián apuntó en El Crítico: "Los ignorantes son los muchos; los necios son los infinitos. Y así el que tuviere a ellos de su parte, éste será señor de un mundo entero".

Por otro lado, Miguel de Cervantes escribió: "Más le temo a la opinión pública que a la justicia" y Alfonso el Sabio dijo que "Más le temo a la opinión pública que al verdugo". Por eso, entrado el Siglo XXI, los corruptos directamente buscan que la población poco sepa de "qué se trata", evitando un Cabildo Abierto (a una parte de la Justicia y al verdugo lo compraron hace bastante).

Otra cuestión principal a considerar es que los medios de comunicación pueden ser magníficos aliados para difundir información y para contribuir a formar opinión; y eso ya es mucho. Pero también hemos de recordar que la información por sí sola es necesaria pero no suficiente para las modificaciones de las conductas; mucho menos para el *desmalezamiento* de los prejuicios, las prácticas autoritarias, mecanismos corruptos y otras formas de menoscabo a la condición humana.

Y otra vez llegamos a lo primero expuesto. El acceso a la información pública resulta la herramienta base para la aplicación de otros numerosos mecanismos de participación y control ciudadano. De allí su importancia. Por lo tanto deben de confluir, complementariamente, una adecuada normativa, políticas de Estado que garanticen los principios mínimos de acceso, junto con el ejercicio responsable por parte de la ciudadanía en general. Aquí se produce una divisoria de aguas entre aquellas democracias que evolucionan en el marco del cumplimiento de los acuerdos que se construyen y aquellas que se estructuran como un rito en el cual la ciudadanía cumple el rol de espectador ante el apoderamiento y malversación de las acciones de gobierno. En el adecuado acceso a la información de interés público se basa la diferencia.

2) Antecedentes

"Créeme, cuando uno quiere ser activo, no hay que tener miedo de hacer ciertas cosas al revés, no hay que tener miedo de cometer algunos errores. Para volverse mejor, no basta, como la mayoría cree, con hacer nada malo. La pasividad es una mentira. Así se desemboca en el estancamiento, en la mediocridad". (7)

Vincent Van Gogh (1853-1890)

Poco a poco se va extendiendo el derecho al acceso a la información como un derecho humano, en la seguridad de que es una de las llaves principales para la democracia de alta calidad, mientras que su ausencia caracteriza claramente a las democracias meramente formales y a las tiranías que aún en el Siglo XXI perduran.

Desde luego que aún falta mucho para que en todos los ámbitos y jurisdicciones el acceso a la información esté incorporado taxativamente al derecho positivo.

No obstante lo antedicho, por suerte, son fundamentales los antecedentes en el derecho positivo a la información por parte de la ciudadanía, tanto en forma general o los referidos al ambiente y, en algunos casos como consumidores de bienes y servicios. Por caso:

- ▲ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Artículo 11.
- ▲ Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Artículo 13.
- ▲ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 19.
- ▲ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 13.
- ▲ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 19.
- ▲ Constitución Nacional Argentina. Artículos 14 y 42.
- ▲ Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Artículos 12.4, 43 y 44.
- ▲ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Artículos 12, 26 y 105.



- ▲ Constitución de la Provincia de Córdoba. Artículos 19.10 y 51.
- ▲ Constitución de la Provincia del Chubut. Artículos 18.10, 33, 61 y 88.
- ▲ Constitución de la Provincia de Formosa. Artículo 10.
- ▲ Constitución de la Provincia de Jujuy. Artículos 31, 42.3 y 42.4.
- ▲ Constitución de la Provincia de Salta. Artículos 23 y 31.
- ▲ Constitución de la Provincia de San Juan. Artículos 22, 25, 27 y 47.
- ▲ Constitución de la Provincia de La Rioja. Artículos 31, 50 y 66.
- ▲ Constitución de la Provincia de Misiones. Artículo 12.
- ▲ Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. Artículos 14.10, 46 y 61.
- ▲ Ley Nacional n° 25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.
- ▲ Ley n° 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- ▲ Ley n° 303 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- ▲ Ley n° 3764 de la Provincia del Chubut.
- ▲ Ley n° 4444 de la Provincia de Jujuy.
- ▲ Ley n° 1829 de la Provincia de Río Negro.
- ▲ Ley n° 653 de la Provincia de Tierra del Fuego.
- ▲ Dto. Nacional n° 1172/2003.
- ▲ Ordenanza n° 13.712 del Municipio de General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires.

Es importante subrayar que el Poder Ejecutivo Nacional, el 3 de diciembre de 2003, estableció que: "El Acceso a la Información Pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información (...) (y que) La finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y ve-

raz". (Artículos 3° y 4° del Anexo VII, del Dto. n° 1172).

En tal sentido es dable tener presente que: "El libre acceso a la información pública constituye un paso necesario para que se pueda vehicular de modo adecuado la participación pública.

En un sistema democrático los gobernantes son nuestros mandatarios, han accedido legítimamente al poder gracias al pronunciamiento de los gobernados. En una democracia participativa, para poder participar en el proceso de toma de decisiones y efectuar el control de los actos de los gobernantes es necesario contar con información completa, veraz y oportuna".(8)

3) La Patagonia

"El defecto cognitivo o la ignorancia con relación al poder son dos condiciones esenciales de inseguridad que arrebatan del pacto original los presupuestos políticos de sumisión. (...)

No se presta consenso verdadero a aquello que se ignora o del cual se posee una imagen deformada o alterada por las creencias, no obstante que dentro de la comunidad puedan aparecer distintas formas legitimadoras". (9)

Manuel Moreira (2001)

La Patagonia es la región argentina más extensa, con menor concentración poblacional y mayoritariamente compuesta por niños y jóvenes, muy rica en reservas acuíferas y en productos primarios y agropecuarios, ríos y lagos con aún incontaminadas aguas, paisajes bellísimos que son atracción mundial, y costas marítimas de real valía. Desde el punto de vista sociocultural, presenta relativos bajos niveles de desigualdad social, sin que esto signifique desconocer entre otros los problemas de pobreza existentes incluyendo la extrema, pueblos originarios y diversos grupos provenientes de distintos provincias y países que aportan valores culturales ancestrales.



Gran parte de la población es primera o segunda generación en el lugar, que se suman a los antiguos pobladores y a los pueblos aborígenes que mantienen fuertes lazos culturales con sus antepasados. La diversidad ocupacional es notoria pues existen áreas mineras (carbón, petróleo, gas, etcétera), pescadores artesanales y de altura, ganadería extensiva al seco, ganadería de subsistencia en zonas áridas y muy frías, productores de frutas y quienes elaboran artesanalmente diversos productos de alta calidad y valor cultural, turismo (con notoria incidencia de los visitantes de alto poder adquisitivo), industria maderera, etcétera.

También se caracteriza por ser una de las regiones del mundo con menor contaminación ambiental y, posiblemente, de mayor conciencia de la importancia de la protección del eco-sistema. El respeto por el ambiente regional, reserva de vida universal, es una cuestión mayoritariamente aglutinante por lo que el libre acceso a la información reviste, en este sentido, vital consideración.

Asimismo, registra un importante movimiento articulado de grupos y asociaciones que van confluyendo en alianzas estratégicas, como parte del involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. La *sociedad civil* va desarrollándose eficiente y responsablemente logrando incidir en la formulación y monitoreo de las políticas públicas. La Patagonia, en este sentido, está siendo observada por otras regiones con particular atención pues está consolidando horizontalmente un claro sentido de pertenencia y estableciendo a la transparencia como valor generalizado ya sea a través del *precio justo*, la protección del ambiente, la participación ciudadana, etcétera. De ahí que el derecho al libre acceso a la información sea un imperativo fundamental.

La somera caracterización que hemos efectuado nos permite, al menos, entrever, algunas cuestiones relevantes con respecto al acceso a la información. Por caso, la prevalencia poblacional de los jóvenes, nacidos en democracia, la protección del ambiente como valor generalizado, los muchos que trabajan en el sector turístico íntimamente ligado al paisaje, los que buscan nuevas áreas para invertir, los pueblos originarios que bregan por el respeto a sus derechos

ancestrales incluyendo a la tierra, estructuras sociales horizontales o con estratificaciones relativamente más flexibles, los que practican la comercialización de productos y servicios basados en el principio del *precio justo*, los que bregan por sistemas democráticos con alta incidencia de la participación ciudadana, etcétera.

Con respecto al acceso a la información y en prueba de que la Patagonia es una tierra proclive a generar condiciones de democracia de calidad, encontramos que, de las cinco jurisdicciones provinciales, dos lo establecen en su Constitución (Chubut y Tierra del Fuego), tres poseen una ley específica (Río Negro, Chubut y Tierra del Fuego), seis localidades, en su Carta Orgánica lo contemplan (Neuquén, Viedma, Puerto Madryn, Trelew, Comodoro Rivadavia y Ushuaia) y siete concejos deliberantes han sancionado la correspondiente Ordenanza (San Martín de los Andes, Bariloche, Trevelin, Viedma, Puerto Pirámides, El Calafate y Ushuaia). Así, es la región con mayor cantidad de normas de acceso a la información del país y esto constituye, además, una responsabilidad asociada para la ciudadanía. Es decir que, teniendo las condiciones para poner en marcha la base de los procesos de participación y control, es un doble deber involucrarse en el sentido de las decisiones que afectan al interés colectivo. Debe, además, ponderarse que, comparativamente, otras regiones cuentan con menores condiciones jurídicas e institucionales para la participación y el control sobre los asuntos públicos. De allí la doble responsabilidad de continuar promoviendo la consolidación de estos y otros derechos irrenunciables.

También existen experiencias de acciones judiciales procurando poder ejercer el derecho ante la denegatoria como, por ejemplo, la causa "Worman, Guillermo Pablo s/ Amparo por Mora (8045)" en la cual el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego se negó a suministrar información pública, tal lo solicitado por expediente N° 16.920. La Legislatura de Tierra del Fuego aprobó en diciembre de 2004 la Ley Provincial de Acceso a la Información Pública a través de la cual se garantiza el acceso a información en manos del Estado como derecho de la ciudadanía. La misma ley garantiza el acceso a la información solicita-



da sin necesidad de explicar los motivos de la solicitud y pone a resguardo aquellas situaciones que puedan violar el derecho a la privacidad de las personas o ante puntuales circunstancias.

En tal sentido, en el Fallo del Juez de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial Sur, a cargo del Dr. Juan José Ureta, haciendo lugar a lo demandado, expresó entre otras consideraciones: "Más por el contrario juzgo que de no responderse a la requisitoria se viola el principio republicano de gobierno, menoscabando la credibilidad de los actos por falta de transparencia.

A mérito de lo dicho, no resulta de aplicación al caso, ninguna de las limitaciones contenidas en el art. 3 de la Ley n° 653, ya que el recaudo que exige el art. 45 de la Constitución Provincial que se pretende encuadrar en el inc. d) de la norma citada se refiere a situaciones distintas a las que componen las peticiones de información presentadas por Guillermo Worman.

Por lo expuesto, puede afirmarse que la información solicitada no ha sido respondida en forma completa, adecuada y oportuna, y cabe calificar a las respuestas brindadas de ambiguas y parciales, en el marco de lo prescripto por el art. 8 de la Ley provincial de derecho a la información n° 653, extremo que acarrea claramente como consecuencia, considerar a las mismas una negativa a responder".

Otra acción judicial resuelta a favor de la ciudadanía fue la sentencia lograda gracias a la presentación judicial interpuesta por una organización no gubernamental (Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente), por la cual el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro ordenó a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche que dé cumplimiento, en el plazo de noventa días a partir de la notificación de la sentencia, a la Ordenanza n° 1121/01,¹ exigiendo a los comercios habilitados de aquella ciudad a poner a disposición de los usuarios/consumidores un listado con la nómina de productos transgénicos, como así también un cartel visible que indique la disponibilidad de ese listado. ("Bordenave Sofía A. s/Mandamus", Expte. n° 18726/03-STJ- 12/03/2005).

Por lo tanto, uno de los peligros más grandes de la democracia (y de toda forma de gobierno) consiste en los intereses *sinistros* de los que poseen el poder: este peligro es el de una legislación de clase, de un Gobierno que busque, (sea que lo consiga, sea que sucumba en la empresa), el provecho inmediato de la clase dominante en detrimento duradero de la masa. Y lo primero a que debe atenderse cuando se determina la mejor constitución del Gobierno representativo, es a precaverse contra este mal. (...)

Una Constitución no inspira confianza, sino a condición de garantizar, no que los depositarios del poder no harán mal uso de él, sino que no pueden hacer ese mal uso. La democracia no será el ideal de la mejor forma de Gobierno, si este flaco que se observa en ella no puede ser fortalecido, si no puede ser organizada de modo que ninguna clase, ni aún la más numerosa, sea capaz de anular políticamente todo lo que no sea ella, y de dirigir la marcha de la Administración, según su interés de clase. Encontrar los medios de impedir este abuso, sin sacrificar las ventajas características del sistema, he aquí el problema.⁽¹⁰⁾

Con respecto al derecho al acceso a la información es necesario, por un lado, generalizarlo tanto en el ámbito provincial como municipal y, la otra tarea propicia, es procurar la unificación de los criterios empleados, sobre todo cuando la disparidad tiene su origen en diferentes redacciones, quizá muchas veces pues fueron producidas en épocas y circunstancias cívicas, políticas e institucionales distintas.

4) El Acceso a la Información en la normativa provincial patagónica

Con respecto a lo presentado en el punto anterior observemos las diferencias sustantivas entre dos normas legales que atienden a un mismo objetivo.

"El derecho de libre acceso a las fuentes de información pública puede ejercerlo toda persona física o jurídica, sin distinción de nacionalidad, *radicada en la provincia*, no sien-

¹ Sancionada el 7-5-2001 y ratificada por unanimidad por el Concejo Deliberante el 31-5-2001.

do necesario indicar las razones que lo motivan". Ley n° 1829 de la **Provincia de Río Negro**. Artículo 2°.

"Toda persona física o jurídica tiene derecho, en forma concordante con el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y atendiendo el carácter de bien social que ostenta la información pública, a solicitar y a recibir información de tal índole en forma completa, veraz, adecuada y oportuna. Dicha facultad lo es sin perjuicio de la información que debe ser producida por propia iniciativa de los órganos y poderes públicos". Ley n° 653 de la **Provincia de Tierra del Fuego**. Art. 1° B.O. 3/01/2005.

En el primer caso se exige *radicación previa* lo que significa que un turista, un investigador académico de otra zona, un inversor externo, etcétera, deben fijar domicilio y realizar el correspondiente trámite en el Registro Civil local, por lo cuál se dificulta el libre acceso u obliga a efectuar un *cambio de domicilio* circunstancial distorsionado dicho acto, o a recurrir a un tercero por lo cual, probablemente, el ejercicio del derecho fundamental se convierta en oneroso.

La aclaración "sin distinción de nacionalidad", a nuestro entender nos está remitiendo positivamente a una cuestión latente en la Patagonia, muy particularmente en la época en que fue redactada la norma de la **Provincia de Río Negro**, referida a los problemas originados por las corrientes emigratorias y a los resabios propios de la demarcación definitiva de los límites nacionales.

Lo que aquí nos interesa, en la Patagonia, entrado el Siglo XXI, es que todavía existe la situación generada, en algunas oportunidades, por dificultad de construir comunidades en diversidad. En la ciudad de **Ushuaia** está vigente una Ordenanza Municipal que exige **dos años** de residencia en la localidad antes de poder iniciar el trámite para estar habilitado para trabajar como taxista.

En la medida que en la Patagonia se genere el libre acceso a la información, se estarán consolidando las condiciones estructurales para un más eficiente involucramiento responsable de la ciudadanía en el monitoreo del accionar de los poderes públicos; los recursos de la comunidad, al evitarse la co-

rrupción, tendrán un más eficaz destino, la protección del ambiente podrá ser observada con mayor precisión, las inversiones en minería, adquisición de tierras y en turismo tendrá su justa evaluación sobre el impacto de las mismas, la biodiversidad seguirá siendo reserva de vida para la humanidad y, en definitiva, sus habitantes y visitantes lograrán desarrollarse plenamente en condiciones de sustentabilidad. Con respecto al acceso a la información en esta región, en el primer quinquenio del *nuevo Siglo*, se han realizado más de un centenar de acciones de capacitación ciudadana, decenas entrevistas con concejales y legisladores, se presentaron numerosos proyectos de ordenanzas y de leyes atinentes y se empleó particularmente los medios de comunicación social para favorecer la toma de conciencia al respecto.

La generalización del derecho al libre acceso a la información en toda la Patagonia será una herramienta contundente para extirpar la corrupción, las prácticas demagógicas y clientelistas, la connivencia entre los poderes públicos, la impunidad, etcétera, que degradan la calidad de vida y generan pobreza en los que menos tienen. Los avances en ese sentido son palpables. Uno de los logros más visibles es que el asunto del libre acceso a la información está instalado en muchos grupos poblacionales que, muy probablemente, hasta hace poco tiempo ni siquiera lo conocían o lo consideraban como imposible de ejercer; **cuando la gente toma como propio un derecho y lo ejercen, ese pequeño paso para el hombre es un gran salto para la condición humana.**

Cuando el libre acceso a la información se expanda a todas las jurisdicciones provinciales y locales de la Patagonia, resultará una Región coherente y armonizada con capacidad de ser generadora de bienestar genuino y sustantivo para todo hombre y mujer de buena voluntad que quiera habitarla o visitarla. En este sentido recordemos a Aldoux Huxley: "La supervivencia de la democracia depende de la capacidad de gran número de personas para optar con sentido realista a la luz de la información adecuada".

En el caso de **San Martín de los Andes, Provincia del Neuquén**, la Ordenanza de libre acceso a la información, en su artículo 2° incluye expresamente a la Contraloría Muni-





principal dentro de los órganos estatales que deben suministrar los datos y documentos que se le requiera por parte de cualquier interesado y el artículo 3° establece el derecho para "toda persona física o jurídica" adhiriendo así al criterio de universalidad. El artículo 7° señala el procedimiento adscribiendo al sistema general, es decir, la *mesa de entradas* registra y entrega la copia de la solicitud debidamente firmada por el agente público interviniente.

Como quedó dicho, la **Provincia de Río Negro** fue la primera de la Patagonia en poseer su propia normativa específica, nos estamos refiriendo a la Ley n° 1829 publicada en el Boletín Oficial el 5 de julio de 1984, que se sustenta en los artículos 4° y 26° de la Constitución provincial. La ley, en su artículo 3° establece una posibilidad infrecuente: que el petionario, en determinadas oportunidades o cuando el mismo lo solicite, podrá acceder personal y directamente a la documentación pertinente. Es decir, tomando los recaudos que correspondan, la *persona física o jurídica* puede investigar y analizar en los propios archivos. Recordemos que la Constitución provincial, en su artículo 26° establece taxativamente el derecho a la libre información.

Asimismo es dable señalar que, la Carta Orgánica de la ciudad de **Viedma**, en su artículo 11°, puntualiza el derecho que aquí nos ocupa y que la Ordenanza 2722, de 1991, avanzó en tal sentido, aunque después de por lo menos catorce años nunca fue reglamentada. En el artículo 2° de dicha norma reitera el criterio de que el derecho es exclusivo a los residentes de la localidad, sin distinción de nacionalidad, y el artículo 8°, por suerte, expresa que: "La presente ordenanza será reglamentada por el Poder Ejecutivo dentro de los sesenta días de su promulgación, entrando en vigencia a partir de entonces en plenitud aunque no se hubiere dictado la reglamentación".

Sin duda, el derecho a la información es parte de la *cuna* de la democracia, como bien lo comprendieron, hace siglos, los redactores del artículo 11° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: "La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres".

La Constitución de la **Provincia del Chubut**, en su artículo 13°, estableció el derecho al libre acceso a la información y además expresa: "Incurrir en falta grave el funcionario o magistrado que entorpece la publicidad de tales actos". Y por la Ley n° 3764, publicada en el Boletín Oficial del 6 noviembre de 1992, lo reglamentó: "Todo habitante de la provincia tiene el derecho de libre acceso a las fuentes de información de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales emanados del Estado Provincial y de las Corporaciones Municipales, ello sin que sea necesario indicar las razones que motivaron el requerimiento". (Artículo 2°). Nótese que el derecho lo circunscribe a solamente los habitantes de la Provincia. Y, además establece que: "(...) Todo funcionario público que deba facilitar el acceso a las fuentes de información deberá efectivizarlo dentro de los dos (2) días hábiles de haberse formulado el requerimiento de acceso por cualquier medio, incluso verbal, debiendo en este último supuesto labrar acta o diligencia y entregar constancia al petionario de su requerimiento.(...)". (Artículo 3°). De esta manera lo convierte en expeditivo por el exiguo plazo que le concede a la *Administración*, aunque en algunos casos puede extenderse hasta diez días. También enuncia claramente la intención de facilitar el trámite pues incluye la posibilidad que la petición sea verbal, quedando en el funcionario la responsabilidad de transcribirla y formalizarla.

Y, **Trevelin**, por Ordenanza Municipal 432, del 2004, puntualiza en su artículo 1° que las solicitudes se deben presentar al Intendente o al Presidente del Concejo Deliberante, según corresponda y, como nos expusimos más abajo, el artículo 5° manda que el petionario debe manifestar el propósito que lo motiva.

El Calafate, Provincia de Santa Cruz, a través de su Ordenanza Municipal 872 del 2004, puntualizó en su artículo 6° "Toda persona física y jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado".

Como hemos podido apreciar, los criterios varían pero, en todos los casos, es claramente manifiesta la intención legislativa de



establecer fehacientemente el derecho al acceso a la información como herramienta principal para la toma de decisión responsable y, por caso, el monitoreo de la administración de los bienes públicos. Debemos reiterarlo, el contexto, muchas veces, está caracterizado por el clientelismo partidario, la demagogia, la connivencia entre poderes, la corrupción, los intentos de explotación de los recursos naturales provocando alto impacto negativo en el ambiente y en las especies animales y vegetales, etcétera, que degradan nuestras condiciones de vida. La información veraz, completa y oportuna adecuadamente empleada, frecuentemente le permite a la población *alerta* ejercer sus derechos en forma activa. En tal sentido recordemos que León Tolstoi escribió el 1° de octubre de 1856: "Mas incluso cuando la persona esté sinceramente indignada y sea tan infeliz que no haga más que tropezarse con cosas indignantes, una de dos: o bien, si el alma no es débil, actúa y corrige lo que te indigna, o estréllate tú mismo".(11)

La **Provincia de Tierra del Fuego**, en el artículo 14° de su Constitución, posee el derecho de la ciudadanía a peticionar ante las autoridades y a obtener respuestas fehacientes. El artículo 8° establece que: "Todos los actos de Gobierno deben ser publicados en la forma que la ley determine, garantizando su plena difusión, especialmente aquellos relacionados con la percepción e inversión de los fondos públicos y toda enajenación o afectación de bienes pertenecientes al Estado Provincial o a las Municipalidad. La violación de esta norma provocará la nulidad absoluta del acto administrativo no publicitado, sin perjuicio de las responsabilidades políticas, civiles y penales de las personas intervinientes en él", y el artículo 46° expresa: "El ejercicio de los derechos a la información y a la libertad de expresión no están sujetos a censura previa, sino sólo a responsabilidades ulteriores expresamente establecidas por ley y destinadas exclusivamente a garantizar el respeto a los derechos, la reputación de las personas, la moral, la protección de la seguridad, y el orden públicos. (...)

La ley garantiza el libre acceso a las fuentes públicas de información y el secreto profesional periodístico. (...) La información y la comunicación constituyen un bien social".

Observemos como los convencionales estipularon la prohibición de la *censura previa*; esta cuestión está íntimamente ligada al derecho a acceder a la información sin ni siquiera estar obligado a exponer los motivos de la solicitud pues, el sólo hecho de anteponerla como condición por parte de cualquiera de los poderes públicos los mismos estarían flagrantemente previendo la posibilidad fáctica de negar lo requerido por caso, por disentir en los argumentos esgrimidos en la presentación de obtener cualquier dato y documentación que se considere menester. Cuando los que conducen los poderes públicos consideran que la solicitud de información los pondrá en evidencia en algo que desean mantener velado, buscan todo tipo de *argumentos* formales para evitar suministrar información. Por ejemplo, difundir los nombramientos en cargos públicos relevantes sin concurso previo es atentar contra la intimidad de las personas, aunque sus salarios corran por cuenta de la comunidad.

Asimismo es dable destacar que el texto constitucional establece que la información es *un bien social*, por ende resulta innecesario avenirse a fundar el interés legítimo para acceder ya que, por caso, también deberíamos explicar que nos *motiva* transitar por un espacio público, respirar o beber agua sin contaminantes, etcétera.

El 2 de diciembre de 2004 la Legislatura provincial sancionó la Ley n° 653, Derecho a la Información. En su artículo 1° reitera el carácter *social* de la información, disponiendo que "toda persona física o jurídica" puede acceder a la misma. También establece que "El requerimiento podrá ser formulado respecto de cualquier órgano perteneciente a la Administración centralizada, desconcentrada, descentralizada e incluso entes autárquicos; empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Gobierno provincial tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias; concesionarios de servicios públicos; órganos de control; los poderes Legislativo y Judicial en cuanto a su actividad administrativa y los demás órganos establecidos en la Segunda Parte, Título Primero de la Constitución de la Provincia". La extensa y detallada



enumeración está indicando, entre otras, que toda información de los poderes públicos es pública, aunque parezca una pero-grullada.

La Carta Orgánica de la ciudad de **Ushuaia**, en su artículo 16 expresa: "Los vecinos tienen el derecho a solicitar y a recibir toda la información existente no personalísima, ni fundamentalmente reservada por disposición de la Ley, en forma completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano perteneciente al Municipio, incluyendo entes descentralizados, autárquicos, empresas estatales o mixtas, concesionarios de servicios públicos municipales, órganos de control y juzgamiento administrativo; y éstos tienen la obligación de suministrarla en el modo, alcance y oportunidad que reglamente una ordenanza dictada al efecto. Dicha reglamentación no puede restringir o alterar el derecho aquí acordado". Cabe recordar que correspondió al Asunto N° 039/02 y que fue aprobado por unanimidad.

Notemos como los estatuyentes, conocedores de los antecedentes del comportamiento frecuente de algunos que ejercen la política, tuvieron en cuenta de establecer, en este caso, una aclaración específica ya establecida en los artículos 13° y 14° de la misma norma legal: *la reglamentación no puede menoscabar el ejercicio de un derecho fundamental*. Y desde luego, menos, la *interpretación* judicial tiene capacidad de cercenar o impedir un derecho personal y de las garantías establecidas.

Tengamos presente que, el control ciudadano de los intereses públicos contribuye a mejorar sustancialmente la distribución equitativa del recurso comunitario y a preservarlo también para las generaciones venideras. El desentendimiento, por parte de los habitantes, por el resguardo de sus intereses generales acarrea consecuencias nefastas como la pobreza, el deterioro del ambiente, etcétera. En este sentido, recordemos lo escrito, en 1973, por el Premio Nóbel de Literatura Alexandr Soljenitsin: "Una ideología cómoda determina un cómodo término jurídico: *profilaxis social*".(12)

El 7 de octubre de 1991, el Concejo Deliberante de **Viedma** sancionó su Ordenanza de libre acceso a la información, en cumpli-

miento del artículo 11° de la respectiva Carta Orgánica. En los fundamentos los concejales expresaron: "Que, la publicidad de los actos de gobierno es uno de los principios básicos del sistema republicano, que hace a la credibilidad de las instituciones y el fortalecimiento de la legitimidad de los gobernantes;

Que, al mismo tiempo el libre acceso a las fuentes de información constituye una de las bases de la democratización del poder, facilitando la participación ciudadana en los asuntos públicos y haciendo más transparente el proceso de adopción de las decisiones políticas;

Que, resulta oportuno, entonces promover la adopción de las normas que posibiliten la plena vigencia de tales principios, sancionando los elementos adecuados para ello;

Que, de esta manera se establece en el ámbito del Municipio de **Viedma** un sistema de garantías ya sancionado en la **Provincia de Río Negro** en la Ley n° 1829, que contribuirá al mejor desarrollo de su régimen constitucional".

El 3 de julio de 2002, el Concejo Deliberante de **Ushuaia** promulga la Ordenanza 2474 de libre acceso a la información y señala que es un derecho de toda *persona* ampliando lo señalado en la Carta Orgánica que lo restringe a únicamente a los *vecinos*. La rigurosidad en la redacción de las normas contribuye en mucho a su aplicación y a evitar la posibilidad de interpretaciones disímiles que conduzcan al conflicto o evadir responsabilidades.

Un caso particular es el de la Ordenanza N° 432/04, de **Trevelin, Provincia del Chubut**, que en su artículo 5° exige al peticionante de información que exprese el *interés* que lo motiva y el *destino* que le dará a la misma: "La solicitud debe realizarse por escrito, con la identificación de la persona jurídica solicitante u organismos gubernamentales. Debiendo presentar la manifestación del propósito de la requisitoria, y el destino que se dará a la información requerida. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento". A nuestro entender, dado el carácter del texto, debe aclararse *quién* decidirá y cuales serán los criterios a emplearse para la toma de decisión



con respecto a que si los motivos esgrimidos son *suficientes* y si el destino es el *correcto*. De mantenerse la actual situación fácilmente se podrá, al menos, entorpecer el ejercicio del derecho. Desde luego que es un avance muy sustantivo la existencia de la Ordenanza aquí comentada y que deberán ser los ciudadanos de **Trevelin** quienes, en definitiva, se den respuesta a la marcha de su proceso de participación ciudadana.

5) A las cosas

"El comprender claramente lo que se debe hacer no va acompañado del saber hacerlo". (14)

Bernard Shaw (1945)

De la misma manera que son inconcebibles todos los derechos humanos si no se cumple el derecho a la vida sería irrelevante imaginar a la democracia sin el derecho al libre acceso a la información. Bien lo explicó John Rawls en 1971: "La prioridad de la libertad significa que la libertad solamente puede ser restringida a favor de la libertad en sí misma". (15)

Los derechos han de ser conocidos y comprensibles por cada uno de los habitantes, siendo tarea de la propia comunidad favorecer su difusión, en el sentido más amplio del concepto, hasta que sean *carne de la carne* de todos por igual. Un buen ejemplo de lo antedicho es el libre acceso a la información por parte de la ciudadanía ya que éste debe ser un *bien cotidiano*, si se nos permite la expresión. Además, la participación ciudadana responsable se logra "Sólo cuando se da un intercambio informativo entre gobernados y gobernantes, cuando los gobernados tienen el conocimiento en debido tiempo y forma de toda la actividad que se realiza dentro de la esfera pública, que implica el accionar de los gobernantes hacia y en la toma de las decisiones.

Se trata de un saber que por ser público le corresponde a los gobernados. Para que esta premisa se cumpla es necesario el reconocimiento del derecho al libre acceso a la información administrada por el Estado". (16)

Dentro de las paradojas del Siglo XXI, estamos inmersos en auspiciosos procesos de desarrollo pleno de los derechos de tercera y cuarta generación y, al mismo tiempo, envueltos en *aquelarres* donde unos pocos deciden que la existencia humana es inferior a *tres centavos*, que más de mil de millones de hombres y mujeres queden, de hecho, excluidos del trabajo, la seguridad social, la alimentación adecuada, la educación formal básica, etcétera. También, la corrupción, las políticas *prebendarias*, las prácticas venales de las voluntades periodísticas y, entre otras, la connivencia entre los poderes que deben ser independientes y eficaces, provocan perversos círculos de hierro donde una parte importante de la población queda más expuesta en su débil e inestable situación económica, se contamina el ambiente, se aniquilan masivamente animales poniendo en peligro la subsistencia de muchas especies, etcétera.

Por suerte, por otro lado, el nuevo milenio ha iniciado su andar con claros indicios de fortalecimiento de los sistemas democráticos antes periódicamente denostados por quienes deberían haber sido sus fieles y eficientes custodios aún ante los ataques de los violentos autoritarios. Y, sin duda, la peculiaridad principal de esa fuerza que sustenta a la libertad está dada por la cada vez más inteligente participación responsable de la ciudadanía.

El ciudadano por su dignidad humana y como elector o consumidor es la fuente de todo poder, el destinatario del accionar público y a quien los administradores elegidos y designados deben rendir cuentas en forma regular y cada vez que lo sea requerido en tal sentido; esa es la *llave maestra* de la democracia de calidad, lo demás es mero formalismo o la tiranía. Cabe recordar que Marino Moreno, el 6 de noviembre de 1810, publica en la *Gaceta*: "Es justo que los pueblos esperen todo bueno de sus dignos representantes; pero también es conveniente que aprendan por sí mismos lo que es debido a sus intereses y derechos. (...) El bien general será siempre el único objeto de nuestros desvelos, y la opinión pública el órgano por donde conozcamos el mérito de nuestros procedimientos. Sin embargo, el pueblo no debe contentarse con que sus jefes obren bien; él debe aspirar a que nunca puedan



obrar mal, que sus pasiones tengan un dique más que firme que el de su propia virtud; y que, delineado el camino de las operaciones por reglas que no esté en sus manos trastocar, se derive la bondad del gobierno, no de las personas que lo ejercen, sino de una Constitución firme, que obligue a los sucesores a ser igualmente buenos que los primeros, sin que ningún caso deje a éstos la libertad de hacerse malos impunemente". (17)

Entonces, hoy en día, por lo menos es necesario incrementar y mejorar los esfuerzos en aras de crear las condiciones estructurales y alentar los procesos que afiancen la democracia cotidiana de calidad. En tal sentido, algunas líneas de acción han de ser:

- ▲ Identificar sistemáticamente toda la normativa atinente en un *mapa* dinámico donde también se visualicen las carencias y eventuales distorsiones.
- ▲ Difundir ampliamente, inclusive entre los alumnos de los distintos niveles de la educación, el derecho al libre acceso a la información.
- ▲ Bregar para que toda persona tenga el mismo derecho, sin distinción de ninguna naturaleza.
- ▲ Procurar que el derecho al libre acceso a la información sea el equivalente en todas las instancias de cada uno de los poderes públicos: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, en los niveles, municipal, provincial y nacional.
- ▲ Establecer el sentido más amplio de este derecho y que las excepciones, las menos posibles, sean siempre producto de una norma legal debidamente fundada, con plazos establecidos, y que nunca, por ejemplo, las declaraciones patrimoniales de los representantes y autoridades públicos puedan *ampararse* en restricciones para su conocimiento general.
- ▲ Procurar la extensa capacitación ciudadana y de quienes trabajan en los Poderes Públicos, para contribuir a un mejor ejercicio de este derecho.
- ▲ Difundir pública y ampliamente los casos de negación o de intento de cercenar este derecho con el fin de incrementar el consenso social del importante camino que aún falta por recorrer.

- ▲ Los criterios han de ser: gratuidad, sencillez, universalidad, libre de toda explicación de los motivos y destino de lo obtenido y expeditivo en el trámite.
- ▲ La información suministrada debe ser siempre completa, veraz, adecuada y oportuna.
- ▲ La negación infundada a suministrar información ha de constituir una falta grave y un delito cuando corresponda.
- ▲ La presentación judicial, cada vez que el recurso administrativo esté agotado ante eventuales negativas a suministrar información pública, consolidará el ejercicio de este derecho y permitirá sancionar a quienes tienen interés en ocultar su *velado interés*.
- ▲ Debe generalizarse el derecho al amparo ante la menor resistencia de cualquier poder público a suministrar información, y el juez, previa comprobación sumarísima de la denegatoria arbitraria, deberá exigir el pronto despacho de la autoridad correspondiente.
- ▲ La difusión del derecho al libre acceso a la información debe ser amplia, precisa y tendiente a su comprensión general por parte de toda la población.

Desde luego que a la nómina de prioridades para la acción la podríamos ampliar en mucho; pero alcanzar lo antedicho, sin duda, será un avance muy significativo en la consolidación de la democracia cualificada. Y recordemos lo manifestado al respecto por el Premio Nóbel de Economía en 1998, Amartya Sen: "El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, y estos temas son fundamentales para el proceso de desarrollo".(18)

Ya los antiguos pensadores estaban convencidos que si encontraban un punto de apoyo podrían mover a la Tierra, luego inventaron la rueda y mucho más adelante los seres humanos caminaron por la Luna; mientras tanto la humanidad avanzó con serios tropiezos de equidad, barbaries atroces, *aventuras* facilistas de corta monta y grandes perjuicios para la mayoría, etcétera. Y también los derechos fundamentales se fueron acrecentando y diversificando hasta su cuarta genera-



ción y aún más. Hoy, aunque nos seguimos debatiendo en aguas turbulentas, tenemos en claro que **sólo la democracia podrá crear las condiciones para el desarrollo sustentable y que el derecho a la libre información contribuirá en mucho a que la ciudadanía responsablemente involucre sea la protagonista principal en la construcción de su propio destino y de mejorar las condiciones de vida para las próximas generaciones.**

En síntesis, como escribiera Oscar Wilde en 1896 desde la cárcel de Reading: "Ser completamente libre y hallarse al mismo tiempo sujeto al dominio de la ley, he aquí la eterna paradoja de la vida humana, sentida por nosotros a cada momento.

Y pienso con frecuencia que ésta es sin duda la única explicación posible de tu modo de ser; si es que existe alguna explicación del profundo y pavoroso secreto de un alma humana, aun cuando esta explicación es la que hace todavía más maravilloso el secreto".(19)

Sin embargo, la aprobación de normas que garanticen el acceso a la información pública no dará la tranquilidad institucional para erradicar la corrupción y otros delitos que se cometen desde abusos que se procuran desde los gobiernos. Tampoco la puesta en marcha de políticas de Estado son suficiente garantía de transparencia y participación. Entonces, estas dos últimas condiciones asociadas a la participación responsable de la ciudadanía serán los contextos para revertir los desvíos e irregularidades que se producen en la región.

Se cuenta en Patagonia con ventajas comparativas para continuar impulsando la generalización del acceso a la información. Los cinco Estados provinciales cuentan con presupuestos públicos para llevar adelante políti-

cas de gobierno que instrumenten lo expresado en las distintas normas de acceso en vigencia y aquellas que se aprueben a futuro.

Por último, la ciudadanía patagónica se debe a sí misma el involucrarse en función de preservar una de las regiones con mayor potencial del país y profundizar el recupero institucional que se está produciendo en algunos de los municipios en donde los vecinos han optado por ejercer activamente los derechos que les corresponden y que han estado latentes desde el retorno a la democracia en 1983.

Si esto no sucede, estaremos deshonrado a aquellos que han realizado enormes esfuerzos, inclusive con su vida, por recuperar la democracia, consolidarla y darnos como pueblo una nueva oportunidad de vivir dentro del Estado de Derecho. A treinta años del inicio de la dictadura más sangrienta que azotó a nuestro país, es una responsabilidad que no podemos evadir.

El acceso a la información es una de las llaves para recuperar la democracia que tanto anhelamos. Las condiciones están presentes en la región y la comunidad tiene la palabra, de ahora en más, para ejercer uno de los derechos fundamentales que nos constituye en ciudadanos. Resta organizarnos, como comunidad, en relación con otros sectores y las autoridades locales para que las provincias de Santa Cruz y Neuquén aprueben las normas provinciales que equiparen los derechos de el resto de sus vecinos patagónicos. Lo mismo sucede con los municipios que, teniendo autonomía, aun no han aprobado y puesto en marcha el acceso a la información que todo ciudadano tiene derecho a contar y que resulta imprescindible para actuar constructivamente en la vida pública local.

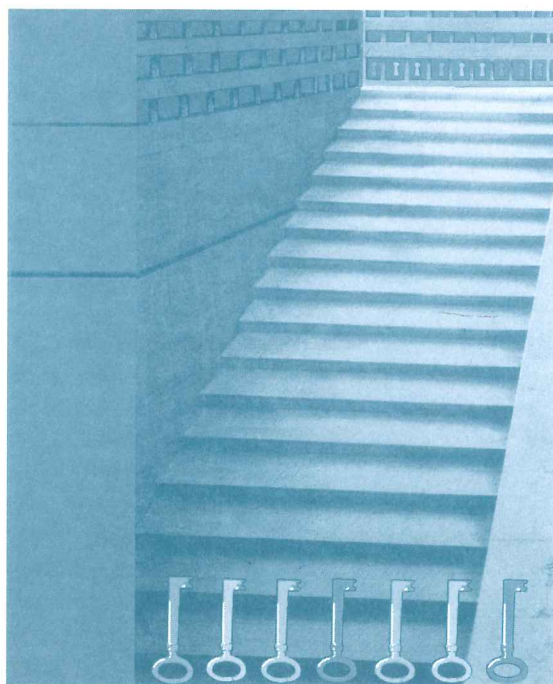
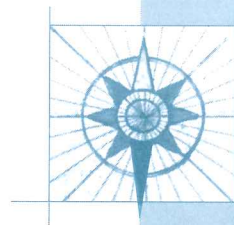


Referencias

- (1) Soboul, Albert. **Danton**. Centro Editor de América Latina. Página 68. Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 1970.
- (2) Pierini, Alicia y Lorences, Valentín. **Derecho de acceso a la información**. Editorial Universidad. Páginas 20 y 21. Buenos Aires, Argentina. 1999.
- (3) Perry, Anne. **Half Monn Street**. Plaza Janés. Página 151. Barcelona, España. Abril de 2001.
- (4) Baron, María. **Acceso a la Información en el Poder Legislativo**. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Página 7. Buenos Aires, Argentina. Marzo de 2003.
- (5) Van Dijk, Teum A. **Racismo y análisis crítico de los medios**. Paidós. Página 24. Barcelona, España. 1997.
- (6) Ventura, Adrián. **Poder y Opinión Pública**. Rubinzal-Culzoni Editores. Página 57. Santa Fe, Provincia de Santa Fe, Argentina. 16 de abril de 2004.
- (7) Van Gogh, Vincent. **Cartas a Theo**. Septiembre de 1884.
- (8) Fundación Ambiente y Recursos Naturales. **Participación Pública y Autonomía Municipal**. Buenos Aires, Argentina. Octubre de 2001.
- (9) Moreira, Manuel. **Antropología del Control Social**. Editorial Antropofagia. Páginas 26 y 27. Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 2001.
- (10) Stuart Mill, John. **El Gobierno Representativo**. Librería de Victoriano Suarez. Páginas 182, 183, 240, 241 y 242. Madrid, España. 1878.
- (11) Tolstoi, León. **Cartas**. Bruguera. Página 23. Barcelona, España. Febrero de 1984.
- (12) Soljenitsin, Alexandr. **Archipiélago GULAG**. Plaza & Janés. Página 46. Barcelona, España. 1974.
- (13) Varios autores. **Herramientas Jurídicas de Participación y Acción Ciudadana**. Sociedad Crítica. Páginas 51 y 52. Córdoba, Provincia de Córdoba. Noviembre de 2004.
- (14) Shaw, Bernard. **Guía política de nuestro tiempo**. Losada. Página 14. Buenos Aires, Argentina. 6 de Mayo de 1946.
- (15) Rawls, John. **Teoría de la Justicia**. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición en español, segunda reimpresión. Página 230. México, México. 2000.
- (16) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Patagonia Natural y Global Enviroment Facility. **Participación Pública**. Páginas 32 y 33. Puerto Madryn, Provincia del Chubut, Argentina. Marzo de 2003.
- (17) Moreno, Mariano. **Sobre las miras del Congreso que acaba de convocarse, y constitución del Estado**. Gaceta de Buenos Aires. 6 de noviembre de 1810.
- (18) Sen, Amartya. **Desarrollo y Libertad**. Planeta. Página 35. Buenos Aires, Argentina. Agosto de 2000.
- (19) Wilde, Oscar. **De Profundis**. Edimat Libros. Páginas 58 y 59. Madrid, España. 1998.

La Regulación del Acceso a la Información Pública Ambiental en la Argentina

por Andrés M. Nápoli





I. Introducción¹

Hace ya algunos años comenzó a insinuarse cierto interés de la ciudadanía por acceder a la información que se encontraba en poder de los gobiernos. Este conocimiento se insinuaba como necesario, tanto para lograr el desarrollo autónomo de la vida privada, como para incidir en los procesos de toma de decisiones en el ámbito de lo público².

Surge de esta manera el derecho de acceso a la información, el cual permite a los ciudadanos la posibilidad de solicitar al Estado el otorgamiento de determinada información, que puede resultar de interés del peticionante y que no haya sido clasificada legalmente como reservada³.

En lo que hace específicamente a la temática ambiental, la información es una herramienta de fundamental importancia con la que cuentan los ciudadanos para hacer efectivo el mandato de protección, que les confiere el Art. 41 de la Constitución Nacional y que consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado, junto al deber correlativo de preservarlo.

Asimismo, la característica fundamental que posee la información, es que además de su valor propio o intrínseco, puede ser también utilizada como un medio para el ejercicio de otros derechos, para llevar a cabo la fiscalización y el control institucional y el adecuado ejercicio de la participación ciudadana.

II.- El derecho de acceso a la información

A los fines de la comprensión de este derecho, es necesario hacer algunas distinciones

conceptuales. En primer lugar, el libre acceso a la información no es el equivalente a la "publicidad de los actos de gobierno". Este es uno de los principios básicos del sistema republicano y su contenido está dado por la obligación del Estado de dar a conocer sus propias decisiones: leyes, reglamentos, resoluciones, etc. El libre acceso a la información, en cambio, es el derecho de cualquier persona a acceder a información pública seleccionada por el propio interesado⁴.

El fundamento teórico para acceder libremente a la información se basa en la naturaleza pública de la misma. Se trata de información relevante a la vida y a las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto. En general, este derecho se circunscribe a la información administrada por el Estado, pero puede incluir información privada de naturaleza pública; tales son los casos, por ejemplo, de información de empresas prestadoras de servicios públicos o de industrias riesgosas.

En segundo lugar, es necesario diferenciar conceptualmente, aún cuando estén operativamente relacionados, el libre acceso a la información del deber del Estado de generar y ofrecer información. En este caso, estamos ante una obligación del Estado de producir cierto tipo de información, la cual también es de naturaleza pública, y difundirla. Esto es, objetivamente, distinto al derecho de una persona de acceder a información administrada por el Estado⁵.

En síntesis, el ejercicio del derecho implica la posibilidad del ciudadano de acceder a los datos de carácter público que requiera, sin necesidad de invocar interés particular o legítimo y que obliga al Estado o a los particulares especialmente obligados a facilitarlos,

¹ Este artículo ha sido publicado en la Revista Jurídica de Buenos Aires. El autor agradece muy especialmente a los Dres. Daniel Perpiñal y Juan Martín Vezzulla por la colaboración prestada para la realización de este artículo.

² Saba, Roberto P. "El Derecho de la Persona a Acceder a la Información en Poder del Gobierno". Seminario "Access to information in the Americas". Inter American Dialogue. ADC - CELS. Working Paper. 2002. pág. 1. Disponible en www.adc.org.ar.

³ Sabsay, Daniel - Tarak, Pedro. "El Acceso a Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable". Manual n° 3. FARN. 1997.

⁴ Ryan, Daniel. "Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad". "Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales"; FLACSO/Chile - Nueva Sociedad, 2001.

⁵ Ryan, Daniel, op cit.



sin que pueda imponerse restricción o negativa, salvo las comprendidas en las excepciones regladas.

Este derecho incluye el acceso a la documentación integrada por los expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos, estudios científicos o a cualquier documentación financiada por los presupuestos públicos y todo aquello que mediante norma se instituya⁶.

Asimismo, abarca la información sobre políticas, programas, planes y proyectos sobre las diversas instancias de la toma de decisiones y de las instancias de participación pública que se establezcan.

La consagración del acceso a la información como un derecho, es un dato relativamente reciente en los distintos ordenamientos jurídicos. Ello en gran parte se ha debido a la actuación de los movimientos ambientalistas, quienes advirtieron que el ejercicio del derecho a acceder a la información era de fundamental importancia para poder llevar a cabo su labor de control de la actividad pública o privada, que pudiera poner en riesgo la existencia de un medio ambiente sano⁷.

Uno de los primeros antecedentes en la materia lo constituye la "Freedom of Information Act" (FOIA), sancionada en los Estados Unidos en 1966, que consagra el derecho de toda persona a acceder a la información que obre en poder de las agencias gubernamentales. Asimismo, impone al gobierno la obligación de poner a disposición del peticionante una serie de documentos específi-

camente enumerados, como así también las instrucciones dadas al personal de las distintas agencias y que puedan afectar a los administrados.

Nuestro país ha tenido una evolución disímil en este sentido, en tanto varias constituciones provinciales han reconocido el derecho en sus textos, como ha sucedido con las provincias de Buenos Aires y de Chubut, mientras que no ha ocurrido lo propio con el texto nacional. En efecto, la Carta Magna carece de cláusulas que, de manera expresa reconozcan el derecho de acceso a información pública a favor de los ciudadanos⁸, aún cuando cuenta con previsiones que posibilitan su ejercicio y que surgen de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos del Art. 75 inc. 22⁹.

No obstante ello, en varios de sus artículos asigna obligaciones específicamente relacionadas con la información¹⁰, tal como sucede con la temática ambiental. En este sentido, el Art. 41 impone a las autoridades "el deber de proveer información ambiental", lo cual obliga al Estado a hacer conocer la información ambiental de carácter pública que se encuentre en su poder¹¹.

En virtud de este mandato "el Estado asume los deberes de procesar la información que disponga y difundir la información acumulada y actualizada, todo ello de modo eficaz y constante"¹².

En síntesis, el deber de las autoridades no se limita a recolectar datos y proporcionar la información que disponga, sino que el

6 Di Paola, María Eugenia – Oliver, Fabiana. Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires. FARN. Bs. As. 2002. pág. 21.

7 Saba, Roberto. Op. cit.

8 Lo ha establecido únicamente de manera expresa en beneficio de los partidos políticos, por vía del Art. 38. Ver "Acceso a la Información y Participación Pública en Materia Ambiental. Actualidad del Principio 10 en la Argentina". FARN - AMEAI - CEDHA - 2005.

9 Nos estamos refiriendo específicamente a la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", la "Convención Americana sobre los Derechos Humanos" y el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", las que de diferente manera reconocen el derecho que asiste a todos los ciudadanos de acceder a información que sea considerada como pública.

10 Lo mismo sucede en el caso de consumidores y usuarios. Sobre el particular ver: Martín, Santiago J. "El derecho de libre acceso a la información pública". Derecho Ambiental (Su actualidad de cara al tercer milenio) Eduardo P. Jiménez Coordinador. Ed. EDIAR. Bs.As. 2004. pág. 330.

11 Valls, Mariana. "Derecho Ambiental", Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.

12 Bidart Campos, Germán. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", T 1-B, Ediar, Buenos Aires, 2001, pág. 235.

mismo es mucho más integral, en tanto debe procesarla y ordenarla para facilitar su conocimiento a los particulares.

III.- La regulación normativa del acceso a la información pública

El derecho en estudio ha evolucionado notablemente en los últimos años, fundamentalmente a partir de la sanción de las leyes n° 25.675 y n° 25.831, que específicamente regulan el acceso a información pública, pero limitado a la materia ambiental, a las que más adelante nos referiremos.

Fuera de la temática específicamente ambiental, el Poder Ejecutivo ha sancionado el Dto. n° 1172/03, que hace lo propio respecto de la información en poder de la administración pública nacional y las empresas prestadoras de servicios públicos¹³.

No obstante ello, es necesario destacar que no se ha sancionado aún una ley que establezca el derecho de acceso a información pública de carácter general, y que un proyecto de ley que contó con media sanción de ambas cámaras del Congreso perdió el año pasado estado parlamentario al no poder suscitar el consenso necesario para lograr su sanción definitiva¹⁴.

III.a.- El acceso a la información en la Ley General del Ambiente

La Ley n° 25.675 (LGA)¹⁵, es una ley marco en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental, que ha sido sancionada en virtud del mandato contenido en el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución. Reúne en su texto los aspectos básicos de la

política ambiental nacional y cuenta con varias disposiciones en materia de acceso a la información pública.

En primer lugar, 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, disposición que complementa 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 establezcan¹⁶.

Por otra parte, impone a las personas, físicas y jurídicas, públicas o privadas, la obligación de "proporcionar información relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan". Se trata de actividades que se encuentran en la esfera privada, pero cuyas consecuencias pueden afectar al ambiente, lo cual justifica su conocimiento público.

Asimismo se establecen un conjunto de obligaciones a cargo de las autoridades, tales como:

- a) Desarrollar un "Sistema Nacional Integrado de Información Ambiental", que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible.
- b) 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).
- c) 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.

¹³ Sobre el particular ver "Acceso a la Información y Participación Pública en Materia Ambiental. Actualidad del Principio 10 en la Argentina". FARN - AMEAI - CEDHA - 2005. Op. cit.

¹⁴ Las reformas introducidas por el Senado al proyecto originariamente votado por la Cámara de Diputados fueron sumamente 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 www.cippec.com.ar y www.farn.org.ar;

¹⁵ Sancionada el 6/11/2002 y publicada en el B.O. 28/11/2002.

¹⁶ 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.





Estas disposiciones conforman las pautas básicas para la construcción de un sistema de información, que es uno de los instrumentos fundamentales con que cuenta la autoridad de aplicación para la planificación y el desarrollo de la política ambiental.

Cabe destacar que, pese haber transcurrido tres años desde la sanción de la norma citada, ninguno de los mandatos antes mencionados han sido puestos plenamente en vigencia¹⁷.

III.b.- Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental

La Ley n° 25.831¹⁸ establece los presupuestos mínimos destinados a garantizar el derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental, tratándose de la primera y única ley vigente, de alcance nacional, destinada a regular el Acceso a la Información Pública, y que, en consonancia con la LGA, garantiza el derecho a toda persona a acceder, a la misma, en forma libre y gratuita.

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

La norma contiene la mayoría de los elementos destinados a garantizar el ejercicio del derecho a solicitar información en poder del Estado y aquellos dirigidos a garantizar su eficacia¹⁹, entre los que se destacan cuestiones tales como: la legitimación para solicitar información, los obligados a proveerla, la delimitación de las excepciones al ejercicio, la responsabilidad de los funcionarios que nieguen el acceso a la información y la posibilidad de recurrir de manera directa a la jus-

ticia en los casos de denegatoria de información.

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; 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 distintas jurisdicciones (nación, provincia, municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), como así también en sus diferentes organismos, sean estos autárquicos y/o descentralizados, y las empresas que tengan a su cargo la prestación de un servicio público.

Tanto la Ley n° 25.831 como la LGA, son particularmente importantes desde el punto de vista de su aplicación, en la medida en que siendo normas de presupuestos mínimos, se aplican en todo el territorio de la Nación, incluidas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, quienes, a tales efectos, deberán adecuar sus respectivos ordenamientos normativos.

La obligación de proveer información se sitúa en cabeza de los organismos públicos del Estado, en cualquiera de sus jurisdicciones y de los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean estas públicas, privadas o mixtas.

La petición de la información será totalmente gratuita, a excepción de los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Sobre el particular la norma aclara que, los montos que cada organismo establezca para solventar

17 Ver "Acceso a la Información y Participación Pública en Materia Ambiental. Actualidad del Principio 10 en la Argentina". FARN - AMEAI - CEDHA - 2005. Op. cit.

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

19 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



los recursos utilizados para la entrega de la información, no podrán implicar un menoscabo al ejercicio del derecho conferido²⁰.

Esta 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 acceso.

Un punto de particular interés es el referido a las excepciones que vedan el libre acceso a la información requerida. En este aspecto, la norma ha seguido los criterios establecidos por la mayoría de las normas del derecho comparado, impidiendo la libre disposición de información que pueda afectar a la defensa nacional, las relaciones internacionales, o la que fuera clasificada como secreta por las leyes vigentes. La excepción también integra a la información que se encuentre sujeta a algún proceso judicial, o que pueda afectar el secreto comercial, industrial, la propiedad intelectual, o la confidencialidad de datos de las personas.

En los casos en que se disponga la denegatoria a brindar la información en forma total o parcial, el responsable deberá fundamentar su denegatoria, y en caso de tratarse de una autoridad administrativa, deberá cumplir además con los requisitos de razonabilidad que impone la Ley de Procedimientos Administrativos.

Se establece un plazo máximo de 30 días (hábiles administrativos) para resolver las solicitudes 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 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 amerite²¹.

Sin embargo, la valoración de este plazo deberá relacionarse con el tipo de información y la urgencia que la adquisición de la misma requiera.

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 que encarna 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 los plazos, deberá recurrirse al principio "*in dubio pro ambiente*" y estarse a los plazos de trámite que resulten más adecuados para la protección del ambiente²².

La norma instituye el principio de responsabilidad del funcionario público, estableciendo como infracciones: 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.

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 del servicio.

Finalmente, debemos destacar que la norma en comento, siguiendo los modernos criterios establecidos por la "Convención de Aarhus"²³, establece una disposición que posibilita el Acceso a la Justicia de carácter sumarísimo, para cualquiera de los casos en que se impida el libre acceso a la información requerida.

²⁰ Aunque la norma no ha sido reglamentada, queda claro que los costos a los que hace referencia son los vinculados a los elementos materiales que contengan la información requerida. Ejemplos: copias, soportes magnéticos, etc.

²¹ Ley n° 104 de la Ciudad de Buenos Aires. En igual sentido estaba el Dto. PEN n° 1172/03.

²² En este sentido, los plazos deberán ser valorados por las circunstancias y la urgencia de cada caso.

²³ La convención de acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas ambientales se celebró el 25 de junio de 1998 en la ciudad de Aarhus, Dinamarca, y entró en vigor el 30 de octubre de 2001.



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 información, en los plazos previstos normativamente, vale decir en casos de mora de la administración²⁴.

IV.- Conclusiones

Las normas comentadas, pese a ser de carácter sectorial, implican un notable avance en materia de acceso a la información pública para nuestro país, dado que, junto con el Dto. n° 1172/03, son los únicos instrumentos legales que consagran este derecho a nivel nacional.

Resultan además particularmente importantes desde el punto de vista de su aplicación, en la medida en que siendo normas de presupuestos mínimos extienden su vigencia a todo el territorio de la Nación, incluidas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

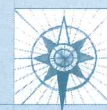
Asimismo, cuentan, desde el punto de vista estrictamente normativo, con la mayoría de los elementos destinados a garantizar el efectivo ejercicio del derecho a acceder a la información, entre los que se destacan:

- ▲ 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 la 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 nieguen el acceso a la información, y
- ▲ La posibilidad de recurrir de manera directa a la justicia en los casos de denegatoria de información.
- ▲ Sin embargo, somos conscientes que la sanción de un conjunto de instrumentos legales no son de por sí suficientes para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información. Ello es así, en tanto no se vean acompañados por una política de gobierno en tal sentido lo cual resulta una asignatura todavía pendiente en la Argentina.

²⁴ Existen numerosos precedentes judiciales que confirman esta hipótesis. Ver casos: "Pampín, Gustavo c/GCBA s/ Acceso a la Información"; "Peña, Hugo c/GCBA s/ Acceso a la Información"; "Poder Ciudadano c/GCBA s/ Acceso a la Información". Disponibles en www.farn.org.ar/control-ciudadano/casos.

Otras publicaciones de FARN



- Acceso a la Información y Participación Pública en Materia Ambiental: Actualidad del Principio 10 en la Argentina (FARN / 2005).
- 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).



