

El derecho-deber de información ambiental como herramienta eficaz de los principios de prevención y precautorio

por MARÍA ISABEL BENAVENTE

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. – II. DERECHO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. – III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES. – IV. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL. – V. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LOS ORDENAMIENTOS LOCALES. – VI. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE. – VII. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN OTRAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS. – VIII. RELACIÓN ENTRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN. – IX. CONCLUSIÓN.

I Introducción

El auge que en los últimos tiempos adquirió el derecho-deber a obtener y dar información veraz y adecuada, está íntimamente relacionado –aunque no en forma exclusiva– con el reconocimiento de los derechos de tercera generación. Las contrataciones en masa, la superioridad del experto frente al profano hizo de este instrumento una pieza clave en el proceso de toma de decisiones, tanto en el ámbito del Derecho público como del Derecho privado.

El derecho a la información, está indisolublemente ligado a los mecanismos de participación ciudadana, a punto tal que se sostuvo que se trata de un presupuesto o prerequisite para el ejercicio de aquéllos⁽¹⁾. En materia de los denominados derechos de incidencia colectiva su impor-

tancia alcanza un nivel superlativo, pues se vincula precisamente con la efectividad de estas prerrogativas y hace que, en los hechos, no se transformen en meras declaraciones de principios sin mayor trascendencia. Participar significa hacerse parte de algo; y mal se puede tener un ideario común o comprometerse con una causa sino se la conoce. Es menester profundizar en la conciencia ciudadana para generar el hábito de la participación activa, para lo cual es indispensable que las personas conozcan cuáles son estos derechos, los asuman como propios y los ejerzan debidamente.

Frente al derecho de los gobernados a ser informados se levanta el deber del Estado de informar que, “dentro del mecanismo funcional de la República moderna, de bases democráticas, ha de abastecer en forma adecuada, permanente, puntual, según las diversificaciones socioeconómicas y culturales”⁽²⁾. Es que, como ha sostenido el más Alto Tribunal, “el derecho de información, de naturaleza individual, adquiere conexión de sentido con el derecho a la información, de naturaleza social, al garantizar a toda persona el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos, los recursos de la cultura y las manifestaciones del espíritu como un derecho humano esencial”⁽³⁾.

derechos de acceso a la información y a la educación ambiental. Derecho Ambiental (primera parte) JA n° 6236, del 7-3-01, pág. 42 sigs.

(2) MORELLO, AUGUSTO M., *El conocimiento de los derechos como presupuesto de la participación*, ED 124-946.

(3) CSJN V. 91. XXIII, “Vago, Jorge Antonio c. Ediciones de La Urraca S.A. y otros”, 19/11/91. [ED. 145-516] Fallos, 314, pág. 1517.

No es dudoso que si las personas cuentan con conocimientos suficientes y veraces, seguramente adoptarán soluciones más convenientes y acertadas y se hallarán en mejores condiciones para aportar argumentos al debate. A la inversa –si carecen de ella– la suerte de la alternativa que se escoja podrá estar condenada al fracaso o bien su eventual éxito será sólo fortuito, pues dependerá del azar, ya que obviamente no será el resultado de un razonamiento estructurado sobre la base de premisas correctas. Una sociedad debidamente informada estará en mejores condiciones de verificar y controlar el rumbo de la gestión de los gobernantes y de hacerse oír mediante los mecanismos de participación previstos en las leyes. Por supuesto, en este trance, los medios masivos de comunicación tienen un rol institucional preponderante, pues participan y colaboran en la difusión de todos aquellos datos de interés que puedan afectar directa o indirectamente a la comunidad. Pero si el propio Estado facilita el acceso a la información de que dispone en sus registros y archivos a todos los habitantes –siempre en la medida que no comprometa otros principios superiores vinculados a su propia subsistencia, las relaciones internacionales y en tanto los datos difundidos no produzcan menoscabo a legítimos derechos de terceros– los administrados podrán formarse criterio por sí mismos y sin intermediarios que, porque son humanos, pueden eventualmente dar a conocer la información sin objetividad.

En cuanto al acceso a la información administrativa en general, se ha sostenido que, en un Estado de Derecho, la información al público por parte de las autoridades facilita la participación en las decisiones de esa índole y constituye una garantía objetiva de razonabilidad y transparencia, un mecanismo idóneo de formación de consenso en la opinión pública respecto de la juridicidad y conveniencia del obrar estatal y, en definitiva, un instrumento de democratización del poder⁽⁴⁾. La participación ciudadana no se agota en la elección popular de los gobernantes, sino que requiere de mecanismos o canales de comunicación continua para procurar el diálogo entre

gobernantes y gobernados e impulsar que éstos tengan oportunidad de ser oídos en las decisiones trascendentes que asuma el poder político⁽⁵⁾. Por otra parte, frente al estado permanente de desconfianza y sospecha que vive la sociedad actual, la transparencia de los actos de gobierno –que incluye a los tres poderes del Estado– es una exigencia cada vez más fuerte, extremo que se complementa con el sentimiento de muchos sectores que no se desentienden de las cuestiones del Estado, sino que parten de la concepción según la cual la *res pública* pertenece a todos los ciudadanos y reclaman –por ende– mayor intervención en los asuntos que a ella conciernen⁽⁶⁾. De este modo, se logra un beneficio adicional, y es que la conducción política procure ser más eficiente, pues la desidia, la inoperancia y aun los hechos delictivos –en concreto la corrupción– pueden salir a la luz, ser objeto de las críticas más despiadadas y quedar expuestos a ser denunciados judicialmente⁽⁷⁾.

En este contexto, no vacilamos en reafirmar que el acceso a la información vinculada con el medio ambiente constituye una herramienta fundamental de participación ciudadana⁽⁸⁾ en temas

(5) SABSAY, DANIEL A., *Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable*, en WALSH, JUAN R.-DI PAOLA, MARÍA EUGENIA y otros, *Ambiente. Derecho y Sustentabilidad*, LL, 2001-67 y sigs. Estos autos enfatizan que “en una democracia participativa el detentar información apropiada constituye un requisito *sine qua non* para poder intervenir en la marcha del gobierno desde la sociedad” y –añade– “el axioma según el cual el pueblo quiere saber de qué se trata, aquí adquiere una magnitud distinta, ya que sólo quien conoce puede participar de manera eficaz y alerta”. En el mismo sentido, BAZÁN, VÍCTOR, *El valor participación popular: los mecanismos de democracia semidirecta*, cit., pág. 367.

(6) TORICELLI, MAXIMILIANO, *Legitimación activa en el art. 43 de la Constitución Nacional* en “El amparo constitucional. Perspectivas y modalidades”, obra colectiva dir. por Bidart Campos, G. y Sagués, Néstor P., Depalma, pág. 34.

(7) Señala MARTÍN MATEO que “las aportaciones más decisivas de los particulares a la ética y legalidad de las conductas públicas, no pasan por los circuitos jurídico-administrativos tradicionales, sino por otros más influyentes sobre la opinión pública como los medios de difusión que sobre ella inciden. No es de descartar que se utilicen estas vías no ya sólo para exigir el cumplimiento de las leyes vigentes, sino para conseguir su derogación o sustitución por otras normas que se planteen unos objetivos más exigentes y que incorporen para ello medidas más contundentes”, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, cit., pág. 27.

(8) FALBO, ANÍBAL J., *La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente*, JA 2003-III-1246 sigs.

(1) FALBO, ANÍBAL J., *La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente*, JA, 2003-III-1246 sigs.; QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO - BENEDETTI y CANICACELAYA, *Derecho Constitucional Argentino*, Rubinzal-Culzoni, 2001, t. II, pág. 874; DÍAZ ARAUJO, MERCEDES, *Los*

(4) GORDILLO, AUGUSTÍN, *El procedimiento de la audiencia pública* en “después de la reforma del Estado”, Bs. As., Fundación de Derecho Administrativo”, 1996, t. VIII, pág. 3 sigs.

que le conciernen directamente y que tienen incidencia en los bienes más preciados del hombre: su vida y su salud. Al propio tiempo, al poner en marcha un mecanismo que posibilita el contacto directo del ciudadano común con los asuntos públicos, en lo que se ha denominado "forma semidirecta de democracia", se fortalece el adecuado desenvolvimiento de la vida institucional⁽⁹⁾. Además, en la medida que esta forma de participación está admitida por la Ley Fundamental y por las leyes, queda sorteado el obstáculo que señala el art. 22 del ordenamiento supremo⁽¹⁰⁾. Como dice MARTÍN MATEO⁽¹¹⁾, "la información es un insumo imprescindible para que puedan movilizarse los grupos sociales más proclives a cooperar en pro de la conservación de los sistemas naturales...". Por tal motivo, todas las personas tienen el derecho de conocer cuál es el estado actual de las cosas en problemas de tanta importancia y qué consecuencias o proyecciones pueden tener las decisiones políticas que se adoptan al respecto, extremos todos ellos que son decisivos para poder adoptar un rol activo en la toma de decisiones que hacen al cuidado y protección del hábitat.

El derecho de acceso a la información ambiental obliga al Estado a compartir sus datos⁽¹²⁾, deber éste que tiene, como contrapartida, el derecho de centralizar aquellos que sean de interés para la vida comunitaria y que provengan de los particulares. De modo que dicha obligación se traslada también a estos últimos, que se encuentran precisados a proporcionar información para que el Estado la procese y la transmita al resto de los ciudadanos.

(9) WALSH, JUAN RODRIGO, *El libre acceso a la información ambiental. Una pieza clave en la reglamentación del art. 41 de la Constitución Nacional*, rev. LL del 1-4-04, pág. 1.

(10) GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, La Ley, 2003, com.art. 39, págs. 355 sigs.; BAZÁN, VÍCTOR, *El valor de la participación popular: los mecanismos de democracia semidirecta*, en "Los valores en la Constitución Argentina" coord. Bidart Campos, Germán- Gil Domínguez, Andrés, Buenos Aires, Ediar, 1999, pág. 367 sigs.

(11) MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, 1ª ed., Madrid, Estudios Trivium, 1994, pág. 27.

(12) MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, cit., pág. 163.

II Derecho a la información y libertad de expresión

El derecho de dar y recibir información se relaciona y complementa con otra garantía que en nuestra Ley Suprema tiene un rango privilegiado: la libertad de expresión y la libre transmisión de las ideas y opiniones, prerrogativas éstas que abrevan en los cimientos mismos del sistema republicano, entre cuyas características se destacan la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios y la igualdad de todos ante la ley⁽¹³⁾. Es que, la libre circulación de las ideas está íntimamente ligada a la posibilidad del ejercicio de otros derechos de los habitantes⁽¹⁴⁾.

La relación entre las garantías constitucionales mencionadas fue advertida desde hace muchos años. En el art. XI de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) se establece que "la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciados de los hombres: todo ciudadano puede hablar, escribir, imprimir libremente...". En los Estados Unidos de Norteamérica, la primera enmienda declaró enfáticamente que "El congreso no dictará leyes que coarten la libertad de palabra o de prensa" (1791).

El derecho de acceso a la información administrativa aparece por primera vez en Suecia. En este país se publicó por primera vez en 1766 la *Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa* que recoge el derecho al acceso a la documentación pública y luego se extendió a todos los países nórdicos. A su vez, en la legislación de los Estados Unidos de Norteamérica este derecho se consagró a partir de 1966 con la *Freedom of Information Act* según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etcétera, dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre posiciones adoptadas o promulgadas, publicándolo trimestralmente.

(13) GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina*, cit., pág. 19 sigs.

(14) CS, S. 289. XXIV. "Servini de Cubría, María Romilda s/amparo", del 8/09/92. [ED, 149-265] Fallos, 315, pág. 1943.

Disposiciones análogas surgieron después en el derecho canadiense por la ley del 28 de junio de 1982, en el derecho francés por la ley 78/753, del 17 de julio de 1978. Italia hizo lo propio en 1990 por las leyes del 8 de julio y del 7 de agosto de ese año, en las que establece el acceso a la documentación⁽¹⁵⁾.

En diversos Estados, el derecho a la información administrativa tiene rango constitucional. Es lo que sucede en Grecia (art. 10, Constitución de 1975); en Portugal (art. 268 de la Constitución de 1976) y en España (art. 105, Constitución de 1978)⁽¹⁶⁾.

En algunos Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, incorporados en nuestra Ley Fundamental a partir de la reforma de 1994 (art. 75, inc. 22) reconocen el derecho inalienable a recibir información. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Con anterioridad, la Asamblea General de Naciones Unidas había declarado que la libertad de información es un derecho humano fundamental (1946).

La Convención Interamericana de Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica- en su art. 13, establece que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole...". Una disposición semejante contiene el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 19).

Para transmitir información sobre la Administración, es preciso primero conocerla⁽¹⁷⁾. Sólo así el diálogo entre gobernantes y gobernados será fecundo y el consenso que surja a partir de él, real y efectivo. Recientemente, en nuestro ordenamiento el decreto presidencial 1171/2003, del 2-12-03 (B.O. del 4/12/03) en su Anexo VII reguló un mecanismo de acceso a la información pública y gratuita, que es aplicable a los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional, como así también a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes del sector

(15) MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Nuevos Instrumentos para la tutela ambiental*, cit., pág. 165.

(16) MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Nuevos Instrumentos para la tutela ambiental*, cit., pág. 165.

(17) MARTÍN MATEO, R., *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, cit., pág. 166.

público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional, o a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien de dominio público (art. 2º).

En materia de información ambiental, aunque como se verá más adelante, algunas leyes anteriores a la reforma constitucional de 1994 contienen disposiciones específicas, a nivel nacional el primer gran paso lo ha dado la ley 25.831, promulgada de hecho el 6 de enero de 2004 (B.O. del 7/1/04).

El deber de informar en los asuntos concernientes al medio ambiente se conecta también con el derecho-deber de educación que incumbe al Estado, quien se encuentra no sólo obligado a no impedir que todo hombre se eduque sino a impartir enseñanza a efectos de asegurar la igualdad de oportunidades de todos los habitantes y crear conciencia sobre los riesgos que corre el hábitat humano y aprenda a conservarlo (art. 41, CN).

Desde otro ángulo, el derecho a la información es también un presupuesto del derecho a acceder a la justicia. En la "Carta Internacional de Acceso a la Justicia para Todos", adoptada por la "Asamblea General de la Unión Internacional de Avocats", en Morelia (México) se dijo que el "acceso a la justicia es un derecho que implica para todo Estado la obligación de dar a conocer a todos los individuos (cuquiera sea su fortuna o su situación social, sin que pueda hacerse distinción alguna de manera especial por razón de edad, de sexo, de nacionalidad, de origen étnico, de pertenencia a grupos, de convicciones religiosas o políticas) sus derechos y la manera de ejercitarlos, ya sea que tales derechos deriven de los convenios internacionales, o de la Constitución, o de las leyes nacionales"⁽¹⁸⁾.

Tampoco puede soslayarse la importancia de esta prerrogativa sobre las causas de responsabilidad civil, pues dadas las conocidas dificultades probatorias en esta materia a la hora de demostrar el nexo de causalidad, el acceso a la infor-

(18) ALTIERI, DOMINGO, *Acceso a la justicia*, parte 1ª, en La Ley Actualidad, del 27-11-2001, pág. 1.

mación permite indagar en todos aquellos elementos científicos y técnicos vinculados con las actividades contaminantes, posibilitando —así— a las víctimas el acceso real y efectivo a una defensa adecuada y eficaz⁽¹⁹⁾.

III El derecho a la información ambiental en las Convenciones Internacionales

El art. 19 de la Declaración de Estocolmo de 1972 dispone que *"es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que presente la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos"*. A su vez, el Principio 20 establece la importancia de contar con un intercambio libre de información científica actualizada y de experiencias.

La Carta Mundial de la Naturaleza, convoca a diseminar el conocimiento obtenido en las investigaciones, los monitoreos de procesos naturales y los ecosistemas, con el objeto de obtener la participación de todas las personas en la formulación de decisiones sobre el ambiente.

La Convención sobre Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, invita a mejorar el intercambio de información, la notificación de las emergencias y la notificación previa de potenciales actividades peligrosas a desarrollarse en un país vecino. En el Principio 10 establece que *"el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la informa-*

(19) GOMIS CAJALÁ, LUCÍA. *Responsabilidad civil por Daños al Medio Ambiente*, Pamplona, Aranzadi S.A., 1998, pág. 172, sigs.

ción sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y las actividades que encierren 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 el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

La Agenda 21, párr. 23.2 expresa: *"Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación. Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos, las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones no afecten a las comunidades donde viven y trabajan. Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contarán las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente"*.

La resolución 10/1994 del Grupo Mercado Común del Mercosur sobre "Directrices básicas en materia de política ambiental" propone promover el fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambiental sustentable a través del aumento de información sustantiva para la toma de decisiones (art. 10, Anexo). La resolución 53/1993, por su parte, impone a los gobiernos de los países importadores ciertas obligaciones, entre ellas, la de asegurar que la información de la importación, liberación e impacto de los agentes de control biológico en cada país esté registrada y disponible al público (art. 7°, Código de Conducta Regional para la Introducción y Liberación al Medio Ambiente de Agentes de Control Biológico").

La resolución 2/01, también del Mercosur —Anexo—, establece que los Estados Parte se comprometen a instrumentar la aplicación de los principios de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y a promover la efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales; incrementar el intercambio de información sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas de esa índole; brindar información en forma oportuna, sobre desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados Parte.

En la Comunidad Europea en 1985 el Parlamento impulsó el "IV Programa Marco de Acción en materia de Medio Ambiente". Sin embargo, la primera Directiva sobre el tema fue aprobada el 7 de junio de 1990 (Directiva 90/313/CEE sobre "Libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente". Según esta disposición, todas las personas físicas o jurídicas de cualquier Estado miembro de la Unión Europea o que tenga su domicilio en uno de ellos y los nacionales de otros países cuando exista el derecho de reciprocidad, tienen derecho a solicitar información aun sin probar un interés determinado y con garantía de confidencialidad de su identidad. La administración pública —nacional, regional o local— que posea información sobre el medio ambiente y los empresarios que gestionen servicios públicos relacionados con aquél están obligados a facilitar información. Esta Directiva autoriza a los Estados miembros a establecer disposiciones para denegar información cuando ésta afecte a la defensa nacional, las relaciones internacionales, la seguridad pública, secretos comerciales, asuntos que sean objeto de pesquisas o los datos de un tercero así como en el caso de solicitudes abusivas o formuladas en forma demasiado general. Concede el plazo de dos meses para responder el pedido de los interesados y establece que, en caso de denegatoria, la resolución tiene que ser fundada.

La Directiva 313/90 citada —modificada por la Directiva 4/2003 sobre Libertad de Acceso a la Información, que mantiene en general los lineamientos de aquélla— comprende en el concepto de información ambiental todo lo referido al medio ambiente: aguas, suelo, fauna, flora, la tierra, los espacios naturales, las actividades que

ocasionen molestias y todas las medidas administrativas y los programas de gestión del entorno. Los sujetos obligados a proporcionarla son los organismos públicos, las reparticiones estatales con responsabilidad por la gestión ambiental y los prestadores de servicios públicos o que ejercen atribuciones públicas.

IV El acceso a la información ambiental en el ordenamiento nacional

El art. 41 de la Constitución Nacional no reconoció expresamente el derecho de libre acceso a la información pública ambiental y sólo estableció la obligación a cargo de las autoridades de proveer a la información y educación ambientales. Se trata, como sostiene BIDART CAMPOS⁽²⁰⁾, de un deber por parte del Estado que reconoce dos aspectos. Por un lado, supone la obligación de recolectar y procesar la información, actividad a través de la cual ejerce una vigilancia y control permanente para conocer las situaciones real o potencialmente riesgosas o dañinas y, por otro, la obligación de difundir la información acumulada y actualizada, de modo eficaz y constante.

Con anterioridad, otras leyes nacionales regularon la información ambiental en áreas específicas. Así, v. gr., la ley 24.051 [EDLA, 1992-79] de residuos peligrosos (art. 60, inc. f) estableció que la autoridad de aplicación debía "crear un sistema de información de libre acceso a la población, con el objeto de hacer públicas las medidas que se implementen". Por su parte, la ley 24.585 [EDLA, 1995-B-1175] —que reformó el Código de Minería— en un Título complementario destinado a la protección ambiental, establece que la autoridad de aplicación está obligada a proporcionar información a quien lo solicite, respecto de la aplicación de las disposiciones del mencionado Título (art. 23).

Más allá de lo dispuesto en esas normas concretas, con anterioridad a la vigencia de la ley 25.831 y en obvia referencia al mandato que contiene el art. 41 CN, algunos autores habían sostenido que "todo lo que tenga vinculación con el derecho a la información tiene carácter

(20) BIDART CAMPOS, GERMÁN. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, 2001, pág. 235.

operativo siempre que no existan restricciones razonables establecidas por ley. Por tal motivo, brindar información ambiental es una obligación operativa que alcanza no sólo al poder ejecutivo, sino también al legislativo y judicial tanto en el ámbito nacional como local⁽²¹⁾.

V

El acceso a la información ambiental en los ordenamientos locales

El libre acceso a la información es una garantía expresamente reconocida en distintas constituciones locales. v. gr. las Constituciones de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia del Chubut⁽²²⁾ (art. 13).

El art. 12 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoce el derecho a la información y a la comunicación del cual gozan todas las personas. El art. 28 de la Constitución de esa Provincia establece: "...Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras..." "...En materia ecológica, deberá...preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales...". Dicha norma fundamental consagra el derecho a solicitar y recibir información adecuada y a participar en la defensa de los recursos naturales y culturales.

Por su parte, la ley 11.723 [EDLA, 1996-A-1346] de Medio Ambiente de la Provincia de

Buenos Aires, garantiza a todos los habitantes de la provincia el derecho a participar en los procesos en que esté involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general. Regula también la participación comunitaria en lo concerniente a las políticas relativas a los recursos agua y suelo. Sus artículos 26 a 28, regulan el Sistema Provincial de Información Ambiental, a tenor de las siguientes normas: "*Las entidades oficiales tendrán la obligación de suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que así lo soliciten, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales y de las declaraciones de impacto ambiental conforme lo dispuesto en el art. 20 segunda parte. Dicha información sólo podrá ser denegada cuando la entidad le confiera el carácter confidencial*". "*El Poder Ejecutivo provincial, a través de la Subsecretaría de Política Ambiental, instrumentará el sistema provincial de información ambiental, coordinando su implementación con los municipios. Dicho sistema deberá reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, y constituirá una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de todo aquel que así lo solicite*".

El art. 12, inc. 2º de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que "*La Ciudad garantiza el derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente...*". Dicha información debe ser transparente, adecuada, veraz y oportuna. Asimismo, es deber del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires "*Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de Gobierno de la Ciudad*" art. 105, inc. 1º. En cuanto al libre acceso a la información ambiental, el art. 26, en su párr. 3º expresa: "*Toda persona tiene derecho a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas*".

La ley 104 [EDLA, 1999-A-1598] del Gobierno de la Ciudad establece que el derecho de acceso a la información alcanza a toda la información relacionada con la actividad del Estado, es decir, a todos los órganos de la Admi-

nistración pública, empresas con participación estatal y los Poderes Legislativo y Judicial en su faz administrativa. También establece limitaciones fundadas en el derecho a la intimidad, secreto profesional y expresamente exceptúa las notas internas que no formen parte de expedientes.

La ley 303 [EDLA, 2000-A-862] de Acceso a la Información Ambiental, es aplicable a la información obrante en poder del Gobierno de la Ciudad, de cualquier autoridad, incluyendo a contratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio.

Para la ley 303, se considera información ambiental, cualquier tipo de investigación, informe, datos sobre el estado del ambiente y de los recursos naturales, las declaraciones de impacto ambiental, los planes y programas, ambos públicos o privados. Dicha norma dispone que todas las personas tienen derecho a solicitar información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, sin necesidad de manifestar ningún interés especial para tal solicitud, con excepción de aquella información que se vincule con la esfera privada de las personas o con los procedimientos que lleva a cabo el Gobierno de la Ciudad, antes de su realización.

VI

El acceso a la información ambiental en la Ley General del Ambiente

Al diseñar los objetivos de la política ambiental, la ley 25.675 [EDLA, 2002-B-165] de Presupuestos Mínimos, aplicable a todo el territorio nacional, establece entre sus principios fundamentales el de *fomentar la participación social* (art. 2º, inc. i) y el de "*Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma*" (art. 2º, inc. i).

A su vez, el art. 16 dispone: "*Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada*".

El art. 17, por su parte, establece que "*la autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del*

ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)". Por lo tanto queda a cargo de la autoridad competente el almacenamiento sistemático y periódico de la información, como así también la obligación de ordenarla de modo de facilitar el acceso de los ciudadanos.

También como norma de Presupuestos Mínimos -vigente en todo el territorio de la República-, en cumplimiento del mandato constitucional (art. 41, CN), se sancionó la ley 25.831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental⁽²³⁾.

Por su naturaleza, una ley de presupuestos mínimos indica que se trata de normas básicas y comunes a todo el territorio de la Nación (art. 6º, ley 25.675)⁽²⁴⁾ y, por ende, operativas y eficaces. Las provincias y los municipios pueden ampliar los derechos amparados en procura de su mayor protección, pero de ningún modo están habilitados para restringir o limitar los derechos que ella reconoce y garantiza⁽²⁵⁾. Se trata de un piso, uniforme y común para todo el territorio del Estado⁽²⁶⁾ que tiene su fundamento en la protección del ambiente⁽²⁷⁾, reviste carácter de

(23) Sancionada el 26 de noviembre de 2003, promulgada el 6 de enero de 2004 y publicada en el Boletín Oficial del 7 de enero de 2004.

(24) El art. 6º de la ley 25.675 dispone: "Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el art. 41 CN, a toda norma que conceda una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental".

(25) ESAÍN, JOSÉ A., *El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675*, LexisNexis, Fascículo del 7-1-2004, pág. 9. Este autor explica que "la supremacía federal es un principio que sólo es invocado a funcionar en casos en que pudiera existir superposición en el sector que denominaremos intermedio o de intersección. En el caso del art. 41 de la CN, cuando la norma de provincia viole los presupuestos mínimos federales podrá ser tachada por ser norma inferior -conforme art. 31 CN- y por no "adaptarse" a los presupuestos mínimos, conforme la regla de la complementariedad del art. 41, párr. 3º de la CN".

(26) CABRATTA, NESTOR, *Apostillas de la ley 25.612 de Residuos Industriales*, DJ 2002-3, pág. 1.

(27) LAGO, DANIEL H., *La Ley General del Ambiente (ley 25.675) y sus reglas procesales. Reflexiones sobre su constitucionalidad*, JA, 2003-III, pág. 1272 sigs.

(21) QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, cit. por PIGRETTI, DOLORIS, PEREDNIK, ALICIA, LÓPEZ, JUAN, FOTI, MARICEL, FERNÁNDEZ, MÓNICA, *Derecho de acceso a la información ambiental*, en "Derecho Ambiental" (primera parte), JA del 7-3-2001, n° 6236, pág. 55.

(22) En esta provincia se sancionó además la ley 3764 de "Libre acceso a las fuentes de información y publicidad de los actos de gobierno".

orden público⁽²⁸⁾ y es, por ende, indisponible e inderogable.

Para la ley, por información ambiental se entiende "toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

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

b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente" (art. 2°).

Establece, además, que el acceso a la información será libre y gratuito para toda persona física o jurídica y —añade— que no será necesario acreditar razones de interés determinado. Tras señalar que la gratuidad no alcanza a los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información, dispone que éstos *en ningún caso podrán provocar menoscabo alguno al ejercicio del derecho conferido en esa ley* (art. 3°).

La obligación de garantizar el derecho a la información ambiental no sólo recae sobre el Estado y sus entes autárquicos, sino también en las empresas prestadoras de servicios públicos, sean éstas privadas, públicas o mixtas (art. 1°), y las autoridades de todas ellas estarán obligadas a facilitar la información requerida en las condiciones establecidas en la ley y su reglamentación (art. 4°). La autoridad ambiental nacional está precisada a cooperar con la tarea de facilitar el acceso a la información y a promover la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones (art. 6°).

Aunque la norma no lo establezca expresamente, es obvio que la información proporcionada tiene que ser clara, accesible, oportuna y veraz⁽²⁹⁾, requisitos todos ellos que constituyen

(28) VALLS, MARIO, *La ley 25.675 General del Ambiente. Una miscelánea de medidas protectoras del ambiente uniformes que sigue dispersando la legislación federal*, JA, 2003-III-1294 y sigs.

(29) LAGO, DANIEL H., *Derecho a la información y participación comunitaria en la Ley Ambiental de la Provincia de Buenos Aires*, JA, 1996-IV-927 sigs.; DIAZ ARAUJO, MERCEDES, *Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental*, cit., FALBO, ANIBAL J., *La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente*, cit.

presupuestos esenciales para que el deber que incumbe tanto al Estado como a los entes privados encargados de suministrar los datos, pueda considerarse satisfactoriamente cumplido de buena fe. Debe tratarse, además, de elementos presentados con objetividad, debidamente organizados, actualizados y completos. Una información superficial o desorganizada sólo cumpliría formalmente con la exigencia legal. En uno de los pocos pronunciamientos judiciales sobre el tema que se registran en nuestro país, la Cámara Federal platense ordenó a una empresa petrolera —Repsol YPF— colocar una red de monitoreo continuo de las emisiones gaseosas que expulsa a la atmósfera, la que sería controlada por vía remota por la Universidad Nacional de la Plata. En dicha oportunidad, la alzada destacó la exigencia u obligación de las personas físicas y jurídicas de proporcionar información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan⁽³⁰⁾.

El art. 7° establece que sólo podrá denegarse la información en los siguientes casos:

a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;

b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;

c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;

d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de los datos personales;

e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;

f) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.

Por su índole, las excepciones previstas son justificadas ya que procuran armonizar —por un lado— el derecho de acceder a la información ambiental con la seguridad y subsistencia del propio Estado y, por otro con derechos y garan-

(30) CFed. La Plata, sala 3°, "Marzeo, Alicia y otros c. YPF S.A. s/cese de daño ambiental", JA, 2003-III-394 sigs.

tías individuales expresa o implícitamente reconocidos en la Constitución Nacional, así v. gr. el derecho a la intimidad, la garantía de ejercer el comercio e industria lícita, la garantía de la propiedad y del debido proceso, procurando que este último no se malogre o frustre debido a la difusión de datos o informes que pueden conspirar contra las diligencias conducentes a la investigación de delitos en una causa judicial en trámite.

Sin embargo, la autoridad administrativa requerida no podría ampararse arbitrariamente en alguna de estas causales para denegar la solicitud. En resguardo de la transparencia se exige que la denegatoria total o parcial de la información debe ser fundada y observar los recaudos de razonabilidad y motivación que son exigibles a todo acto administrativo (art. 7°, *in fine*). Pero si advierte que la información solicitada tiene entidad para provocar menoscabo a los legítimos derechos de terceros, pensamos que debería dar vista del pedido a los potenciales afectados a efectos de que puedan manifestar su oposición. Luego, si considera que las razones invocadas son atendibles, podrá denegar el pedido en los términos que exige la norma.

En resguardo de la garantía efectiva de acceso a la información, la ley establece el plazo de treinta días hábiles para que la entidad encargada de suministrar los datos se expida, los que habrán de contarse a partir de la presentación de la solicitud. La ley 303 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, prevé a tal efecto el plazo de quince días hábiles cuando la información se encuentre en poder de la autoridad administrativa y uno no mayor a treinta días hábiles cuando se encuentre en poder de terceros.

En caso de obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo indicado precedentemente o denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, como así también, si por un acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho a acceder a la información, el art. 9° de la ley 25.831 establece que quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísimo, ante los tribunales competentes. Asimismo, con remisión a la ley 25.164 [EDLA, 1999-B-123] de Empleo Público, dispone que "todo funcionario o empleado cuya conducta encuadre en las prescripciones de este artículo, será pasible de las sanciones" que dicha norma prevé "o de aquellas

que establezca cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder". Del mismo modo, establece que las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones previstas en la ley, serán pasibles de las sanciones que impongan las normas o los contratos que regulan la concesión, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

Como se advierte, la importancia del acceso a la información ambiental ha llevado al legislador a prever una acción judicial en caso de negativa injustificada por parte de las autoridades administrativas a proporcionarla o cuando éstas restrinjan indebidamente la garantía legal, y a tal efecto establece que la vía debe ser sumarísima. La referencia al acto u omisión arbitrarios, da cuenta de que la vía apropiada bien puede ser el amparo que contiene la norma básica consagrada en el art. 43 de la CN.

El acceso a la información y a los datos vinculados con el medio ambiente, tal como se encuentra redactada la norma, trae a la memoria la acción de hábeas data —contemplada en el art. 43 de la CN—, con la diferencia de que ésta ha sido prevista para los datos personales que constan en registros o bancos de datos públicos o privados destinados a proveer informes y en cambio, en este caso, se trataría de datos de interés general, vinculados con el ejercicio de los derechos de incidencia colectiva. Desde esta perspectiva, podría sostenerse que se trata de un hábeas data informativo específico⁽³¹⁾, que constituye un instrumento para reforzar la participación ciudadana en la defensa de los denominados derechos o intereses difusos.

VII El derecho a la información en otras leyes de presupuestos mínimos

En otra ley de presupuestos mínimos, reglamentaria también del art. 41 de la CN, existen disposiciones vinculadas con la información ambiental. Así, en la ley 25.612 [EDLA, 2002-B-20] de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios se establece que "Todo generador de residuos

(31) Ver distintas subespecies de hábeas data en SACRUS, NÍSTOR P., *Subtipos de Hábeas Data*, JA, 1995-IV-352 y sigs.

industriales deberá brindar, a la autoridad competente, la información necesaria para la correcta determinación de las características físicas, químicas y biológicas de cada uno de los residuos que se generen, y especificarlos cuali y cuantitativamente" (art. 13). En su art. 19 dispone que "Las autoridades provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, llevarán y mantendrán actualizados los registros que correspondan, en los que deberán inscribirse todas las personas físicas o jurídicas responsables de la generación, manejo, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos industriales. La información obtenida por los mismos deberá integrarse en un Sistema de Información Integrado, que será administrado por la autoridad ambiental nacional y de libre acceso para la población, a excepción de la información que deba considerarse de acceso restringido, por afectar derechos adquiridos o a la seguridad nacional" y en el art. 20 añade que "la autoridad de aplicación nacional establecerá los requisitos mínimos y comunes para la inscripción en los diferentes registros, teniendo en cuenta las características del Sistema de Información Integrado". Prevé—además— que toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos industriales deberá llevar un registro de operaciones permanente, en la forma que determine la autoridad de aplicación, cuya información deberá integrarse también al sistema mencionado anteriormente (art. 34). Similares disposiciones contienen los arts. 21 y 22, el primero de los cuales asigna el carácter de declaración jurada al manifiesto que debe realizarse con motivo de la transferencia de residuos del generador al transportista y de éste a la planta de tratamiento. La autoridad de aplicación es la encargada de desarrollar un sistema de Información Integrado, de libre acceso a la población, que administre los datos producidos en cada una de las jurisdicciones, vinculados con la gestión de residuos (art. 58).

VIII Relación entre el acceso a la información ambiental y los principios de prevención y precaución

La protección del medio ambiente parte de distintas premisas, todas las cuales se sustentan

en el principio de prevención, pues—como bien se ha dicho— en este ámbito es preferible "prevenir más que curar"⁽³²⁾.

Existen diversos instrumentos—de índole judicial y económicos— para la protección del ambiente. Los medios eficaces que puede arbitrar el legislador son variados. Pueden operar en la faz preventiva como mecanismos de control concretos o bien ser simplemente disuasorios o estimuladores, represivos o compensatorios. Todos ellos forman parte y contribuyen a estructurar uno de los pilares más importantes sobre los que se asienta el derecho ambiental: el principio de prevención, al que cabe añadir el principio precautorio. Este último concepto, cuya elaboración y aplicación práctica es más reciente, reconoce sus orígenes en Alemania durante los años 70. Luego se extendió a la comunidad internacional, a tal punto que el Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) dispone que: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme sus capacidades. Cuando haya peligro grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Este postulado fue incluido también en el Preámbulo de la "Convención sobre la Diversidad Biológica"—ratificada por nuestro país por la ley 24.375 [EDLA, 1994-B-1458]— y en la "Convención de Cambio Climático".

La distinción entre el principio precautorio y el de prevención ambiental puede resumirse en que uno responde a la noción de riesgo potencial y el otro al riesgo verificado⁽³³⁾. La precaución apunta a la posibilidad de que hipótesis que aún no fueron científicamente comprobadas al

(32) CAPPELI ETTI, MAURO, *La protección de los intereses colectivos y de grupos*, texto de la conferencia pronunciada en ocasión de la Asamblea General de la Legislación Comparada, publicada en la Revista de la Facultad de Derecho, México, n° 105-106, enero-junio 1971, pág. 76.

(33) BERGEL, SALVADOR D., *Introducción al principio precautorio en la responsabilidad civil*, en "Derecho Privado". Libro homenaje al Dr. Alberto J. Bueres, Hammurabi, 2001, pág. 1009 sigs.; CANS, CHANTAL, *Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de la légalité*, en *Revue Française de droit Administratif*, París, Sirey, 1999, n° 4, julio-agosto, pág. 750.

momento de realizarlas sean correctas. Vale decir, constituye un remedio que prescribe el Derecho para enfrentar la incertidumbre científica⁽³⁴⁾. En la prevención, en cambio, el peligro ha sido verificado científicamente y sólo resta aguardar que se concrete⁽³⁵⁾.

El principio precautorio constituye un "estándar de comportamiento que debe guiar a quien toma la decisión, confrontándolo a la incertidumbre del conocimiento científico y técnico que existe en el momento y en el área en la que debe decidir"⁽³⁶⁾. Es la falta de certeza científica la que impone la necesidad de estar particularmente atentos—aunque sólo sea mediante la abstención— y no continuar adelante con los procedimientos productivos o de comercialización.

Sostiene BERGEL⁽³⁷⁾ que uno de los aportes principales del principio precautorio es el de la definición colectiva de la aceptabilidad del riesgo que no puede ser determinado por las formas habituales de pericia, pues los conocimientos de los expertos se desdibujan para poner en juego las relaciones sociales en la construcción de las diferentes categorías de riesgo. Cada sociedad está dispuesta a aceptar o a evitar determinados riesgos. Por tanto, se trata de un tema político que debe ser resuelto mediante consenso social.

Desde esa perspectiva, "la precaución conduce a reforzar los intereses colectivos, tales como el medio ambiente o la salud pública, de modo tal que permita balancear la presión de intereses

(34) MAZEAUD, DENIS, *Responsabilité civile et précaution*. Responsabilité civile et assurances-Éditions du Juris-Classeur, juin 2001, pág. 72 ss.; OLIVIER GODARD, *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, París, ed de la Maison des sciences de l'homme, 1997, pág.25; FALBO, en *El rol del derecho ante la incertidumbre científica en los casos ambientales*, cit. recuerda una jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica que afirmó "las cuestiones que envuelven el ambiente están particularmente inclinadas por su particular incertidumbre. El hombre de la era tecnológica ha alterado su mundo en direcciones nunca antes experimentadas o anticipadas. Los efectos en la salud de tales alteraciones son generalmente desconocidos y algunas veces imposibles de conocer".

(35) BERGEL, SALVADOR D., *Introducción al principio precautorio...*, cit., pág. 1013; ANDORNO, ROBERTO, *El principio de precaución: un nuevo standard jurídico para la era tecnológica*, LL, 2002-D-1326 y sigs.

(36) CANS, CHANTAL, *Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de la légalité*, cit.

(37) BERGEL, SALVADOR D., *El principio precautorio y la transgénesis de las variedades vegetales*, en *Biotecnología y Sociedad*, Madrid, Ciudad, 2001, pág. 74.

económicos (costos de investigación, libre circulación de mercaderías, libre juego de la concurrencia)⁽³⁸⁾, y—por otra parte— lleva a tomar en cuenta opciones que pueden considerarse disidentes en el paradigma científico⁽³⁹⁾.

La incertidumbre científica se traslada obviamente a los ciudadanos, que además de seguir el propio instinto de conservación, tienen el mandato constitucional de preservar el ambiente. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto por los arts. 41 de la Ley Fundamental, todo individuo tiene el derecho de gozar de un medio ambiente sano y como contrapartida, el deber de cuidarlo para evitar que se degrade⁽⁴⁰⁾, como así también de utilizar los recursos naturales de manera racional, de modo de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer a las generaciones futuras. Este derecho-deber justifica sobradamente que el Estado se encuentre precisado a proporcionar a los habitantes a quienes va dirigida toda la información necesaria relativa al entorno, a efectos de asegurar no sólo la efectividad de los derechos, sino primordialmente que las personas estén en impuestas de cuál es su contenido para obrar en consecuencia. Mal puede exigirse el cumplimiento de obligaciones que no se conocen. A partir de allí, quienes accedan a la información tendrán la oportunidad de denunciar por las vías pertinentes aquellos desajustes que eventualmente se produzcan por falta de control—o por la razón que sea— entre la realidad y la tutela efectiva del ambiente. Podrán exigir por la vía del amparo que autoriza el art. 30 de la Ley General del Ambiente, por ejemplo, que se realice un nuevo Estudio de Impacto Ambiental (EIA), que no se conceda autorización administrativa para el desarrollo de determinada actividad, que se ejerza un mayor control sobre las empresas que generan riesgo sobre la salud de la población o que contaminen el ambiente y hasta el cese de las actividades cuando excedan la normal tolerabilidad.

No debe soslayarse que cualquier persona está en condiciones de advertir las dificultades que trae aparejada la reparación o recomposi-

(38) BERGEL, SALVADOR, *El principio precautorio y la transgénesis de las variedades vegetales*, cit., pág. 80.

(39) BERGEL, SALVADOR, *ob. cit.* nota anterior.

(40) VALLS, MARIO F., *Instrumentos jurídicos para una política ambiental*, JA, 1996-IV-955.

ción en especie cuando se trata de la degradación del medio ambiente, porque en la mayoría de los casos es sumamente dificultoso –por no decir imposible– volver las cosas al momento anterior a la ocurrencia del daño. Menos aún será suficiente su reparación pecuniaria. Por cierto, en este ámbito, el rol del legislador y el que incumbe al Poder Judicial y a la administración pública –en el ejercicio del poder de policía– son fundamentales para frustrar la amenaza que lleva incorporado todo factor degradante. Pero la participación de los gobernados no es menos importante, porque serán ellos muchas veces quienes impongan a las autoridades del peligro y asuman un papel activo para poner en marcha los mecanismos institucionales.

Si, como dijimos, la falta de certeza científica es la base del principio precautorio y su aplicación puede tener efectos realmente graves para la actividad productiva, no podría ser utilizado –en principio– sin que previamente se consulte los intereses concretos de la comunidad. Repárese en que como resultado de la aplicación del principio mencionado puede llegar a restringirse la libertad de ejercer industria lícita o el comercio (art. 14, CN). Y aunque las medidas que se adopten deben ser necesariamente proporcionadas a la gravedad del riesgo y, por ende, son revisables a medida que los conocimientos técnicos y científicos avancen, para establecer dicha proporcionalidad no debe atenderse a criterios económicos exclusivamente, sino que deberá buscarse cómo se protege de manera eficiente el bien jurídico tutelado, vale decir, la salud de la población, la protección del ambiente y de los recursos naturales en general⁽⁴¹⁾. Es claro, entonces, que nada mejor que los potenciales damnificados sean quienes opinen sobre la implementación de las medidas que resultan más apropiadas para conjurar el potencial peligro, para lo cual deben estar debidamente informados sobre la posibilidad de aquél y su gravedad. De este modo, no sólo la Administración, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que tengan entre sus objetivos la defensa del ambiente estarán interesados en paralizar o suspender la actividad a las resultas de más estudios e investigaciones para esclarecer las consecuencias,

(41) BERGEL, SALVADOR D., *La recepción del principio precautorio en la ley general del ambiente*, cit., pág. 3.

sino que compartirán esa responsabilidad de manera efectiva con todos los habitantes, destinatarios últimos del eventual desastre ecológico, con quienes formarán el consenso necesario para que el Estado adopte las medidas que resulten apropiadas.

La Ley General del Ambiente ha diseñado una forma directa para canalizar la participación ciudadana: la audiencia pública (art. 20, ley 25.675). Se trata de una institución que, a través de la profundización de los mecanismos de democracia participativa, pretende infundir mayor legitimidad a las decisiones gubernamentales vinculadas con el medio ambiente, cuando las autorizaciones puedan generar efectos negativos sobre aquél (art. 20 cit.)⁽⁴²⁾.

Se ha entendido que la audiencia pública es "...una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la que la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que toda aquella persona interesada exprese su opinión respecto de ella". Se trata de "una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades"⁽⁴³⁾ y, aunque sus conclusiones no son obligatorias, para decidir lo contrario, la administración debe tener motivos fundados y hacerlos públicos. Aunque su ámbito de aplicación no está restringido a determinadas decisiones, la participación ciudadana debe asegurarse fundamentalmente en los procedimientos de evaluación ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en especial, en las etapas de planificación y evaluación de resultados (art. 21, ley 25.675). Es inequívoco, entonces, que en el programa establecido por la norma, dicha participación es también un instrumento de carácter preventivo; para cuya eficacia necesariamente debe permitirse a los interesados acceder a toda la información de que se disponga.

Bajo tales pautas compartimos la opinión de quienes sostienen que el principio de información ambiental "contribuye a individualizar las características esenciales de una correcta tutela al ambiente" por cuanto es "el necesario presu-

(42) SABSAY, DANIEL - DI PAOLA, MARÍA EUGENIA, *La participación pública y la nueva ley general del ambiente*, ADLA, 2003-C-3771.

(43) SABSAY, DANIEL A. - DI PAOLA, MARÍA EUGENIA, *La ley 25.675*. ADLA, 2003-C, pág. 4.

puesto para la correcta y plena actuación de los principios constitucionales referidos al ambiente, como el de prevención y precautorio"⁽⁴⁴⁾. Si la audiencia pública consiste en la aprobación por parte de la Administración de un proyecto determinado, y los resultados alcanzados por el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) reflejan su inconveniencia por la incidencia perjudicial que puede provocar en el entorno, ya sea las organizaciones que tienen por finalidad la defensa del medio ambiente o cualquier particular pueden tomar conocimiento de sus conclusiones para que puedan opinar fundadamente en el debate y contribuir a conjurar un peligro cierto e inminente o uno potencial, incierto y desconocido o bien intentar las acciones judiciales del caso.

IX Conclusión

Es claro que si las decisiones atinentes al hábitat humano requieren del consenso de los

(44) CECHETTI, MARCELO, CIL. POR FALDO, ANIBAL J., *La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente*, JA, 2003-III-1246 y sigs.

potenciales afectados, será indispensable que éstos tengan una participación activa en todas las cuestiones de esta incumbencia. El derecho de gozar de un ambiente sano y equilibrado tiene como contrapartida el mandato constitucional de preservarlo. Una de las formas en que se manifiesta el deber de preservación es a través de la participación ciudadana en los asuntos concernientes al medio ambiente; por tanto, el acceso a la información ambiental es una herramienta para garantizar a los habitantes el pleno ejercicio de esa prerrogativa y, al propio tiempo, una guía indispensable para impulsar el correcto cumplimiento de la obligación que le es inherente. Frente a la amenaza constante de deterioro y destrucción del planeta, es menester que todos tomemos conciencia de que, en función del principio de *equidad intergeneracional* (art. 4º, ley 25.675), nos encontramos precisados a velar no sólo por el bienestar de nuestra generación, sino también de las futuras, a quienes no debemos dejar un legado más gravoso que el que hemos recibido, pues tienen derecho a gozar de condiciones de vida saludable. El compromiso que asumamos hoy, redundará en nuestro propio beneficio y en el de nuestra posteridad. ■