

La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente

Por Aníbal J. Falbo

SUMARIO:

I. Relaciones del principio de información ambiental con otros principios e institutos: a) *Relaciones del principio de información ambiental con otros principios de tutela ambiental;* b) *Relaciones del principio de información ambiental con la participación ciudadana.* — **II. La identificación del principio de información ambiental. Su recepción normativa y jurisprudencial:** a) *Líneas definitorias del principio de información ambiental;* b) *La información ambiental en el ámbito constitucional;* c) *La información ambiental en las leyes nacionales de presupuestos mínimos;* d) *La información ambiental en normas supranacionales;* e) *La información ambiental en la jurisprudencia*

I. RELACIONES DEL PRINCIPIO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL CON OTROS PRINCIPIOS E INSTITUTOS

Ante la situación grave y extrema de deterioro del ambiente, sumado a los riesgos, peligros y daños que ello provoca a la vida y salud de los seres humanos, y como ello compromete la vida, salud y entorno de las futuras generaciones, la información ambiental "resulta ahora una necesidad imperiosa para el futuro de la raza humana" (1).

Ello así, por una sencilla razón: la información ambiental posee una importancia central en lo que se refiere a la protección, al cuidado y a la recomposición del ambiente, en la medida en que "parece indudable que el ejercicio del derecho a un ambiente sano, establecido por el art. 41 CN. (LA 1995-A-26), requiere de la posibilidad cierta de acceder a la información ambiental" (2).

Consideramos, entonces, que nos encontramos ante un verdadero principio de información ambiental, por cuanto el mismo habrá de operar como "cauce adecuado para asegurar la concreción del sentido del ordenamiento jurídico respecto de muy diferentes problemas" (3).

(1) Pierni, Alicia y Lorences, Valentín, "Derecho de acceso a la información", Ed. Universidad, p. 31.

(2) Díaz Araujo, Mercedes, "Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental", JA 2001-I-1116.

(3) Delgado Barro, Javier y Vigo, Rodolfo, "Sobre los principios jurídicos", 1998, Ed. Abeledo-Perrot, p. 12. En la p. 14 destacan que "la jurisprudencia ha de operar partiendo de los principios —explícitos o implícitos— que informando las normas jurídicas, trazan el modelo de convivencia al que ha de ajustarse la decisión del conflicto"; y —antes, en la p. 12—, citando a García de Enterría, se expresa que "han sido los principios descubiertos y funcionalizados por los juristas los que han cambiado, no sólo la ciencia del derecho administrativo, sino la vida misma de éste como ordenamiento aplicable". Por nuestro lado, hemos preferido la denominación de la información ambiental como "principio", siguiendo en ello a Marcelo Cecchetti, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", Giuffrè Editores, 2000, Milán.

(4) O bien precautorio, según los casos. En relación con los principios preventivo y precautorio, véase el excelente trabajo de Goldemberg, Isidoro y Cafferatta, Néstor, "El principio de precaución", JA 2002-IV, fasc. 6, del 6/11/2002.

Este principio —más allá de sus características y operativas particulares— se halla estrechamente conectado —en dinámica relación— con otros principios e institutos, al punto que en este trabajo, previo a ser abordado en particular, indicamos algunas de esas relaciones.

Por esa razón, en esta primera parte se intenta describir los puntos de contacto —y no sólo de contacto sino también de integración— que la información ambiental posee con otros principios e institutos que colaboran en la tutela del ambiente.

La utilidad de ello, creemos, radica en que por un lado aparece, así, integrado a un sistema más amplio de protección ambiental y, por el otro, comienza de esa forma a diseñarse no sólo su importancia, sino también su conceptualización jurídica.

a) Relaciones del principio de información ambiental con otros principios de tutela ambiental

No es una novedad que el cuidado del ambiente se configura, prevalentemente, como una tutela preventiva (4), mientras que la faz reparadora sólo habrá de

operar ante una falencia de aquélla, es decir, frente a un daño al ambiente ya consumado.

A su vez, dicho principio de acción preventiva ha sido ubicado en una línea de inmediata continuidad con el denominado "principio de integración", que reclama la necesidad de tomar en consideración las exigencias de la tutela del ambiente tanto en la definición como en la actuación de toda actividad o actuación de la Administración Pública (5).

Será así, sin importar que la actuación administrativa lo sea en el área política o bien normativa o bien administrativa (6).

En síntesis, el principio de integración cobra importancia en el tema que nos proponemos abordar en la medida en que introduce —con inusitada fuerza y claridad— el privilegio acordado al enfoque preventivo (o la operatividad de la recomposición ante daños consumados) de las cuestiones que involucran la tutela del ambiente en todas y cada una de las actuaciones, actividades y decisiones administrativas (7).

Dicho enfoque se hace extensivo a las leyes y demás normas que rigen la actuación administrativa, quedando claramente involucrado el Poder Legislativo; de esta manera, el cuidado —ex ante o ex post— del entorno habrá de ser prioritariamente tutelado por el legislador en cada norma con incidencia en el cuidado y protección ambiental.

Resaltamos, entonces, que los vasos comunicantes entre la tutela del ambiente (a través del principio preventivo o bien reparador) y la actuación de la Administración Pública no sólo deben existir, sino que han de ser amplios y hallarse normativamente facilitados.

En esta dinámica relación, partiendo de algún principio

de tutela ambiental —como el principio preventivo—, la actividad administrativa, por aplicación del principio de integración, habrá de expandirse, sin limitaciones de ninguna especie, al cuidado del ambiente (8).

Es en este punto donde, tal como ya se anticipó y se intentará explicar más adelante, el principio de información ambiental cobra —dentro de los principios e institutos básicos ambientales— una importancia estructural y medular.

En ese sentido, en cada actuación de la Administración Pública (9) que involucre la tutela ambiental debe estar presente el principio de información ambiental.

El principio de información ambiental aparece, entonces, como uno de los que contribuye a individualizar las características esenciales de una correcta y eficaz acción de tutela al ambiente, al punto que de no verificarse aquél, no podrá afirmarse que exista esta última.

Coincidentemente, se ha afirmado que la información ambiental "es el necesario presupuesto para la plena y correcta actuación de los demás principios constitucionales" (10) referidos al ambiente, como el de prevención y el precautorio, y que la misma es un presupuesto indispensable de la eficaz tutela ambiental (11).

En definitiva, el principio de información ambiental es "una directa consecuencia de la exigencia de fundar la acción de tutela ambiental sobre los principios de acción preventiva y de precaución" (12), al extremo de que sin verdadera, eficaz y real información ambiental no podrá existir una correcta tutela del ambiente.

b) Relaciones del principio de información ambiental con la participación ciudadana

En primer lugar debemos señalar que si bien nuestro

(5) Véase con relación a lo dicho a Cecchetti, Marcelo, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", 2000, Giuffrè Editores, Milán, p. 170.

(6) Por supuesto, no quedan fuera las actuaciones que no sean puras, es decir, en las que confluyan, con distinta intensidad y peso, actuaciones de dos o hasta tres de dichas áreas, por caso, políticas y normativas, o normativas y administrativas.

(7) Ello no implica, por cierto, que el legislador y el juez no deban adecuar su actuación a dicho principio de integración; en realidad, todo lo contrario: resulta evidente que el legislador se halla obligado al dictado de normas que, cuando regulen situaciones que involucren la tutela del ambiente, habrán de privilegiar el preventivo cuidado del mismo o su reparación o recomposición adecuada (ante un daño consumado).

(8) Es sabido que el acto administrativo exige, para quedar conformado como acto válido, la confluencia de ciertos requisitos esenciales; creemos que ante la irrupción del derecho ambiental y sus principios han de integrarse estos últimos al punto de ser exigidos —en esencia, necesarios— para conformar un acto administrativo válido que involucre cuestiones y situaciones relativas a la tutela del ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano —y que no comprometa a las generaciones futuras— que declara como derecho de todo habitante la Constitución Nacional.

(9) Y también de los restantes poderes estatales: Legislativo y Judicial.

(10) Cecchetti, Marcelo, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", 2000, Giuffrè Editores, Milán, p. 231.

(11) Tal como lo indica Cecchetti, Marcelo, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", 2000, Giuffrè Editores, Milán, p. 230.

(12) Cecchetti, Marcelo, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", 2000, Giuffrè Editores, Milán, p. 230.

orden constitucional se halla basado en la forma "representativa" (art. 22 CN.), "ello no significa la invalidez de la eventual apelación a determinadas formas semi-directas de democracia, como lo confirman los nuevos arts. 39 y 40 CN. (iniciativa legislativa y consultas populares). Estos nuevos instrumentos coadyuvan a un robustecimiento de la forma representativa de gobierno al permitir su encauzamiento hacia una democracia participativa" (13).

Aclarado ello, habremos de observar las relaciones entre la información ambiental y la participación pública ciudadana admitiendo, desde ya, que dichas relaciones están en el propio origen de la primera. En efecto, el primero nace de la conciencia de que todos los sujetos —tanto públicos como privados— se hallan implicados en la o las acciones de tutela ambiental.

Es pertinente recordar, con relación al derecho a la información, "que opera de bisagra para hacer verdaderos los restantes cuadrantes en que vive y se desenvuelve la participación" (14) y que es un "requisito o presupuesto para el ejercicio de derechos de participación" (15).

La importancia de la participación en lo referente al cuidado del ambiente no es nueva. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que tuvo lugar en Estocolmo en 1972 declaró que "el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad a la igualdad, dentro de condiciones de vida satisfactorias, en un ambiente cuya calidad le permita vivir en dignidad y bienestar. Asimismo tiene el deber fundamental de proteger y de mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras". En ese deber de proteger y mejorar encontramos el origen de la participación como elemento necesario en la tutela ambiental.

Con mayor claridad, y de una forma más expresa, la Declaración de Río, que fuera el documento consensuado en la ECO-92 (16), en su principio 15 declara que: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es mediante la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda"; e inmediatamente agrega que: "En el plano nacional, cada individuo deberá tener acceso adecuado a la información relativa al medio ambiente de que disponen las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligros 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 del público poniendo la información a disposición de todos" (17).

Como síntesis de lo expresado hasta aquí, entendemos que puede observarse, de manera indubitable, la vinculación estrecha entre participación ciudadana e información ambiental, al punto que la primera debe, necesariamente, contar con la segunda como un requisito insustituible.

El carácter medular de la participación dentro del universo ambiental ha sido destacada al considerarse que, además de las ya referidas, existen otras formas de participación popular receptadas en la Constitución, y, entre ellas, la referida a la materia ambiental (18), por la sencilla razón de que "la temática ambiental ... exige para su puesta en marcha de ciertos requisitos institucionales".

"Por ello cobra especial relevancia la elección de los mecanismos institucionales que posibiliten la efectiva adopción de un modelo sostenible de desarrollo. En tal sentido el ropaje institucional adecuado debe encuadrarse dentro de los lineamientos de una democracia participativa" (19).

drarse dentro de los lineamientos de una democracia participativa" (19).

Para que ello sea posible "deben organizarse canales institucionales aptos para que las personas puedan manifestarse, expresarse, tomar parte en el proceso de toma de decisiones de carácter público, estamos haciendo referencia a la participación" (20).

La importancia de la información ambiental aparece entonces desde el enfoque de la participación ciudadana en un sistema democrático, al que transforma —en el sentido de que le da otro dinamismo— y le concede un canal de relación permanente entre los gobernantes y los gobernados; a su vez, permite que las decisiones tomadas por la Administración Pública sean más razonables, que sean producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a la sociedad y que ello redunde en la búsqueda de la mejor solución (21).

En definitiva, para encontrar soluciones en el campo de la tutela y el cuidado ambiental "se deben lograr amplios consensos, y para ello se deben concretar los canales de participación adecuados" (22).

En este sentido entendemos que la participación requiere previamente de la información (ambiental) para poder configurarse de manera real y verdadera (23).

A su vez, la información ambiental es un "medio o instrumento para que la población participe activamente en la toma de decisiones, gestión y control de las actividades que actual o potencialmente los afecte" (24).

De esta manera la información ambiental adquiere una dimensión muy particular: se enge como uno de los requisitos del sistema democrático participativo.

II. LA IDENTIFICACIÓN DEL PRINCIPIO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL SU RECEPCIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

Abordadas, como lo han sido, las relaciones con otros principios de tutela ambiental y con la participación, hemos pretendido lograr:

En primer término, describir —bien que someramente— las relaciones dinámicas entre esos institutos del derecho que, además, sirven de ejemplo al tipo de nuevas relaciones que se dan dentro de la temática ambiental; y en segundo lugar, definir, desde ya, la importancia y trascendencia del principio de información ambiental.

Resta ahora profundizar en lo que se refiere a las características definitorias de ese principio, para luego indicar su positiva recepción en normas tanto constitucionales como legales sin dejar de hacer alguna referencia a normas supranacionales y decisiones judiciales de gran trascendencia en el tema.

a) Líneas definitorias del principio de información ambiental

La información ambiental, tal como se ha venido viendo, posee una dimensión particularmente interesante desde el punto de vista jurídico, en cuanto opera como presupuesto para el disfrute, ejercicio y protección del derecho a la salud y al medio ambiente (25).

El principio de información ambiental consagra el derecho (26) a estar informado en forma clara y accesible (27) y de manera veraz (28); de esta manera, si los datos brindados son confusos o se complica su comprensión más allá de lo razonable, no cumplen con los requisitos mínimos para ser considerados información

(13) Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, "Derecho Constitucional argentino", t. II, 2001, Ed. Rubinzal-Culzoni, p. 874.

(14) Morello, Augusto M., "El conocimiento de los derechos como presupuesto de la participación (El derecho a la información y la realidad social)", ED 124-949.

(15) Díaz Araujo, Mercedes, "Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental", JA 2001-I-1117.

(16) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Realizada en Río de Janeiro en junio de 1992.

(17) En esa misma Conferencia "ECO-92" se aprobó —con la abstención de Estados Unidos de Norte América— el Convenio sobre Diversidad Biológica, según el que, luego de "comprometarse" cada una de las partes contratantes del Convenio "a asegurar y a facilitar a otras partes contratantes al acceso a tecnologías pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o que utilicen recursos genéticos" (art. 16 ap. 1), acuerdan las partes contratantes, en el art. 17 ap. 1 y 2, que "1... facilitarán el intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo. 2. Ese intercambio de información incluirá el intercambio de los resultados de las investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas ... También incluirá, cuando sea viable, la repatriación de la información".

(18) Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, "Derecho Constitucional argentino", t. II, 2001, Ed. Rubinzal-Culzoni, p. 874;

incluyen estos autores otras como, ya en el texto histórico, en la administración de justicia (juicio por jurados) desde 1957, en la materia laboral (derecho a la co-gestión de trabajadores en la empresa) y desde 1994, además de la materia ambiental, lo relativo a los servicios públicos (además de las audiencias públicas a la participación de las asociaciones de usuarios en organismos de control) y en asuntos étnicos (participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos).

(19) Sabsay, Daniel, en la obra colectiva "Ambiente, derecho y sustentabilidad", LL, ps. 78/9.

(20) Sabsay, "Ambiente, derecho y sustentabilidad" cit., p. 79.

(21) Sabsay, "Ambiente, derecho y sustentabilidad" cit., p. 79.

(22) Sabsay, "Ambiente, derecho y sustentabilidad" cit., p. 79.

(23) Véase la opinión del autor que hemos venido citando —nos referimos a Sabsay—, que, en contra de adherirnos temporalmente —como si ambas debieran darse concomitantemente, al unísono—, pone una (la información) como previa a la otra (la participación). Así creemos observarlos cuando, en el trabajo que citamos, expresa que "debe perseguirse el acceso a la información como elemento indispensable para que la primera sea realmente efectiva e igualitaria", p. 79.

(24) Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, "Derecho Constitucional argentino", t. I, 2001, Ed. Rubinzal-Culzoni, p. 304.

(25) Véase Mateo, Ramón M., "Tratado de Derecho Ambiental", t. I, 1991, Ed. Trivium, p. 122, quien textualmente expresa: "...la información ambiental tiene una dimensión particularmente interesante desde el punto de vista jurídico en cuanto presupuesto para el disfrute de determinados derechos como el de la salud o el de la preservación de un medio adecuado".

(26) Se acepta que existe establecido "un derecho subjetivo de los particulares de requerir y obtener información", tal como lo expresa Díaz Araujo, Mercedes, en su trabajo "Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental", JA 2001-I-1117. Esta autora los identifica como un "derecho-deber", en la medida en que el Estado tiene no sólo el derecho de exigir información ambiental, sino también el deber de brindarla a los particulares.

(27) Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, "Derecho Constitucional Argentino", t. I, 2001, Ed. Rubinzal-Culzoni, p. 304.

(28) Díaz Araujo, Mercedes, "Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental", JA 2001-I-1117.

ambiental; tampoco si la información brindada no es veraz.

Se comienza a observar, entonces, que el principio de información ambiental no queda respetado por el simple hecho de que se brinde información –en una carilla o en mil hojas–, sino que exige el cumplimiento de esenciales requisitos, entre los cuales la claridad, veracidad y accesibilidad apuntadas son sólo los más amplios y genéricos.

De esa manera, la información ambiental (29) exige como insustituibles requisitos, además de los recién apuntados (claridad, veracidad y accesibilidad), los siguientes:

- la corrección,
- la objetividad,
- la organización de los datos,
- la independencia del organismo que la recolecta y brinda,
- la seguridad de la continuidad del flujo de datos,
- la completitud de los datos,
- la fácil comprensión,
- la fiabilidad y
- la tempestividad.

Nos parece que puede resultar de utilidad abordar con mayor detenimiento algunos de estos requisitos conformadores de la información ambiental.

El referido a la organización de los datos resulta sumamente interesante, en la medida en que si los datos se brindan de manera caótica o asistemática o desordenada, ello implica –directa e indubitablemente– una falencia de tal magnitud que obligará a concluir que no existe información ambiental.

Lo mismo puede decirse de la completitud de los datos: no es suficiente para cumplir con el deber de información ambiental que se brinden algunos datos parciales o reducidos en el tiempo o en el espacio, o sobre la base de análisis incompletos, etc.

La seguridad en el flujo de la información representa

también uno de los requisitos de mayor importancia en lo referente a la información ambiental correcta. De nada vale tener datos tomados o registrados en algunos lapsos de tiempo o en circunscriptos puntos espaciales. A los fines de cumplir con este requisito se brinda central importancia a que los datos deben ser logrados por la activación de las denominadas redes de monitoreo permanentes o continuas (30).

En este sentido, en el ámbito de la jurisprudencia local –si bien nos referiremos al caso más adelante– no podemos dejar de referir aquí el fallo ejemplar de la justicia federal de la ciudad de La Plata donde se ordena a la empresa Repsol-YPF, a colocar una red de monitoreo continuo controlada por vía remota por la Universidad Nacional de La Plata (31).

Por último, una breve mención al requisito de tempestividad que debe cumplir la información ambiental. Sobre el mismo corresponde aclarar que una información tardía no es, en absoluto, real información, pues carece de aptitud para erigirse en presupuesto de la tutela preventiva del daño ambiental y de la adecuada protección al ambiente y a la salud pública asociada.

Estos requisitos habrán de ser cumplidos por la autoridad administrativa, en el acto de brindarlos a los habitantes particulares o público en general.

Pero, además, quienes se hallan primariamente obligados a su estricto cumplimiento son los sujetos privados, pues éstos no sólo deben brindar información a la autoridad pública, además quedan obligados a hacerlo bajo estricto cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos señalados.

Si algún sujeto privado al dar información no cumple con alguno de estos requisitos, en realidad con lo que no está cumpliendo es con el deber de brindar información ambiental.

De esta manera la autoridad pública se halla obligada no sólo a requerir información ambiental a los sujetos privados, además –y principalmente– habrá de exigir que éstos la brinden cumpliendo, estrictamente, con todos y cada uno de los requisitos referidos.

El sujeto privado está obligado a brindar la información ambiental requerida aun cuando implique alguna inva-

(29) En esto seguimos principalmente a Cecchetti, Marcelo, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", 2000, Giuffrè Editores, Milán, p. 235 y ss.

(30) Así lo expresa Cecchetti, Marcelo, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", 2000, Giuffrè Editores, Milán, p. 235; textualmente: "...è necessario assicurare la continuità dei flussi di informazioni e la completezza dei dati forniti, soprattutto attraverso l'attivazione di reti di monitoraggio stabili". Por nuestra parte, aclaramos que la referida red de monitoreo ofrece información ambiental continua que es la única eficaz y real en gran parte de los casos ambientales.

(31) Nos referimos a la medida cautelar dictada en autos "Mazzeo y otros v. YPF." por el juez federal Julio C. Miralles y confirmada por la Cámara con voto de los Dres. Carlos A. Nogueira y Carlos A. Vallefin, el 30/6/2003.

sión o intromisión en el secreto comercial, industrial o intelectual.

En el caso de darse alguno de estos supuestos, la autoridad pública que posea la información podrá limitar o circunscribir la que brinda al público a fin de proteger el derecho al secreto. Claro que ello ocurrirá sólo cuando dar esa información comprometa directa e indubitablemente secretos comerciales o industriales o intelectuales.

En ese sentido se ha expresado que el referido sacrificio a la información ambiental lo será "sólo en la medida estrictamente necesaria que no comprometa los intereses tutelados al secreto" (32); es decir que debe quedar circunscripto a las informaciones que, indubitablemente, invadan –de manera directa y concreta– el secreto comercial, industrial o intelectual (33).

Nada de esto implica, como es sencillo inferir, que el sujeto privado o público cuyo secreto se vea vulnerado no se encuentre obligado a brindar la información ambiental que se estime necesaria; sólo implica que la autoridad pública que posea la información ambiental que presente esas características tendrá la potestad de limitar la que brinda la entidad pública.

Obviamente, dicha limitación ha de ser razonable, en el sentido de hallarse circunscripta a la información que pueda vulnerar dicho secreto de manera directa y concreta.

Por otro lado, pesan como obligación tanto en cabeza de los sujetos privados y públicos que deban dar información a la autoridad pública como de esta última el deber de buscar –y encontrar– los mecanismos y procedimientos para que, sin que se vulneren los intereses tutelados por la idea del secreto, se pueda obtener (por el público en general) la información necesaria para tutelar el ambiente, tanto en su faz preventiva/precautoria como en la reparadora o remediadora.

De más está decir que dicho sacrificio al principio de información ambiental no implica entonces su derogación o suspensión, sino su articulación por otros medios y mecanismos que permitan conocer lo que interesa a la tutela ambiental sin vulnerar el secreto.

Deberá contar, sin duda, con una decisión fundada administrativa y/o judicial que permita esa limitación. Dicha decisión deberá hacerse cargo, en su fundamentación, de la prioridad que ostenta la protección del ambiente y de la salud pública por sobre los derechos económicos, industriales y comerciales.

Efectivamente, no puede olvidarse que se está limitando un principio de rango constitucional, y por ello se hace necesario también que exista una base constitucional de reserva –o secreto– que se contraponga, como límite, a la difusión relativa al ambiente (34).

b) La información ambiental en el ámbito constitucional

El derecho al ambiente según el texto de la Constitución Nacional se conforma no sólo por cuanto se establece en el art. 41 párr. 1º, que "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras", sino también –y necesariamente– por el cúmulo de derechos reflejos (35) que el propio texto constitucional del referido art. 41 enumera en su segunda parte cuando establece que "las autoridades proveerán a la protección de ese derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambiental".

Ello ha llevado a afirmar que la Constitución Nacional ha incorporado en 1994 el llamado "derecho a la información ambiental" (36).

De esta manera se entiende que "el Estado asume, en orden a la información, dos deberes: uno recolectarla y procesarla debidamente, es decir, el Estado debe informarse él mismo, lo cual presupone –entre otras muchas cosas– una vigilancia y un control permanente para conocer las situaciones real o potencialmente riesgosas o dañinas; el otro deber consiste en suministrar y difundir la información acumulada y actualizada, todo ello de modo eficaz y constante" (37), y por ello nace,

(32) Cecchetti, Marcelo, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", 2000, Giuffrè Editores, Milán, p. 241.

(33) En algún caso muy particular podrían ingresar dentro del ámbito del secreto, en oposición a la información ambiental, cuestiones referidas a la seguridad pública (cuando en realidad la información ambiental provee a dicho fin), a las relaciones internacionales, los datos personales, o cuando una cuestión estuviere en estado preliminar de investigación.

(34) En ese sentido se expresa Cecchetti, Marcelo, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", 2000, Giuffrè Editores, Milán, p. 242.

(35) En la medida en que son establecidos como obligaciones de las autoridades estatales que deberán proveerlas.

(36) En ese sentido se pronuncian Fernández, Fotti, López, Perednik y Pigretti en su trabajo "Derecho de acceso a la información ambiental", JA 2001-I-1130.

(37) Bidart Campos, "Manual de la Constitución reformada", t. II, Ed. Ediar, p. 88.

bien que de manera refleja, como derecho de los habitantes.

También otras Constituciones han establecido el derecho a la información ambiental, como es el caso de las Constituciones de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La primera, con un tratamiento semejante al de la Constitución Nacional, establece en el art. 28 —que consagra el derecho al ambiente— que la provincia deberá, en materia ecológica, “garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente”.

La segunda, de manera expresa y directa, establece el derecho a la información ambiental en su art. 26 párr. final, en el sentido de que “ 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 ” (38).

c) La información ambiental en las leyes nacionales de presupuestos mínimos

Antes de abocarnos a las regulaciones específicas del principio de información ambiental en leyes nacionales que establecen “presupuestos mínimos”, se hará una breve introducción a este tema, para luego efectuar las referencias normativas concretas.

En función de ello, debemos comenzar por recordar que la reforma constitucional de 1994 ha procurado facilitar un federalismo de concertación en temas específicos, como, entre ellos, en materia ambiental (39).

(38) Antes, en el art. 12 inc. 2, garantiza el acceso a la información.

(39) Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, “Derecho Constitucional Argentino” cit., t. II p. 986.

(40) Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, “Derecho Constitucional Argentino” cit., t. II, p. 987.

(41) Cafferatta, Néstor, “Apostillas a la ley 25612 de Residuos Industriales” y “Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios. Ley 25612. Comentada y anotada”, ambos publicados en la revista “Antecedentes parlamentarios” de noviembre de 2002, n. 10, Ed. La Ley, p. 85 y ss.

(42) Tal como dice Cafferatta, “Análogamente, en el derecho comparado, es criterio consolidado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España (con un régimen de distribución de competencias ambientales similar al nuestro), que la legislación básica del Estado Nacional constituye el mínimo de protección necesario, el común denominador, que no puede rebajarse, sino mejorar, las CCAA, al ejercer sus competencias en la materia (Canosa Usera, Raúl, “Constitución y medio ambiente”, 2000, Dykinson, Ed. Ciudad Argentina, p. 259); y, como dice Cafferatta, debemos entonces tener en cuenta el precedente español, considerando la influencia que la Constitución española de 1978 y su interpretación doctrinaria y jurisprudencial tuvieron sobre nuestros constituyentes de 1994. El art. 149.1.23 del texto constitucional español expresa que el Estado Nacional tiene competencia exclusiva “sobre la legislación básica del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Y de la interpretación jurisprudencial de esa regla puede entenderse la razón por la que nuestros constituyentes sustituyeron ley básica por presupuestos mínimos; y normas adicionales por normas necesarias para complementarlas (González Arzac, Felipe, “El art. 41 CN y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, p. 117 y ss., en la obra colectiva “Responsabilidad ambiental”, 1999, Ed. Belgrano).

(43) Así lo han expuesto Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya en “Derecho Constitucional Argentino” cit., t. II, p. 987.

(44) Bidart Campos, “Manual...” cit., p. 89.

El art. 41 párr. 3º CN. renueva sustancialmente la distribución de competencias entre Nación y provincias, implantando una nueva combinación de la unidad en la diversidad en materia ambiental; de esta manera “se fija cierta concurrencia normativa y se reserva la aplicación a la esfera local. En efecto, la cláusula en estudio se ocupa de dos temas: el comienzo se refiere a quien corresponde legislar en materia ambiental y el final, a su aplicación por la Administración o los jueces (solución semejante a la tradicional fórmula de reserva de las jurisdicciones locales)” (40).

En ese sentido, como ha expuesto Cafferatta (41), se ha dicho que “la cláusula tercera del art. 41 CN. es una norma que corresponde a la parte orgánica de la Constitución, porque define el reparto de competencias entre el Estado federal y las provincias. Al Estado federal —conforme ese artículo— le incumbe dictar las “normas de presupuestos mínimos”, y a las provincias, las normas “necesarias para complementarlas” (42).

De este modo, con razón se ha afirmado (43) que las provincias han cedido a la Nación la atribución de dictar el marco o base en materia ambiental, “piso inderogable para las provincias”, sin necesidad de adhesión expresa de las legislaturas locales.

Se trata de una “categoría especial de competencias concurrentes” (44), ya que “en efecto: a) los contenidos mínimos escapan a la competencia provincial porque son propios del Estado federal; b) las normas complementarias de competencia provincial son la añadidura para maximizar lo mínimo. No se trata, por ende, de que toda la materia ambiental caiga íntegramente en

las dos jurisdicciones. La concurrencia está repartida entre lo mínimo y lo máximo complementario” (45).

Nos hallamos ante una “complementariedad maximizadora” que implica que la legislación provincial no puede alterar la protección surgida de las leyes que establezcan presupuestos mínimos (46).

Las provincias jamás podrán ultrapasarlo en perjuicio de la protección y cuidado ambiental o de la prevención de daños al ambiente, pero sí podrán hacerlo en beneficio de la protección y cuidado ambiental o para prevenir daños al ambiente.

Pero, tal como lo han expresado Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya (47): “...complementariedad no es sinónimo de mera reglamentación: es eso y algo más”. Ese algo más es —para esos autores— que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden extremar y agravar los recaudos, reforzar el nivel de protección a través de normas más rigurosas contra la contaminación, que pueden imponer restricciones más severas, limitaciones más fuertes para ciertas industrias.

De esta manera podemos decir que la legislación ambiental es nacional e uniforme en todo el país, bien que ello de manera relativa, en la medida en que no se admite legislación provincial *in peius* de la protección ambiental.

En lo referente a qué debe ser entendido por “presupuestos mínimos de protección ambiental” y, en especial, a cuál es su alcance, podemos decir que:

En primer lugar debe ser aclarado que los “presupuestos mínimos” no pueden referirse a las normas de derecho común, pues se trata de materia delegada expresamente por las provincias, dentro de las cuales se

encuentran ya varias normas que regulan la protección sustantiva del ambiente (48).

De esta manera se ha entendido que “los presupuestos mínimos” se refieren a toda temática que exceda las materias recién indicadas (normas de derecho común, de protección sustantiva), como son las relativas a lo procesal, lo administrativo (49).

La referida amplitud de los presupuestos mínimos al punto de operar a los fines procesales y administrativos —y, por lo tanto, de procedimiento administrativo— viene confirmada normativamente por la ley 25675 (LA 2002-D-4675) de Política Ambiental Nacional, cuando define en su art. 6 a los presupuestos mínimos como “toda norma que concede una tutela ambiental” (50).

Es decir que no interesa la materia que regule, sino aquello que queda regulado. Si lo normado por una norma nacional persigue la tutela del ambiente debe ser tomado como un presupuesto mínimo para todo el territorio nacional, sin importar que la materia que regula sea procesal, administrativa o de procedimiento administrativo.

Pero incluso en el procedimiento administrativo local los “presupuestos mínimos” pueden encontrar aplicación. Esto será así, tanto en los casos en que exista una regulación nacional expresa de un determinado procedimiento administrativo (como el art. 12 ley 25675 de Política Ambiental Nacional, que regula la evaluación del impacto ambiental) como por aplicación en el procedimiento administrativo local de los principios, los objetivos e institutos básicos de las leyes ambientales nacionales de presupuestos mínimos.

Así, en cada procedimiento administrativo local serán

(45) Bidart Campos, “Manual...” cit., p. 89.

(46) “La distribución de competencias que ahora diseña el art. 41 no obstruye lo que, desde antes de la reforma de 1994, dimos por cierto en el sentido de que el derecho ambiental ofrecía un ámbito para aplicar el federalismo concertado entre el Estado federal y las provincias, sin excluir dentro de estas últimas a sus municipios. No pensamos que después de la reforma haya quedado impedida la viabilidad de una concertación interjurisdiccional porque, en definitiva, el citado art. 41 nos propone competencias concurrentes” (Bidart Campos, Germán J., “Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino”, t. I-B, abril de 2001, Ed. Ediar, p. 237).

(47) En su “Derecho Constitucional Argentino” cit., t. II, p. 988.

(48) Como ejemplo de ello pueden citarse el art. 2618 CCiv. y la reforma del art. 1113 por los arts. 45 y 48 ley 24051 (LA 1992-A-50) de Residuos Peligrosos y por los arts. 40 a 43 ley 25612 (LA 2002-C-3245) de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios. En el campo del derecho penal los arts. 55/57 de la ya citada ley 24051 son también ejemplos de lo mismo.

(49) Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, “Derecho Constitucional argentino” cit., t. II, p. 989.

(50) El artículo dice: “Presupuesto mínimo art. 6: Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el art. 41 CN., a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

operativos, por ejemplo, los principios estatuidos por el art. 4 ley 25675 de Política Ambiental Nacional (51).

De igual manera, en los procedimientos administrativos provinciales operarán con plena vigencia y eficacia la información ambiental y la participación ciudadana, regladas ambas como presupuestos mínimos en la algunas leyes nacionales (52).

En definitiva, los presupuestos mínimos son institutos básicos comunes para todo el territorio nacional que son plenamente operativos y eficaces en cada provincia —y municipio—, a excepción de que exista en la provincia —o municipio— una norma local que provea mejor, más ampliamente y en mayor grado a la tutela del ambiente.

(51) "Art. 4: La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de congruencia: la legislación provincial, municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le ponga.

Principio de prevención: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir.

Principio precautorio: la ausencia de información o certeza científica no será motivo para la inacción frente a un peligro de daño grave o irreversible en el ambiente, en la salud o en la seguridad pública.

Principio de equidad intergeneracional: los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de subsidiariedad: el Estado Nacional, a través de las distintas instancia de la Administración Pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Principio de sustentabilidad: el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural y cultural son condicionantes necesarios del desarrollo económico y social. La gestión sustentable del ambiente deberá garantizar la utilización de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.

Principio de solidaridad: la Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

Principio de cooperación: los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrolladas en forma conjunta".

(52) Pueden servir como ejemplo los artículos de participación ciudadana de la ley 25675:

"Art. 19: Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

"Art. 20: Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero, en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

"Art. 21: La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados".

(53) Véase Cafferata, Néstor, "Apostillas de la ley 25612 de Residuos Industriales", en Revista de Doctrina Judicial, 2002-3-1.

(54) Otras leyes también regulan la información ambiental, como la ley 24051, que en su art. 60 inc. f establece como un

Tal como ha dicho Cafferata con relación a la ley 25612 —pero es válido para las demás—, se trata de normas de base, umbral, de piso, uniformes, comunes, sobre las cuales se va a construir el edificio total normativo de aplicación en todo el territorio nacional (53).

La Nación ha dictado algunas leyes de "presupuestos mínimos", como la ley 25612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios, la ley 25675 de Política Ambiental Nacional y la ley 25688 (LA 2002-D-4346) del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.

En dos de ellas podemos encontrar una regulación específica y concreta de la información ambiental (54).

Así, en la ley 25675 el capítulo titulado "Información ambiental" establece (55):

"Art. 16: 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.

"Art. 17: La autoridad de aplicación deberá desarrollar

cometido de la autoridad de aplicación "crear un sistema de información de libre acceso a la población, con el objeto de hacer públicas las medidas que se implementen", también la ley 24585 (LA 1995-C-3161), de reforma del Código de Minería, que incorporó un título complementario sobre protección ambiental para la actividad, prevé en su art. 23 la información ambiental. Cafferata, Néstor en su trabajo inédito "Derecho de información ambiental" indica, con cita de García Conto, Silvina y Caero, Federico, "Ley de acceso a la información ambiental en la búsqueda de la transparencia y la eficiencia", en La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, FARN, 20/6/2000, que la ley 303 (LA 2000-A-408), sancionada por la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, establece en su art. 1 el derecho de toda persona a solicitar y recibir información sobre el Estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, sin necesidad de invocar interés especial alguno que motive tal requerimiento. (55) Otras normas de esa ley están también íntimamente ligadas a la información ambiental, como los siguientes artículos:

"La conservación y protección de ecosistemas significativos
Evaluación de impacto ambiental"

"Art. 11: Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

"Art. 12: Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular, y en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y, emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

"Art. 13: Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

Educación ambiental

"Art. 14: La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población.

"Art. 15: La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización, que como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental.

Las autoridades competentes deberán coordinar con los Consejos Federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal.

Las jurisdicciones en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán los respectivos programas o currículum a través de las normas pertinentes.

Participación ciudadana

"Art. 19: Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

"Art. 20: Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero, en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

"Art. 21: La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados".

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y una evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

La ley 25612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios también posee varias normas referidas al tema:

En el art. 13 del capítulo III, referido a los generadores de residuos industriales, se establece expresamente que "Todo generador de residuos industriales deberá brindar, a la autoridad competente, la información necesaria para la correcta determinación de las características físicas, químicas y/o biológicas de cada uno de los residuos que se generen, y especificarlos cuali y cuantitativamente".

A su vez, en el art. 19 del capítulo referido a los registros se establece que "Las autoridades provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, llevarán y mantendrán actualizados los registros que correspondan, en el 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, 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".

El art. 21 del capítulo referido al manifiesto establece: "La naturaleza y cantidad de residuos, su origen y transferencia del generador al transportista, y de éste a la planta de tratamiento o disposición final, así como los procesos de tratamiento o eliminación a los que fueren sometidos, y cualquier otra operación que respecto de los mismos se realizare, quedará documentada en un instrumento con carácter de declaración jurada, que llevará la denominación de manifiesto". Y el art. 22, que "La autoridad de aplicación nacional determinará las características mínimas comunes de la información

que debe contener y los mecanismos de utilización del manifiesto".

Por su lado, el art. 34 establece 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 competente, cuya información deberá integrarse al Sistema de Información Integrado". Y el 39, que "El uso de la propiedad inmueble para la instalación o funcionamiento de sistemas y plantas de tratamiento o disposición final de residuos deberá ser comunicado para su asiento registral pertinente en el registro de la propiedad que corresponda".

También el art. 57 en su inc. e enumera como competencia de la autoridad de aplicación de la ley la de "Desarrollar un Sistema de Información Integrado, de libre acceso para la población, que administre los datos producidos en cada una de las jurisdicciones, respecto de la gestión integral de los residuos"; y el art. 58, establece que "La autoridad de aplicación elaborará y mantendrá actualizado un listado de elementos o sustancias peligrosas, tóxicas o nocivas, contenidas en los residuos industriales y de actividades de servicio, en la que se especifiquen las características de riesgo, y que son resultantes de las diferentes actividades antrópicas abarcadas por esta ley, el cual deberá ser incorporado al Sistema de Información Integrado".

d) La información ambiental en normas supranacionales

En nuestra región, la estructura del Grupo Mercado Común del Mercosur incluye el Subgrupo 6 de Medio Ambiente. En este bloque regional, la resolución 10/1994, "Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental", art. 10 del anexo, propone promover el fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambientalmente sustentable a través, entre otras cosas, del aumento de información sustantiva para la toma de decisiones. A su vez, la resolución 53/1993, "Código de Conducta Regional para la Introducción y Liberación al Medio Ambiente de Agentes de Control Biológico", art. 7, impone a los gobiernos de los países importadores determinadas obligaciones, entre las que se encuentran el deber 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 (56).

En el ámbito del Derecho Comunitario europeo (57), es el "Cuarto Programa Marco de Acción en Materia de

Medio Ambiente" el que recoge la necesidad de contar con una norma regional que reconozca este derecho en todos los Estados miembros.

La iniciativa para la adopción de dicha norma la tuvo el Parlamento Europeo en 1985. Sin embargo, no es hasta 1990, con más exactitud, el 7/6/1990, cuando se adopta la directiva 90/313/CEE, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

La regulación de la directiva contiene las siguientes pautas:

– El derecho se reconoce a todas las personas físicas y jurídicas.

– Por información de medio ambiente se entiende toda la referente al estado del agua, aire, suelo, el territorio, de la naturaleza, etc., al igual que de las actividades o medidas adoptadas para proteger esos elementos, incluyendo las actuaciones de la Administración y los programas de gestión en materia ambiental.

– Dicha información será exigida a las autoridades ambientales que ostenten competencias en materia ambiental.

– Las personas solicitantes no tendrán que demostrar el interés que las mueve para solicitar una información.

– El plazo máximo dado para resolver las solicitudes es de dos meses.

– El ejercicio del derecho será exceptuado en determinados casos, y siempre de forma motivada.

– Se podrá cobrar una cantidad por el suministro de la información, siempre que dicha cantidad sea razonable.

e) La información ambiental en la jurisprudencia

Para terminar realizaremos una breve reseña jurisprudencial de sentencias que han fundado su decisión, en mayor o menor medida, en el principio de información ambiental, algunas de manera clara y expresa, otras de forma menos clara y expresa.

En lo que hace a la jurisprudencia local nos referiremos a un caso paradigmático, el que consideramos que también utiliza de la forma más clara y acabada el principio de información ambiental como fundamento de su decisión.

Se trata de la medida cautelar dictada en el incidente

de la causa principal "Mazzeo, Alicia y otros v. YPF. S.A. s/cese de daño ambiental" (58).

En este caso, el juez de primera instancia había ordenado a YPF. S.A. que en su destierro del puerto de La Plata instalara una red de monitoreo continuo conectada por vía remota al Centro de Investigaciones del Medio Ambiente de la Universidad Nacional de La Plata (perito de la causa).

En una sentencia impecable, la C. Fed. La Plata, sala 3ª, confirmó dicha resolución cautelar y fundó su decisión, entre otros argumentos, en que el derecho, de raíz constitucional, a un medio ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano (art. 41 CN.) "es correlativo a la obligación de las empresas industriales –entre ellas la demandada– de velar por la preservación del medio ambiente y satisfacer (...) las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (art. citado)" para agregar a continuación, "no cabe omitir, de todos modos, la exigencia u obligación de las personas físicas y jurídicas de proporcionar toda información (...) que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan (art. 16 ley 25676)".

Otro caso local que, sin fundar su decisión expresamente en el principio de información ambiental, puede considerarse un precedente que tácitamente lo contempla como sustento de la decisión es el incidente de medida cautelar en la causa "Sagarduy y otros v. Copetro S.A." (59), donde se ordena un año de monitoreo continuo al complejo industrial demandado.

En la jurisprudencia extranjera resulta de gran trascendencia destacar dos sentencias de la Corte Constitucional italiana. En una de ellas se declaró, ya en el año 1987, que la información ambiental es un instrumento necesario de la forma preventiva y cautelar de la tutela ambiental (sent. 201/1987); y en la otra, del año 1994, refiriéndose a los requisitos de la obtención de la información, se destacó que era una presupuesto evidente el de exigir la homogeneidad de los métodos de relevamiento y elaboración de datos a ser adoptados (sent. 356/1994).

De esta manera no sólo se plantea la necesidad de la información ambiental para tutelar debidamente el ambiente, sino que se señala que la misma debe cumplir con ciertos requisitos para erigirse en real información ambiental (en el caso, metodología –y elaboración– de obtención de datos).

(56) Lo expuesto se extrae de Cafferatta, Néstor, "Derecho de información ambiental", inédito, con cita de Lavalle Cobo, Dolores, "El derecho de acceso a la información ambiental", La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, FARN., año IV, n. 2.
(57) En esto también extraemos todo lo referido de Cafferatta, Néstor, "Derecho de información ambiental", inédito.

(58) Sentencia del juez de primera instancia Dr. Miralles del 10/9/2002, confirmada por la C. Fed. La Plata, sala 3ª, el 30/6/2003, con voto de los Dres. Carlos Nogueira y Carlos Vallefrín.
(59) JA 1995-IV-178.

Otro caso que merece ser citado ha sido el resuelto en Alemania por el Tribunal Supremo de la República Fed. de Alemania en el año 1993 (60) en el caso "Hoechst AG v. Greenpeace". La ONG. Greenpeace había iniciado una campaña en que denunciaba públicamente a los directivos de la Hoechst por cuanto consideraban que no habían cumplido con el compromiso contraído con el gobierno alemán de finalizar con la elaboración de un determinado producto (FCKW) que era causante de la destrucción de la capa de ozono. La particularidad de la campaña consistió en que la misma se realizó mediante afiches que se pegaban en la vía pública y en los que aparecían las fotos de los directivos de Hoechst y donde se los responsabilizaba de la destrucción de la capa de ozono.

De hecho, encima de la foto de los directivos aparecía una leyenda que decía "Todos hablan del clima, nosotros lo arruinamos", y en otra, redactada en estos términos: "Lo máximo en destrucción del medio ambiente y en producción de efecto invernadero", también se exhortaba a los ciudadanos a llamar por teléfono a la empresa y se consignaban los números telefónicos. La empresa acciona judicialmente con el fin de que la demandada Greenpeace se abstenga de continuar con la campaña. Luego de varias instancias, el Tribunal Supremo rechazó el pedido de la empresa actora. Algunos de los argumentos utilizados por el referido tribunal, en la medida en que son pertinentes para el tema que venimos tratando, pueden ser sintetizados así:

— El sentido de cualquier manifestación pública, destinada a formar opinión, es la de provocar la atención. Corresponde, entonces, aceptar formulaciones que sean fáciles de retener en la memoria y que también sean fuertes. Ello también vale para manifestaciones que están configuradas por una crítica aguda y despreciativa.

— El crítico —en principio— está facultado a expresar su opinión, también cuando ésta sea considerada por otros como "falsa" o "injusta".

— La forma en que se expresa también esta alcanzada por el derecho a la autodeterminación del autor de la opinión.

— Si el autor de la opinión no persigue fines egoístas, sino que su aporte sirve a la lucha de ideas en el contexto de una cuestión que afecta fundamentalmente al público, entonces existe una presunción en favor de la admisibilidad de la manifestación.

— La campaña de afiches constituye una contribución al debate de ideas.

— Sólo en su totalidad el afiche logra su objetivo para el observador promedio, a saber, la crítica ecológica de Greenpeace respecto de la producción de FCKW.

Entendemos que en este caso se observa, enfocado desde otra perspectiva, el privilegio concedido a la información referida a cuestiones ambientales.

Por último citamos el caso "Asociación Labor" (61), donde se hizo lugar a una acción interpuesta por una asociación ambientalista para que el Estado le proporcionara información relativa al estudio de impacto ambiental presentado por una empresa que pretendía instalar una planta de ácido sulfúrico.

De esta manera hemos querido cerrar este trabajo con la exposición de promisoría jurisprudencia que, a la altura de los tiempos, hace operativo el principio de información ambiental como elemento de cuidado, protección y restauración del ambiente; ello, en defensa tanto de la salud —y vida— de las actuales generaciones como de las futuras.

La nueva ley 25612 de Gestión Integral de Residuos Provenientes de Actividades Industriales y de Servicios

Por Marta S. Juliá

SUMARIO:

I. Introducción.— II. La nueva ley 25612.— III. La ley 25612 y la ley 24051.— IV. Decreto 1343/2002.— V. Algunas opiniones en relación con la nueva ley.— VI. La situación de las provincias argentinas.— VII. La provincia de Córdoba hoy.— VIII. Observaciones finales.— IX. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La nueva ley que regula la gestión de los residuos provenientes de las actividades industriales y de servicios ha generado polémica desde su sanción y promulgación en el mes de julio del año 2002, ya que intenta reemplazar la Ley de Residuos Peligrosos por un nuevo sistema, considerando los residuos a partir de las actividades que los generan.

El objetivo del presente trabajo es establecer una comparación entre las regulaciones de ambas normas (Ley 25612 [LA 2002-C-3241] v. ley 24051 [LA 1992-A-50]), describir y establecer las principales críticas realizadas por distintos autores a la ley 25612 y los problemas suscitados para llevar adelante su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

El primer interrogante se plantea a raíz de la sanción de la ley 25612 como ley de presupuestos mínimos, con relación tanto a la aplicación de la nueva ley como en cuanto a compatibilizarla con la Ley de Residuos Peligrosos 24051, qué aspectos se modifican, cómo se los va a implementar, entre otros temas.

Un segundo interrogante aparece con la promulgación de la Ley General del Ambiente como ley de presupuestos mínimos que viene a dictar el marco general ambiental, y es en ese contexto en el que se deben analizar las normas de presupuestos mínimos como la ley objeto de análisis.

Los numerosos problemas que manifiestan tanto la implementación como la compatibilización de la Ley de Residuos Provenientes de Actividades Industriales y de Servicios con el régimen actualmente vigente para los

residuos plantean innumerables situaciones objeto de descripción y reflexión.

Para describir la situación actual se ha recurrido a una comparación de las normas vigentes y se destacan los inconvenientes que se plantean, las modificaciones que se incorporan, los procedimientos que va a requerir la instrumentación de la nueva ley y, en todos los casos, cuál es la situación de las provincias, y en particular la de la provincia de Córdoba.

II. LA NUEVA LEY 25612

La promulgación de la nueva ley 25612 viene a modificar en algunos aspectos las normas que venían aplicándose en materia de residuos peligrosos, ya que se dictan los presupuestos mínimos de protección ambiental en relación con la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicios que sean generados en todo el territorio nacional y derivados de procesos industriales y de actividades de servicios.

Coincidimos con la opinión acerca de que "existen diversas filosofías que inspiran la instauración de un sistema nacional de control de residuos y pueden ser tan variadas como las diferencias legales, políticas, sociales o culturales de cada país" (1).

Estos sistemas de regulación o control deben contener tres características fundamentales: 1. un fundamento legal (o sea, la implantación de la legislación adecuada); 2. la creación de mecanismos obligatorios de puesta en práctica; y 3. la concesión a las instalaciones de las medidas apropiadas para facilitar su cumplimiento.

(1) La Grega, M. D. et al, "Gestión de residuos tóxicos tratamiento, eliminación y recuperación de suelos", 1996, Ed. Mc. Graw Hill.

(60) JA 1995-III-260.

(61) Citado por Quiroga Lavie, Benedetti y Cenicacelaya, "Derecho Constitucional argentino" cit., t. I, p. 304, caso de la Corte Suprema peruana publicado en LL 1997-D-216.