

Trabajo Final de Graduación

ABOGACIA



ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA

“Fundación ambiente y recursos naturales c/ YPF SA s/ varios”

Provincia de Buenos Aires 03 de Julio de 2019

¿QUE RANGO TIENE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARGENTINO?

BEJAR DEBORATH EVA SOLEDAD

Leg. VABG38623

DNI: 36281681

Tutor: NICOLAS COCCA

SUMARIO: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica. III. Historia procesal. IV. Decisión del tribunal. V. *Ratio decidendi*. VI. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. VII. Postura de la autora. VIII. Conclusión. IX. Referencias bibliográficas. X. Fallo.

I. Introducción

Acceso a la información como un derecho fundamental:

El derecho al acceso a la información es un derecho humano de tercera generación, con amplia aceptación en el derecho constitucional moderno y que está pisando fuerte en nuestra sociedad, cada vez con más firmeza. En este trabajo, se va analizar el fallo emitido por el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 8 en los autos caratulados (FARN) “FUNDACION AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES c/ YPF S.A. s/VARIOS”, expte. N° 64727/2018 en el cual se trata el acceso a la información pública (en esta caso a la información de la gestión ambiental) de una de las empresas más poderosas e importantes del país como lo es YPF S.A.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales va interponer una demanda en contra de YPF S.A. con el objeto de que esta provea la información pública de la gestión ambiental que dicha empresa ejecuta en el yacimiento de “Vaca Muerta”, provincia de Neuquén subsidiariamente plantea la inconstitucionalidad del art. 8, inc. m) de la Ley 27.275 que dispone una excepción dentro de dicha norma (la que obviamente esgrimió la parte demandada en su defensa), la cual regula de manera general el acceso a la información pública.

Se consideró relevante ya que, el acceso a la información pública en general resulta ser trascendental para la vigencia del estado de derecho y a los fines de la transparencia en la gestión democrática, no tan solo en nuestro ordenamiento interno sino en las declaraciones y tratados internacionales que ha suscripto y para los que se ha obligado la República Argentina, conforme el art. 75 inc. 22 C.N.

El problema jurídico que afecta a esta sentencia es de relevancia y el mismo ocurre debido a que es necesario determinar cuál es la norma con la que se debe juzgar en el presente caso. La cuestión se centra en dilucidar si el pedido de información requerido,

se encuentra alcanzado o no por las normas que regulan el acceso a la información pública ambiental (art.16 de la Ley General de Ambiente, art.41 y 75 inc.22 C.N. y demás convenios internacionales que regulan la materia, o si por el contrario se encuentra protegido por las excepciones en la Ley 27.275 art.8 inc. m).

El juzgado contencioso administrativo, ha entendido que más allá de la forma societaria que haya adquirido YPF S.A, al explotar un recurso que es de interés público y al ser controlada su masa accionaria por parte del Estado Nacional, se encuentra dentro del sector público y por lo tanto plenamente obligado, no teniendo relevancia discutir la constitucionalidad o no del art. 8 de la Ley 27.275.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica

Este fallo busca obtener información relacionada a la gestión ambiental que la petrolera YPF S.A desarrollo en el yacimiento de Vaca Muerta, para lo cual es necesario dar una breve descripción de este emplazamiento; este es una formación geológica de shale (petróleo de esquisto o shale oil y gas de lutita o shale gas), situado en la cuenca Neuquina, con una extensión de 30.000 km². La producción del crudo comenzó a planificarse en 2013, debido a la firma de un convenio entre la empresa recientemente estatizada YPF y la petrolera CHEVRON, este convenio comenzó a ser denunciado por politos de la oposición debido a que contaba con cláusulas secretas, que posteriormente se rebeló; significaban la estabilidad fiscal absoluta y la posibilidad de girar ganancias al exterior, en este marco se va dar el fallo "Guistiniani"(2015), el cual es un precedente importante en cuanto al acceso a la información que está obligada YPF a prestar a la sociedad. En 2014 se incorporaron otras petroleras privadas para explotar conjuntamente el yacimiento y la producción del crudo en aumento. Entre 2018 y 2019 la explotación comenzó a recibir fuertes críticas por la muerte de varios operarios y por la utilización de la técnica del cracking, según el periodista Matías del Pozzi del diario Rio Negro se producen más de dos derrames diarios en la cuenca y la secretaria de ambiente de Neuquén ha contabilizado 934 hechos de contaminación en los primeros 10 meses del 2018, en especial en el mes de octubre donde se dio uno de los más grandes. Es en este contexto que FARN va interponer una demanda en contra de YPF S.A. para el suministro de información sobre la gestión ambiental, siéndole denegado tal pedido. Esta última empresa fue expropiada el 4 de mayo de 2012, un año antes de que se comience a

planificar la explotación de Vaca Muerta, por de la Ley 26.741, por la cual el Estado Nacional pasaba a controlar el 51% de las acciones de la petrolera y además creaba la organización federal de estados productores de hidrocarburos, como así también se planteaba como objetivo prioritario lograr el autoabastecimiento. Esta demanda se interpone en año 2018 y se va llegar a la sentencia el 03/07/2019, haciéndose lugar al pedido de la fundación.

III.Historia procesal

El juzgado interviniente es el contencioso administrativo federal N° 8.

1. Afs.2/38 la parte actora (FARN), inicia demanda en contra de YPF S.A. con el objeto de que provea la información pública ambiental vinculada a las actividades que dicha empresa ejecuta en el yacimiento de Vaca Muerta provincia de Neuquén y en subsidio plantea la inconstitucionalidad del art. 8, inc. m) de la Ley 27.275; expresa que en dos oportunidades requirió la información a la empresa y esta se negó, invoca para fundamentar su pedido las Leyes 25.675(Ley general del ambiente), Ley 25.831(Régimen de libre acceso a la información pública ambiental) y Ley 27.275 (Derecho de acceso a la información pública) e invoca el fallo “GiustinianiRubénHéctor c/ YPF SA s/amparo por mora” (Fallos 338:1258) como jurisprudencia que abala su postura.

2. Afs. 274/332 YPF S.A. contesta la demanda solicitando el rechazo de la pretensión, invocando al excepción del art. 8 inc. m) de la Ley 27.275 y su carácter de persona jurídica privada por lo que no se hallaría afectada por las Leyes 25.831 y 25.675, al mismo tiempo rechaza que sea aplicable la jurisprudencia del fallo “Giustiniani”.

3. A fs. 257/269 dictamina el Sr. Fiscal federal.

4. Afs. 270 se llaman a autos para la sentencia.

5. Sentencia del 03/07/2019 dictada por la jueza federal CECILIA G.M. DE NEGRE., por la cual se condena a la empresa YPF S.A. a brindar la información solicitada.

IV. Decisión del tribunal

1. El Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8 decidió:

Hacer lugar a la demanda instaurada por la fundación ambiente y recursos naturales, y en consecuencia ordeno a YPF S.A a que en plazo de 30 días hábiles –conforme lo dispone el art 8 de la Ley 25.831- brinde la información de carácter ambiental requerida por la actora, debiendo en su caso fundamentar cualquier supuesto de denegación, de conformidad con el art. 7 de la Ley 25.831.

2. Impone las costas en el orden causado.

V. Ratio decidendi

La Sra. Jueza, al condenar a la empresa a suministrar la información, expone su razonamiento en dos considerandos, en los cuales desarrolla las siguientes cuestiones básicas:

1. ¿Qué rango tiene el derecho de acceso a la información dentro del ordenamiento jurídico Argentino? La magistrada interviniente entendió que, este es un derecho fundamental dentro del moderno estado de derecho democrático y que tiene raigambre constitucional, por dos razones; la primera, porque se encuentra incorporado por medio de numerosos tratados e instrumentos multilaterales, en los cuales se les reconoce el carácter de derecho fundamental dentro de las sociedades modernas, en especial va tener en cuenta los que han sido incorporados a la Constitución por medio del art 75 inc. 22, y en segundo lugar, debido a que la misma Constitución en el art. 41 impone el mandato de la protección al medio ambiente, el cual de acuerdo a los principios interpretativos (Principio10 de Conferencia del medio ambiente de Rio de Janeiro de 1992), se lo ejerce por medio de tres derechos: la información, participación y tutela judicial efectiva.

2. La segunda cuestión que la dictaminante se pregunta es ¿YPF S.A pertenece al sector público o privado? Su señoría dictamino que dicha empresa es un empresa privada, pero que con participación estatal mayoritaria y cuya actividad ha sido declarada de interés público razón por la cual pertenece a la esfera del sector público, por lo tanto se encuentra sometida a las obligaciones emergentes de las Leyes 25.675 (Ley general del ambiente, art. 16), Ley 25.831 (Régimen de libre acceso a la información pública ambiental, art. 1,7 y 8) y finalmente la Ley 27.275 de (Derecho de acceso a la información pública, por la cual se encuentra sometida según el art. 1, al ser un organismo del Estado), no siendo necesario ni aplicar ni discutir la excepción que se encuentra establecida en el

art 8. inc. m) de dicha Ley para las empresas (sociedades anónimas) sometidas al régimen de oferta pública.

VI. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Conceptualmente por información se entiende todo aquello que puede ser aprendido por el acto cognoscitivo del hombre, y cuando hacemos referencia a pública, se resalta que es una información referida al conjunto de la comunidad, sin importar que el emisor sea un ente público o un ente privado (Fuenmayor, 2004), desde la moderna perspectiva del derecho Nacional e Internacional (Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006).

El acceso a la información pública es visto como un derecho humano fundamental, que debido a los convenios internacionales suscriptos por nuestro país posee rango constitucional (Bidart Campos, 1998); en relación a la presente Ley 27.275 (la cual regula la materia en nuestro país), va a decir:

Cuando se garantiza el acceso a información pública se está promoviendo la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, el control de los actos públicos de gobierno, y fundamentalmente el ejercicio de otros derechos como el derecho a la educación, la salud, la vivienda solo por dar algunos ejemplos. Esta ley busca garantizar que toda persona, sin necesidad de explicar por qué y para qué, pueda pedir, buscar, acceder y difundir los datos, registros y documentos en poder de cualquier organismo, empresa o sociedad estatal, así como del resto del universo de instituciones que reciben fondos públicos o brindan servicios públicos esenciales. (Pérez, 2016, p.11)

Esta información se encuentra reconocida en distintos convenios internacionales, que la Nación Argentina ha suscripto, los cuales fueron incorporados a nuestra Constitución art. 75 inc. 22, conformando un “Bloque de Constitucionalidad Federal”, ya que estos tratados no niegan ni abrogan ningún derecho reconocido por la Constitución, si no que la integran de forma armónica (Bidart Campos, 1998). Solo para citar uno, tenemos el Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana de los Derechos Humanos (1969), este pacto va decir en su art. 13 que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y libertad de expresión, (en concordancia con la declaración de la ONU y con la de la

OEA) y sostiene que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir ideas de toda índole sin consideración de fronteras, ejercidas de modo oral, escrita o por cualquier forma artística y utilizando cualquier procedimiento (...).

Siendo el derecho de acceso a la información pública una de las formas que toma el derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, pues de lo contrario ¿Cómo podríamos ser libres de pensar y expresar nuestras opiniones, si no podemos tomar conocimiento sobre los hechos de los que queremos hablar? Por lo que nos encontramos ante una normativa de gran peso dentro de nuestro país, al estar situada en la cima de nuestra pirámide jurídica. Esta postura está ampliamente reconocida en el derecho internacional, en especial la Convención de Viena (Sagües, 2016).

Entre las normas de derecho internacional aplicable a la cuestión aquí tratada, la Sra. Jueza, también invoca las reglas del Soft-Law, o sea del denominado derecho blando, como un instrumento de ayuda a la hora de interpretar y de guiar la toma de decisiones, específicamente cuando la cuestión a resolver está relacionada a la información pública ambiental, así esta sentencia hace expresa referencia al Principio 10, el cual reza:

En el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de la que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligros en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. (Declaración sobre el cambio climático de Rio de Janeiro, 1992, p.3)

Por lo que tanto la normativa internacional obligatoria de cumplimiento para nuestra Nación así como también el Soft-Law, nos constriñe a declarar la primacía del derecho de acceso a la información pública, sobre los derechos que pueda alegar la empresa.

Del análisis conceptual de este fallo también surge la cuestión de la legitimidad de la parte actora, para iniciar la demanda, pues debemos recordar que es una fundación la parte accionante, estas son personas jurídicas, que se constituyen con una finalidad de bien común, sin fines de lucro; el C.C.C y C.N las encuadra dentro de las personas jurídicas privadas según la clasificación del art. 148 inc. d) y regula su funcionamiento en los arts. 193 a 224. La doctrina concordantemente de Borda (1999) va sostener que; “Son entidades creadas con un objeto altruista y dotadas de un patrimonio para su cumplimiento. La

fundación nace por un acto de voluntad del fundador. Este puede ser una persona natural o jurídica” (p. 563-564). En virtud de lo expuesto es evidente que la accionante es un sujeto plenamente legitimado para plantear la demanda, ya que el cuidado del medio ambiente es un fin altruista, que beneficia a la comunidad en su conjunto y del cual no obtiene ningún beneficio económico.

En relación a la parte demanda, debemos resaltar que es una SAPEM (sociedad anónima de participación estatal mayoritaria); es un tipo de sociedad comercial por acciones, su funcionamiento se encuentra regulado por la Ley N° 19.550 (Ley General de Sociedades) y está sujeta al régimen de oferta pública de los títulos valores (sus acciones). Dicha oferta está autorizada por la Comisión Nacional de Valores, en la cual se publican regularmente la información pública de dichas empresas, esta es la razón por la cual (al ya tener un régimen de publicidad), existe la excepción del mencionado art. 8 inc. m); y el posterior planteo de inconstitucionalidad por parte del accionante, sobre el mismo, pero de forma subsidiaria, esto es ante la imposibilidad de aplicar las normas del derecho público; y si se llegara a considerar a YPF un sujeto de derecho privado alcanzado por la excepción mencionada, se solicitaría subsidiariamente la declaración de inconstitucionalidad del mismo. Como Argentina tiene un sistema de control de constitucionalidad jurisdiccional, (en manos del poder judicial), que es al mismo tiempo difuso (todos los jueces de cualquier fuero o jurisdicción están capacitados para determinar la constitucionalidad o no de las leyes), el cual al mismo tiempo se encuentra jerarquizado por ser la Corte Suprema de Justicia de la Nación el resorte último del control de constitucionalidad; la magistrada interviniente en este fallo se encontraba con plena competencia para declarar la medida pedida en subsidio. Sin embargo las resoluciones de inconstitucionalidad por principio no tienen efecto erga omnes, por lo tanto este fallo solo será tenido en cuenta por otros tribunales como una jurisprudencia orientativa con respecto a la aplicación de las normas que regulan el derecho al acceso a la información pública. A pesar de este planteamiento por parte de la actora, la magistrada va considerar que no es necesario resolver esta cuestión al estar YPF dentro de la esfera de la administración pública y se tornaría abstracta la discusión sobre la inconstitucionalidad del art. 8 inc. m); donde lo va encuadrar dentro del supuesto del art. 1 de la Ley 25.831, con el procedimiento establecido en su art. 8 en cuanto a los plazos para otorgar la información.

La doctrina constantemente a señalado que la interpretación de dichas excepciones deben ser estrictísima, con justificación acabada y muy razonable del porque no se va brindar la información, lo que no hizo la mencionada empresa (Pérez, 2016).

En el presente fallo se hace referencia en repetidas ocasiones a la jurisprudencia anterior sobre esta materia, en especial a la jurisprudencia del fallo “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F SA s/amparo por mora” (Fallos 338:1258); dicha sentencia es relevante en cuanto si bien, no se ponía en discusión la inconstitucionalidad de la Ley de acceso a la información pública (si se discutía la constitucionalidad de los decretos y del convenio secreto firmados entre el Estado Argentino, YPF S.A. y CHEVRON S.A); poniéndose de manifiesto la naturaleza pública de YPF S.A. (considerando N° 12) y también la supremacía constitucional del derecho de acceso a la información pública (considerando N°6), es en base a estas consideraciones que la magistrada, va entender que YPF S.A. es un sujeto de derecho público, que se encuentra sometido a las obligaciones generales de todas la entidades públicas de dar acceso a la información requerida.

VII. Postura de la autora

Desde el un punto de vista dogmático, la jueza asigna a YPF S.A a la esfera del Estado Nacional y de lo público, negando su naturaleza privada, y por ello eludió la cuestión de la inconstitucionalidad del art. 8 inc. m) de la Ley de acceso a la información pública; quizás la naturaleza de su competencia contenciosa administrativa, la llevo a enfocarse en el aspecto público de la empresa, incluso si YPF S.A. hubiera sido demandada en el periodo anterior a la estatización, se habría visto obligada a brindar la información requerida, debido a las siguientes razones:

- En primer lugar el acceso a la información pública en general, es un bien o interés jurídicamente protegido por nuestra Constitución y en tanto que tal está en la cima de nuestra pirámide jurídica; encontrándose en los siguientes instrumentos internacionales suscriptos por nuestra Nación: Convención Americana de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Culturales y Declaración Universal de los Derechos Humanos, por los cuales nuestra Nación se obligó internacionalmente y son plenamente operativos. La Ley de acceso a la información pública, es el paso necesario para su reglamentación, pero so

pretexto de esta reglamentación, no se puede ni se debe violentar el derecho subjetivo reconocido de forma sustancial; postura que se apoya en la interpretación de la Convención de Viena. Estas normas tienen, rango Constitucional y en virtud el art. 31 de nuestra Constitución, son Ley suprema de la Nación. Por lo que concretamente la empresa no podrá alegar la excepción de dicho del art. 8 inc. m) en contra de los tratados internacionales.

En cuanto al tema de si encuadran o dentro de la categoría de información pública, podemos sostener que la información que se relaciona con el medio ambiente, siempre es pública y que por lo tanto poco o nada interesa si la fuente que la debe emitir es un sujeto de derecho público o de derecho privado.

- Por otra parte el derecho a la información pública ambiental tiene un rango constitucional, siendo el medio ambiente un derecho humano tutelado de forma directa por el art. 41 de la C.N, por lo tanto el acceso a la información de la gestión ambiental tanto pública como privado es un interés jurídicamente protegido, de naturaleza pública, que la doctrina denomina interés difuso, porque afecta a la comunidad toda en su conjunto, el cual es evidentemente superior a los derechos o privilegios que tengan las empresas privadas; las cuales están obligadas proteger el medio ambiente, conforme art. 41 de la Carta Magna y por el art. 8 inc. 5 y art. 16 de la Ley general del ambiente, como principalmente en virtud del art. 1 de la Ley 28.531.

Por lo antes expuesto, el derecho al acceso a la información pública ambiental, se habría visto dañado, así hubiera sido una empresa netamente privada, por lo que la decisión más correcta debería haber sido declarar la inconstitucionalidad de la excepción del mencionado art. 8 inc. m); reconociendo a YPF S.A. como una S.A.P.E.M. (art. 7 de la ley 27.275), para generar una jurisprudencia más productiva al ampliar el espectro de los sujetos obligados y dejando abierta la puerta para que posteriormente se plantee la posibilidad de extender la obligación a empresas netamente privadas, que en su desenvolvimiento afecte el medio ambiente (un bien jurídico evidentemente público), dándole a la obligación de suministrar información sobre la gestión ambiental el carácter de un deber de orden público, por encima de la voluntad de los particulares, pues atañe a un derecho humano, conforme se desprende de una interpretación amplia del art. 16 de la

(Ley General del Ambiente 25.675), que es esencial para la vida en la comunidad moderna, siendo las prácticas nocivas para el medio ambiente el gran flagelo de este siglo.

VIII. Conclusión

En síntesis, en esta nota a fallo, se ha desarrollado una de las temáticas más importante de la vida en sociedad dentro del moderno estado de derecho. En el recorrido del trabajo, se ha desglosado, de forma sistemática, el juego de distintas normas, que entran en aparente colisión con respecto a la temática de la información pública sobre la gestión ambiental, pudiéndose captar que la decisión del tribunal, fue sostener la primacía constitucional del derecho al acceso a la información pública, al cuidado del medio ambiente y la naturaleza pública de YPF, por sobre la excepciones y privilegios sostenidos por la dicha empresa. La decisión del juzgado ha sido correcta, pero podría haber sido, más oportuno, si se hubiera optado por no desconocer la naturaleza privada de YPF S.A; encuadrarla dentro de la excepción del art. 8 inc. m) de la Ley 27.725 y proceder a declarar la inconstitucionalidad del mencionado art, lo que habría dado lugar al nacimiento de una jurisprudencia más extensiva, en cuanto a los sujetos obligados a prestar información.

IX. Referencias bibliográficas

Constitución Nacional (1994) art.41, 75 inc.22.

Ley N° 25.675, (2002). Política Ambiental Nacional - Ley General del Ambiente. (BO 28/11/2002). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*

Ley N° 27.275, (2016). Derecho de Acceso a la Información Pública. (14 de septiembre de 2016). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*

Ley N° 19.550, (1984). General de sociedades comerciales. (30/03/1984). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*

Ley N° 28.531, (2003) Régimen de acceso a la información pública ambiental. (01/06/2004). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*

Principio10, **Conferencia del medio ambiente de Rio de Janeiro de** (1992).

CIDH, “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Fallos: 335/2393. Recuperado de

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

- CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, sentencia del 10 de noviembre de 2015, Fallos: 37747/2013, disponible en: www.csjn.gov.ar
- FUNDACION AMBIENTE Y RECURSO NATURALES c/ YPF SA s/VARIOS. Sentencia del 03 de julio de 2019, Fallos: 64727/2018, disponible en: cijur.mpba.gov.ar
- Bidart Campos, G. (1998). *Manual de la Constitución reformada*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ideal.
- Borda, G. A. (1999). *Tratado derecho civil – parte general*. Tomo I. Recuperado de <http://www.cedesyc.com.ar/Material%20de%20estudio%20UNR/Facultad%20de%20derecho/Primer%20a%20F1o/Tratado%20de%20Derecho%20Civil%20-%20Parte%20General%20-%20Tomo%20I%20Borda.pdf>
- Fuenmayor, Alejandro, E. (2004). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información Pública*. Recuperado de [hptt://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5/EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA](http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5/EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA)
- Lavalle, C. D. y Rovere, M. B. (2002). Proyecto de investigación. *Derecho y acceso a la información en Argentina*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/219547126/Derecho-y-Acceso-a-La-Informacion-en-La-Argentina-Dolores-Lavalle-Cobo>.
- Pérez, A. (2016). *Derecho de acceso a la información pública*. Comentada. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>.
- Sagües, N. P. (2012). *Manual de derecho constitucional*. 2 edición. Buenos Aires, Argentina: Astrea.

X. Fallo

64727/2018

FUNDACION AMBIENTE Y RECURSOS
NATURALES c/ YPF SAs/VARIOS

Buenos Aires, de julio de 2019.- JEF

**Y
VISTOS:**

Para dictar sentencia en los autos del

Epígrafe, de los que

RESULTA:

1. A fs. 2/38 la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), por apoderado judicial, inició esta demanda contra YPF S.A con el objeto de que provea la información pública ambiental vinculada a las actividades que dicha empresa ejecuta en el yacimiento de Vaca Muerta, Provincia de Neuquén; planteando - para el supuesto de que se le otorgara un alcancedistinto -la inconstitucionalidad del art. 8 inciso m) de la Ley 27.275; y que detalla (ver especialmente fs. 3/4).

Expresa que en dos oportunidades requirió a la empresa referida información que por su contenido ambiental resulta regulada por las leyes 25.675, 25.831 y complementariamente por la Ley 27.275; negándose en ambos casos a brindarla sosteniendo que se encuentra alcanzada por la excepción que rige para las sociedades anónimas sujetas al régimen de oferta pública, establecido en el inciso m) del art. 8 de la Ley 27.725.

Al respecto la actora entiende que la conducta de YPF SA resulta contraria a derecho; ello, en virtud de que conforme lo dispuesto en el art. 16 de la Ley General del Ambiente, las personas físicas o jurídicas se encuentran obligadas a proveer información vinculada a la calidad ambiental y actividades que realizan; destacando también en este sentido lo sostenido por laCSJN

en el fallo “Giustiniani” (2015) donde el Alto Tribunal estableció que YPF SA es un sujeto obligado por el régimen de acceso a la información pública.

Afirma que la negativa de YPF SA es antijurídica, puesto que se limitó a exponer la excepción sin explicar sus fundamentos ni justificar su aplicación al caso; violando de esta manera los principios rectores del derecho en cuestión: máxima divulgación, progresividad y no regresión, “in dubio pro petitor”, alcance limitado de las excepciones, buena fe, disociación y presunción de publicidad; remarcando que la actividad negatoria de la demandada implica un riesgo tal que resulta de aplicación el final del art. 8 de la Ley 27.275, que establece que las excepciones no son aplicables en casos de graves violaciones a los Derechos Humanos.

2. A fs. 274/332 contestó demanda YPF S.A, mediante apoderado, solicitando el rechazo de la pretensión de la actora, con costas.

Afirma que la conducta desplegada por su mandante frente al requerimiento de información de la actora se encuentra sólidamente fundada; primeramente porque la Ley 27.275 otorga una eximente a las sociedades anónimas sujetas al Régimen de Oferta Pública; y en segundo lugar porque no puede considerarse a YPF SA como el Estado Nacional, no resultándole aplicable las Leyes 25.831 y 25.675.

Sostiene que la actora en sus pedidos de informe solicita documentación que excede la temática ambiental y que a lo largo de la demanda efectúa meras acusaciones sin fundamento alguno; remarcando además que FARN yerra al haber dirigido sus requerimientos informativos hacia YPF SA; ello, toda vez que de una correcta interpretación de las Leyes precedentemente aludidas, son las autoridades públicas competentes quienes tienen el deber de brindar la información correspondiente.

Destaca que desde la privatización de YPF en 1991 a la fecha el Congreso Nacional ha mantenido una política uniforme en relación a la empresa, excluyéndola expresamente de la órbita de la administración y gestión estatal.

Agrega que nada tiene que ver el derecho al acceso a la información ambiental con lo preceptuado en el art. 41 de la Constitución Nacional; y asimismo, que la Ley 25.831 busca garantizar la accesibilidad respecto de información que se encuentre en poder del Estado, entes autárquicos y de empresas prestadoras de servicios públicos, no encuadrando su mandante en ninguna de dichas categorías.

En relación a la Ley 25.675, entiende que en términos de lo dispuesto en el art. 16 de la misma, YPF SA debe cumplir con su obligación de brindar información ambiental relativa a su actividad a las autoridades competentes, y luego particulares como FARN pueden obtener de parte de tales autoridades la información brindada.

En lo que refiere al art. 8) inciso m) de la Ley Nro 27.275 manifiesta que resulta claro en cuanto a que excluye expresamente a sociedades como YPF SA- es decir, sociedades anónimas privadas sujetas al régimen de oferta pública- de la obligación de proveer información.

Asimismo, con respecto al Fallo de la CSJN que cita la actora- "Giustiniani"- aclara que allí se discutía la aplicación del Decreto 1172/2003 y que dicho decisorio es anterior al dictado de la Ley 25.275; marco legal que no dejó lugar a dudas en cuanto a que YPF SA no es sujeto obligado a brindar información en los términos que regula.

Por último, considera que los demás argumentos esgrimidos por la FARN para cuestionar la legitimidad de la negativa de YPF tampoco son válidos, por lo que deben ser

desechados, resultando inaplicable la jurisprudencia invocada por la actora y solicitando se dicte sentencia rechazando la acción intentada.

3. A fs. 257/269 dictamina el Sr. Fiscal Federal y a fs. 270 se llaman los autos para sentenciay

CONSIDERANDO:

I. El derecho de acceso a la información pública en general, resulta ser trascendental para la vigencia del Estado de Derecho y a los fines de la transparencia en la gestión democrática; siendo receptado por la mayoría de los ordenamientos jurídicos y por Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos que poseen en nuestro país jerarquía constitucional: Convención Americana de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, y Declaración Universal de los Derechos Humanos (conf. art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional).

El derecho de acceso a la información ambiental en particular, constituye a su vez uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la protección del medio ambiente, que abarca una triple dimensión: la participación, el acceso a la información pública en sí y la obligación de los estados de garantizar la plena vigencia de dicha accesibilidad.

El mismo surge con fuerza en la Declaración emitida en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992, suscripta por 178 países –entre ellos la República Argentina-, donde la comunidad internacional acordó los Principios rectores en materia ambiental, como por ejemplo la responsabilidad intergeneracional, el desarrollo sustentable y en especial el denominado Principio 10, en el cual se dispone que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de un ciudadano a informado, reconociendo a



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 8

su vez tres derechos interrelacionados: información, participación y tutela judicial efectiva.

Cabe destacar que la mayoría de los principios allí consensuados han sido incorporados al sistema legal argentino, fundamentalmente a través del artículo 41 de la Constitución Nacional- que alude expresamente a la información en su párrafo 3º- y de la Ley General del Ambiente.

A partir de la Conferencia de Rio de 1992, la comunidad internacional comenzó a recorrer un camino de reconocimiento del derecho a la información ambiental cada vez más profundo, siendo ratificado por numerosas normas que integran lo que la doctrina denomina soft-law o derecho blando, pero que a partir de dicho impulso han derivado en su reconocimiento por parte de la mayoría de los países: Declaración de Santa Cruz de Sierra de la OEA, Directrices de Bali, Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública de la OEA; Declaración de Rio + 20 (ONU), Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente impulsada en el marco de la Conferencia Rio + 20, entre muchas otras, constituyendo el avance más reciente, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, denominado Acuerdo de Escazú – por la Ciudad de Costa Rica en la que fue suscripto el 4 de marzo de 2018- del cual la República Argentina ha sido negociador y firmante. Si bien el mismo no implica responsabilidad jurídica internacional, importa un precedente valioso para la formalización y profundización de los compromisos asumidos a nivel multilateral en relación al reconocimiento de este derecho fundamental, constituyéndose además como pauta interpretativa a tener en cuenta en lo que al derecho a la información ambiental se refiere. El art. 2 inciso b) de dicho acuerdo a efectos de la cuestión en estudio, definiendo a quienes son sujetos

obligados –si bien no los define así directamente- se refiere como a: “*...toda institución pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones en materia de acceso a la información, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del estado o controlados por él, que actúen por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y, cuando corresponda, a las organizaciones privadas, en la medida que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados*”.

El derecho a la información a los fines de la plena vigencia del derecho a un ambiente sano- tal como se encuentra reconocido en el citado art. 41 de la Norma Fundamental- adquiere una especial trascendencia. El estado de la cuestión a nivel global, posiciona al mismo en el primer lugar de la agenda mundial, al punto que incluso, la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de mayo de 2018 adoptó la Resolución 72/277 titulada “*Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente*” que tiene por objetivo proporcionar un marco general para el derecho ambiental internacional y la voluntad de pasar de un etapa de derecho blando a otra de responsabilidad y obligaciones internacionales.

En materia ambiental la información al fin de cuentas resulta ser un valor clave, dado que la ausencia de la misma imposibilita una adecuada protección del ambiente y un seguimiento racional de las distintas actividades antrópicas y sus efectos sobre el ecosistema. La ley General de Ambiente además determina con precisión entre los instrumentos de la política ambiental nacional y la gestión ambiental el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas y el sistema de diagnóstico e información

ambiental (art. 8).



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 8

II. En estas condiciones, corresponde ahora el análisis de la procedencia o no de que YPF SA suministre la información solicitada por la actora y dilucidar consecuentemente si dicha empresa resulta obligada al respecto.

La Ley 25.831 de “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental” sancionada el 26/11/03 y promulgada de hecho el 6/01/04, es una ley de Presupuestos Mínimos en términos de lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional, el cual a su vez consagra el Principio de Información, también receptado por la Ley 25.675 denominada “Ley General del Ambiente”.

El Art. 1º de la Ley 25.831, determina que dicha ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en “...*poder del estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicas, sean públicas, privadas omixtas*”.

Asimismo, el art. 16 de la Ley General del Ambiente dispone que “*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*”, disponiendo además en el art. 17 que la autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información ambiental, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación del mismo a través del Consejo Federal de Medio Ambiente(COFEMA).

En relación a la cuestión, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia con anterioridad en lo

que aquí interesa, en los autos caratulados “ ***Giustiniani Rubén Héctor***
c/ YPF SA s/amparo por mora” (Fallos338:1258)

determinando el carácter de sujeto pasivo de dicha obligación por parte de la empresa aludida; ello sin perjuicio de lo argumentado por la demandada en su contestación, en cuanto a la vigencia del Decreto 1172/03 que constituía el objeto de análisis de dichos autos.

En efecto, la C.S.J.N analiza la naturaleza jurídica particular de la empresa en cuestión, y arriba a la conclusión de que la misma-sin perjuicio de su forma societaria- funciona bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, toda vez que es este “...quien ejerce los derechos políticos sobre la totalidad de las acciones sujetas a expropiación hasta tanto se perfecciona la cesión de los derechos políticos y económicos a las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos y, además, es quien dispone del 51% de las acciones de la sociedad, por lo que despliega un control sobre ella y es capaz de determinar de manera sustancial, con el propósito de alcanzar los objetivos fijados en la Ley 26.741, todos los asuntos que requieran aprobación por la mayoría de los accionistas, incluyendo la elección de la mayor parte de los directores y la dirección de las operaciones”.

Sostiene el alto Tribunal, que “...la empresa desempeña importantes y trascendentes actividades, en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo a la jurisprudencia reseñada, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión...”; afirmando incluso que a una idéntica solución se arribaría si se pretendiera desconocer el rol que el PEN desempeña, en la operatoria de la empresa, “....ya que en fallos: 335:2393 esta Corte ha sostenido que aun cuando la persona a la que se requiere información no revista carácter público o estatal, se encuentra obligada a brindarla si son

públicos los intereses que desarrolla y gestiona...”; dicho esto a mérito de lo que dispone el art. 1º de la Ley



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 8

26.741 que declara de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones.

A mayor abundamiento, cabe destacar también que la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que las sociedades comerciales como la de YPF no resultan ajenas a la aplicabilidad de normas de derecho público, afirmando que *“...aún tratándose de entidades predominantemente regidas por el Derecho Privado, deben considerarse de aplicación a su respecto, ciertas normas y principios de Derecho Público no incompatibles con las finalidades de su creación; además, aún con el más amplio grado de descentralización, en última instancia integran la organización administrativa del Estado, y cuando se trata de entidades del Estado constituidas bajo forma jurídica privada, se impone la superación de la personalidad del ente frente a la realidad estatal de la propiedad, el gobierno y la dirección de la entidad (conf. dict. 219:145)”* (dictámenes263:8).

En síntesis, y en términos de lo ya expresado por la CSJN en el Fallo precitado, Y.P.F es una empresa privada - constituida como sociedad anónima- que realiza una actividad comercial que ha sido declarada de interés público-; y cuyo patrimonio accionario –en virtud de un proceso expropiatorio en el que se utilizaron fondos públicos- en un 51% pertenece al Estado Nacional; el cual goza de plena capacidad para la formación de la voluntad societaria y designación de sus directores (conf. Ley 26.741) ; a consecuencia de

todo lo cual resulta evidentela

integración de la misma dentro del Sector Público Nacional; resultando ser sin dudas un sujeto obligado a los efectos de la información ambiental.

III. En razón de lo dicho y no resultando aplicable el art. 8 inciso m de la Ley 27.275; resulta innecesario analizar la inconstitucionalidad que plantea la actora; de conformidad con lo dictaminado por el Fiscal Federal.

A mérito de lo expuesto,

FALLO:

1°) Hacer lugar a la demanda instaurada por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, y en consecuencia ordenar a Y.P.F S.A a que en el plazo de 30 días hábiles –conforme lo dispone el art. 8 de la Ley 25.831- brinde la información de carácter ambiental requerida oportunamente por la actora; debiendo en su caso, fundar-en los casos en que proceda- cualquier supuesto de denegación (conf. art. 7 de la Ley 25.831).

2°) Imponiendo las costas en el orden causado en atención a las particularidades del caso (conf. art. 68-2° párrafo- del CPCCN).

Regístrese, notifíquese con copia del dictamen fiscal de fs. 257/269, y oportunamente,

archívese.-