

Hacia una adecuada gestión normativa en la Administración Pública. Los organismos públicos descentralizados y el caso de la Administración de Parques Nacionales en Argentina

*Towards an adequate regulation management in Public
Administration. The Public Bodies and the case study
of the National Park Service in Argentina*

Julián ENRIQUE GUANZIROLI

Abogado especialista en Derecho Ambiental
Doctorando de la Universidad de Buenos Aires (UBA)
Docente Regular de la UBA

Fecha de recepción: 1 de marzo de 2017.

Fecha de aceptación definitiva: 21 de abril de 2017.

Mi verdadera gloria no está en haber ganado cuarenta batallas;
Waterloo eclipsará el recuerdo de tantas victorias. Lo que no será
borrado, lo que vivirá eternamente, es mi Código Civil. Extraído de
Montholon, Récit de la captivité de l'Empereur Napoleon, p. 401.

Julián ENRIQUE GUANZIROLI
Hacia una adecuada gestión normativa
en la Administración Pública

Ars Iuris Salmanticensis,
vol. 5, junio 2017, 39-46
eISSN: 2340-5155
© Ediciones Universidad de Salamanca - CC BY-NC-ND

Uno de los grandes desafíos que se abren con el nuevo modelo de comunicación abierta y el inminente y avasallante avance de Internet y sus accesos es la facilidad que existe en la actualidad respecto a conseguir determinada información.

Al mismo tiempo que se desencadena esta avalancha interminable de datos de todo tipo, aparecen nuevas formas de organización de los mismos, utilizando diversos parámetros, que en función a su utilidad muchas veces terminan transformándose en modelos que luego se exportan, siempre y cuando los resultados de su implementación lo permitan.

En efecto, al menos en Argentina, nos encontramos actualmente en lo que daría en llamarse un período «bisagra», que obliga a repensar las estructuras actuales de ciertos organismos públicos, sobre todo en lo referente a la forma y método de recopilación, aplicación y funcionamiento normativo.

Mientras que en otros países ya se cuenta con un acceso simple a las normas de menor jerarquía –entendiendo con esto las normas que se encuentran por debajo de las leyes y de los decretos–, en Argentina aún tenemos organismos nacionales, provinciales y municipales donde se dificulta la búsqueda normativa, lo que complica aún más una administración eficiente de estos recursos básicos.

Si a lo previamente mencionado le agregamos el dato no menor de que desde hace un tiempo a esta parte contamos con profusa normativa referente a información pública –como el caso de las leyes n.º 27.275 y 25.831, el Decreto n.º 1172/2003 y demás normas asociadas– y a la obligación del Estado de tenerla a disposición de la población en general, le sumamos otro elemento más respecto a la necesidad de contar, por parte de cada Organismo, con un área que se encargue adecuadamente de la gestión normativa¹, tanto su sanción, modo y forma, como también su publicación y llegada al público en general.

Como ejemplo positivo de esto, podría mencionarse al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en lo referente a publicidad y búsqueda normativa (http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php), desde hace tiempo cuenta con una base de datos bastante bien armada y actualizada, mediante la cual se puede procurar la legislación, con datos de actualización, si se encuentra o no derogada, si fue modificada o incluso si tiene relación con otras normas de la misma jurisdicción.

Una cuestión parecida pero muy alejada de lo que aquí se pretende puede también ubicarse cuando se menciona al sitio de *infoleg* (<http://www.infoleg.gob.ar>), que obviamente tiene una dificultad mucho mayor al tener que encargarse de la recopilación normativa de todo un Estado, haciendo especial hincapié en lo «nacional» por sobre

1. *Gestión normativa*: Entendida como la administración adecuada y responsable del sistema regulatorio aplicable a la actividad sobre la que se pretende implementar.

lo provincial, aunque debe hacerse notar que también cuenta con normativa de otras jurisdicciones, como constituciones provinciales e incluso códigos.

Hecha esta breve referencia a las bases de datos fácilmente accesibles desde Internet, resulta ahora relevante hacer mención a la normativa que interesa analizar dentro de este marco, que es justamente la de menor jerarquía siguiendo la pirámide de Kelsen, que estaría configurada por las resoluciones, disposiciones o cualquier otro acto administrativo de alcance general.

En primer lugar, debe advertirse que el tipo de norma legal a que se hace referencia puede surgir de muchos organismos públicos y de diferentes jurisdicciones, por ejemplo, una resolución puede ser una norma surgida desde un Ministerio o un ente descentralizado, ya sea nacional o provincial, y su alcance claramente está determinado por diversos aspectos que no tiene caso analizar ahora.

Este tipo de normativa suele ser bastante más profusa que las de mayor rango, lógicamente también más fácil de modificar, con lo cual esto hace que su actualización sea bastante dinámica, siendo por tanto conveniente también que su publicación se realice principalmente mediante medios electrónicos, preferentemente la web, o al menos el correo electrónico.

Son varios los organismos que muy lentamente han ido volcando la nueva normativa a los medios electrónicos, resultando mucho más lenta la sistematización de las antiguas disposiciones y resoluciones –la mayoría de las veces mediante el sistema del escáner–, lo que de una manera u otra muchas veces complica el estado general de la cuestión.

Esto se ha ido manejando de diversa forma, en general apoyada en la estructura propia, donde las diversas direcciones que pertenecen a determinada repartición estatal tienen que coordinarse, lo que además difiere en cada caso.

En efecto, existen organismos que por estructura tienen separada la función creadora de la ejecutiva de las normas, y a su vez también difiere quién se encarga de la corrección y publicidad de las mismas.

Un ejemplo de esto es el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (<http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/NormativadeOrganigrama.pdf>), donde la cuestión se ha manejado a través de la Dirección de Normativa Ambiental, como principal ejecutora de la política reguladora de dicho organismo, mientras que la Dirección de Asuntos Jurídicos se encuentra en otra área del mismo Ministerio, y vinculada lógicamente a otras cuestiones también jurídicas.

Esta repartición de funciones, cuando de ordenamiento se trata y sobre todo en lo referido al ambiente y cuestiones vinculadas, resulta fundamental ya que si opera de modo ordenado propiciará el clima adecuado para revisar, coordinar y actualizar la normativa relevante y que sea necesario adaptar, procurando efectuar las modificaciones que se estimen convenientes al efecto.

Lógicamente, este tipo de opciones no están en todas las estructuras organizacionales, dependiendo de su jerarquía, distribución presupuestaria, personal, etc., pero es lo que a todas luces sería conveniente realizar si lo que se busca es una repartición eficiente en cuanto al trabajo y donde, aun cuando sea a largo plazo en algunas ocasiones, se pretenda vislumbrar frutos de lo sembrado.

Otro ejemplo relevante, con las diferencias del caso, es el que puede aportar la Administración de Parques Nacionales (APN), cuyo funcionamiento como organismo descentralizado y dentro de la órbita del Ministerio previamente mencionado difiere de este último respecto de varias cuestiones.

Mediante la sanción de la Ley n.º 22.351 se crea esta Administración, encargada de gestionar las áreas protegidas nacionales (y algunas interjurisdiccionales), y que se encuentra encabezada por un Presidente y un Directorio, que son los principales responsables de la implementación, ejecución de las políticas y administración del Organismo.

Más allá que la Ley de Parques Nacionales se ha ido actualizando, y consecuentemente también se fueron incorporando nuevas áreas protegidas, el actual estado de las normas emanadas del Organismo requiere un nuevo sistema organizacional que se encuentre a la altura de las circunstancias, tomando en consideración los avances comunicacionales y lo realizado en el derecho comparado al respecto.

Debe resaltarse que su última modificación integral data de casi 40 años atrás, con lo cual no está de más decir que resultaría conveniente a estas alturas una modificación que la coloque a la altura de las normas equivalentes en el derecho comparado, y en base a los actuales estándares de conservación de los recursos naturales y protección del ambiente.

Si tomamos de ejemplo el Servicio de Parques Nacionales (<https://www.nps.gov/index.htm>) de los Estados Unidos de Norteamérica, por citar alguno, veremos que la diversa regulación establecida se puede chequear desde la misma página oficial del propio organismo (<https://www.nps.gov/aboutus/lawsandpolicies.htm>).

Incluso el sistema establecido para la sanción de las normas, también resulta conveniente, aun tomando en cuenta que viene de un país cuyo sistema jurídico, conocido como Common Law, difiere del nuestro respecto de varias cuestiones.

Resulta también aleccionador el modo en que determinadas reglas del Servicio de Parques Nacionales de Estados Unidos de Norteamérica (NPS) son publicadas, lo que se realiza, entre otros medios, a través del Código Electrónico de Regulaciones Federales (http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?tpl=/ecfrbrowse/Title36/36cfrv1_02.tpl), sistematizando de este modo diversas normas del NPS.

Entre las varias reglas se encuentran las denominadas *polícies*, que son entendidas como aquellos principios rectores o de procedimiento que establecen el marco y proporcionan orientación para las decisiones de gestión.

Dentro de las Reglas de Administración (*Management Policies 2006*), sobresale el Programa de Aplicación/Cumplimiento Legal (*Law Enforcement Program*), destacado en el punto 8.3 del mencionado instrumento, y que son administradas por las autoridades de los Parques (*Superintendents*).

Sin embargo, no es la idea del presente entrar en un análisis pormenorizado de la experiencia del derecho comparado en estos aspectos, sino de resaltar la necesidad de actualizar el sistema normativo existente en varias de las áreas de la administración pública a la actual coyuntura, y tomando en consideración la legislación vigente sobre acceso a la información pública.

En cuanto a esto último, y a efectos de tomar un caso concreto a analizar, puede observarse el sistema implementado por la Administración de Parques Nacionales, que mediante la Ley n.º 22.351, en sus artículos 23 inc. b), inc. i), 28, 29 y 33, cuenta con facultades suficientes para dictar diversos reglamentos.

En esta línea de pensamiento, y ya desde su temprana creación, la Administración de Parques Nacionales ha ido dictando diversos reglamentos referidos a numerosas actividades, lo que, lógicamente, con la incorporación de nuevas áreas protegidas se han ido incrementando exponencialmente.

En efecto, la anterior Dirección de Parques Nacionales contenía las reglamentaciones existentes en una sola compilación, ordenada cual digesto normativo, y que en esa época no sólo era de gran utilidad sino que además era el material de consulta habitual tanto para el personal del Cuerpo de Guardaparques Nacionales como para los demás empleados y funcionarios del Organismo.

Con el paso del tiempo, la cantidad de reglamentaciones fue incrementándose, al igual que el personal, las áreas protegidas y consecuentemente los problemas y dificultades legales agregadas, aumentando también la producción normativa, pero perdiendo la organización, el orden y la coordinación que esta tarea requiere.

Este aumento necesario, pero conforme a las urgencias y necesidades impuestas por la realidad, ha vuelto también relevante el requerimiento de métodos y sistemas de gestión normativa más modernos y organizados que los hasta ahora implementados, de modo que su manejo sea eficiente y eficaz, repercutiendo directamente en la gestión general del Organismo.

Resultan más que evidentes las ventajas de una adecuada gestión normativa, considerando asimismo necesaria la repartición de los reglamentos de modo de evitar repeticiones irrelevantes, y entendiendo al mismo tiempo que estipular todo mediante un código único resultaría imposible dada la cantidad y variedad de normas, pero sí es posible hacerlo mediante pocos cuerpos normativos que organicen eficazmente toda la regulación de Parques Nacionales.

Sobresalen las ventajas que tal ejecución tendría, donde fácilmente puede concluirse que sería asequible tanto el estudio como la aplicación del derecho, volviendo más simple incluso la adquisición de conocimientos y su publicidad.

Conteniendo las normas en un mismo marco, haría mucho más simple también la tarea del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, desde el aprendizaje hasta la aplicación, para quienes deben interpretar la norma y también para aquellos que deben ajustarse a las mismas.

No se puede estar más de acuerdo con lo publicado por el Dr. Marco Haase, en su artículo titulado «What Does it Mean to Codify Law?» (<https://es.scribd.com/document/261130449/Haase-What-Does-It-Mean-to-Codify-Law>), donde expresa que «la codificación de la ley no tiene sólo un objetivo práctico al hacer las reglas legales y los principios más accesibles a los jueces o abogados y para facilitar la enseñanza y el aprendizaje de la ley; también tiene el objetivo de garantizar justicia».

En el caso del Organismo, el método de regulación propuesto facilitaría principalmente el entendimiento y aplicación de las normas por sus principales actores, guardaparques, personal técnico, profesional y administrativo; sumado a la población en general, ya que en el caso de las normas a cumplir en las áreas protegidas debe ser respetada también por los visitantes.

Si a eso se le suma el detalle no menor referido a la reciente sanción de la ley de acceso a la información pública (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>) y la ya existente ley sobre régimen de libre acceso a la información pública ambiental (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>), se incorpora entonces otra razón de relevancia más por la cual organizar y sistematizar la legislación existente, preferentemente mediante un código o un digesto normativo.

Con la sanción de las normas mencionadas, se establece una obligación por parte del Estado Nacional, de contar «con toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado», conforme reza el artículo primero de la Ley n.º 27.275.

Las únicas excepciones estipuladas por la ley a este acceso pueden ocurrir en caso que concurren algunas de las excepciones previstas, y en acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, debiendo ser, asimismo, proporcionales al interés que las justifican.

De hecho esta norma en su Título II, artículo 32, expresa que los sujetos obligados enumerados en el artículo séptimo de la ley «deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros», obligándose asimismo a publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos: «h) Todo acto o resolución, de carácter general o particular...».

Lo previamente expresado viene a reforzar aún más la necesidad expuesta en el presente documento, que se vería claramente cumplimentada con la sistematización que aquí se pretende implementar.

Volviendo al autor recientemente mencionado, el mismo expresa en su obra, también siguiendo esta línea de pensamiento, que: «el concepto de ley como un sistema legal está basado en un enfoque holístico y no atomístico».

Un atomismo legal sería lo que acontece actualmente en lo que a normativa se refiere dentro de la Administración de Parques Nacionales, que se replica asimismo en otros organismos del Estado, tanto Nacional como provinciales y municipales.

En efecto, y en concordancia con lo previamente expuesto, se entiende como atomismo legal a la formación de un cuerpo normativo por la concurrencia fortuita de legislación, sin método ni sistema que sirva de marco.

Lo que se procura mediante el presente análisis es poner de relieve este problema legal que repercute directamente en otros aspectos (como el económico, social y educativo), y que se podría evitar mediante el uso de herramientas adecuadas y, preferentemente, de modo preventivo.

En el caso que nos ocupa, se materializaría a través de un análisis previo donde se viabilice la cuestión dictando los correspondientes reglamentos, unificando, compilando y derogando, de requerirse, varias normas a efectos de evitar repeticiones irrelevantes.

La regulación, de modo que sea coherente y coordinado, debe respetar y manejarse a través de parámetros básicos, que permitan configurar el ordenamiento y eviten superposiciones innecesarias.

Es importante también, para reafirmar lo previamente expresado, mencionar la conferencia, titulada *El estado de derecho*, brindada por Lord Bingham, el jueves 16 de noviembre de 2006, en el marco de la serie de conferencias en honor de Sir David Williams, organizada por el Centro de Derecho Público de la Universidad de Cambridge (<http://www.cpl.law.cam.ac.uk/sir-david-williams-lectures/rt-hon-lord-bingham-cornhill-kg-rule-law>).

Durante este evento, el conocido y respetado juez Thomas Henry Bingham postuló, y posteriormente analizó, ocho subnormas que conforman el Estado de Derecho, siendo de importante valor para la doctrina lo allí expresado (<http://www.cpl.law.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.cpl.law.cam.ac.uk/legacy/Media/THE%20RULE%20OF%20LAW%202006.pdf>).

Entre lo expresado por el juez y doctrinario británico, resultan de especial atención las siguientes frases, que hago propias a efectos de agregar argumentos a lo hasta aquí mencionado: «En primer lugar, la ley debe ser accesible y tanto como sea posible inteligible, clara y predecible. Esto parece obvio: si todo el mundo está obligado por la ley, debe ser capaz, sin excesiva dificultad, de averiguar de qué se trata».

Este punto es obvio, pero no creo que trivial. Dada la hiperactividad legislativa que parece haberse convertido en una característica permanente de nuestro gobierno –en 2004, unas 3500 páginas de legislación elemental; en 2003, cerca de 9000 páginas

de disposiciones reglamentarias– el auténtico volumen de la legislación actual plantea serios problemas de accesibilidad, a pesar de Internet.

Resulta absolutamente claro, y coherente con la idea aquí puesta de manifiesto, lo expuesto por Lord Bingham en aquel discurso de hace más de 10 años, con la coyuntura que se presenta actualmente en los organismos, y tomando también en consideración que se trata de normativas de rangos diferentes, además que difieren los países y las épocas.

Finalmente, y con la intención de no volverme cíclicamente repetitivo, debo apoyarme nuevamente en las palabras del Dr. Marco Haase, que expresa que «codificar la ley no es sólo una técnica libre o inalterada de valores sino que además implica un concepto holístico de ley con una idea particular de hombre, y un estado que trata de permitir a sus ciudadanos de estar a la altura con esta idea».

Mi solo código por su simplicidad, ha hecho más bien en Francia que la masa de todas las leyes que me han precedido. Napoleón I citado por Emmanuel de Las Cases, en *El Memorial de Santa Helena*.