



ABOGACÍA.-

CABAÑEZ GODOY, MACARENA ELIANA.-

DNI: 38002785.-

LEGAJO: ABG04685.-

01/11/2020.-

Tutor: Carlos Bustos.-

TITULO: "LA DEMOCRACIA AMBIENTAL EN RIESGO"

TEMA SELECCIONADO: "ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA".

-

"FUNDACION AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES c/ YPF SA s/VARIOS".

Tribunal: JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 8

(03/07/2019).-

Sumario: I.- Introducción. II. Reconstrucción de Premisa Fáctica e Historia Procesal. III. Análisis de la Decisión del Tribunal (Ratio Decidendi). IV. Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales. V. Postura del autor. Conclusión. VII. Listado de Referencias bibliográficas.

- **INTRODUCCIÓN**

El acceso a la Información Pública, tal cual lo describe Guillermo Scheibler (2012), es un derecho que "... reconoce a toda persona la posibilidad de tomar contacto de la información en manos del Estado, con la sola excepción de aquéllos supuestos expresamente establecidos por ley" (p, 2).

El ordenamiento jurídico argentino reconoce al acceso a la información pública como derecho humano, protegido constitucional y convencionalmente. El principio general ampliamente aceptado establece que es pública toda la información que se encuentre en poder de cualquiera de los órganos o poderes del Estado y aquella que se genere con fondos públicos o a partir de la concesión, explotación, delegación o autorización de funciones, servicios o bienes públicos salvo aquella exceptuada taxativamente en normas legales formalmente sancionadas.

Este derecho cuando se trata de acceder a información relativa al medioambiente, es también un mecanismo de protección medioambiental, es un primer paso para ejercer el derecho al ambiente sano y la obligación de cuidarlo. En el fallo que se analizará, "Fundación ambiente y recursos naturales c/ YPF S.A. s/varios" se discute principalmente, si YPF S.A. es o no un sujeto obligado a proporcionar información en los términos del Decreto N° 1.172/20031 de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

La cuestión en debate puso en evidencia el conflicto entre el derecho constitucional de todo ciudadano al libre acceso a información de interés público, conformado por una serie de principios rectores y la obligación del Estado de establecer restricciones a dicho derecho para salvaguardar y proteger un interés de orden público, tal como el secreto industrial, configurándose un problema de carácter axiológico por el choque constante entre la norma vigente y la renuencia del Estado a suministrar el acceso a la información pública a cualquier ciudadano.

De ahí la relevancia de su análisis y el propósito de esta nota a fallo, ya que permite ahondar en un aspecto de innegable interés social: el derecho de los ciudadanos a ejercer el control sobre la publicidad de los actos de gobierno y la obligación del Estado de proporcionar la información pública base de todo sistema republicano y democrático.

- **RECONSTRUCCIÓN DE PREMISA FÁCTICA E HISTORIA PROCESAL.**

El caso de análisis se basó en el pedido que realizó la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales en dos oportunidades, mayo de 2017 y en junio de 2018, solicitándole a YPF S.A que provea la información pública relacionada con la calidad ambiental referida a las actividades que la empresa desarrolla en Vaca Muerta.

Vaca Muerta contiene grandes reservas de hidrocarburos no convencionales. Para extraerlos resulta necesaria la utilización de técnicas no convencionales, principalmente el fracking (fractura hidráulica), que implica graves riesgos para el ambiente, aún mayores que los de la actividad petrolera tradicional.

Es por ello que FARN solicito información relacionada con la explotación de esos recursos naturales y con el estado del ambiente, es así que el acceso a esa información es una herramienta de protección del ambiente derivada del artículo 41 y 43 de la Constitución Nacional.

En ambas oportunidades YPF S.A se negó a brindar la información requerida, afirmando que no es un sujeto obligado por ser una Sociedad Anónima sujeta al régimen de la oferta pública, por lo tanto no está alcanzada por las Leyes 25.675, 25.831 y Ley 26.741 (esta temática ya fue analizada por la CSJN en el fallo “Giustiniani”, concluyendo que YPF S.A está obligada a dar información pública).

La demandada afirmó que se encuentra eximida de brindar información pública en virtud de la excepción introducida por la Ley 27.275 en su artículo 8vo. Inciso m. eludiendo la parte final de este artículo que nos dice que las excepciones no serán aplicables en casos de graves violaciones a Derechos Humanos, entre otros; por lo tanto, el derecho a un ambiente sano estaría englobado en esta premisa final.

YPF hace notar en su contestación de demanda que nada tiene que ver la información que está requiriendo FARM con el Art. 41 de la Constitución Nacional y sus preceptos protectorios del Medio ambiente realizando continuamente en la misma una serie de acusaciones infundadas respecto de la Persona Jurídica a la que le está requiriendo al información.

Ahora bien, presentada la demanda y contestada la misma, en esta primera instancia, el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a cargo de la Dra. Cecilia G M de Negre resuelve hacer lugar al pedido de FARN y en consecuencia ordenar a YPF S.A a que, en el plazo de 30 días hábiles brinde la información de carácter ambiental requerida por la parte actora.

- **ANÁLISIS DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL (RATIO DECIDENDI).**

Los fundamentos esgrimidos para fallar a favor del pedido de la actora son en primera instancia relacionados a los derechos fundamentales como lo son el acceso a la información pública, el cual es de vital importancia para la vigencia del estado de derecho y la transparencia de la gestión democrática del estado.

Tal derecho es contenido en numerosos ordenamientos jurídicos y Declaraciones e Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, en nuestro sistema normativo posee raigambre Constitucional ya que está receptado en el Art. 75 inc. 22 el cual forma el Bloque de la Constitucionalidad Federal. Nos referimos a la Convención Americana de los derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales y Declaración Universal de Derechos Humanos.

Queda por demás claro que este es un mecanismo de control sobre las autoridades, un prerrequisito de la participación ciudadana y una herramienta contra la corrupción. Sumado a esto, cuando se trata de información ambiental nos encontramos además con un mecanismo de protección del medioambiente que se asienta en tres pilares fundamentales, el acceso a la misma, la participación ciudadana y la obligación de los Estados de garantizar la plena accesibilidad. Todo lo que surge de la Convención

de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente celebrada en Rio de Janeiro en 1992 y ratificada por 178 países.

Por otro lado, se analiza la naturaleza jurídica de YPF S.A, es decir, la procedencia o no de suministrar la información solicitada por FARN y consecuentemente si dicha empresa resulta obligada al respecto conforme al decreto N° 1172/20034. Queda más que claro que YPF S.A es un sujeto obligado a cumplir con el decreto de acceso a la información pública.

En efecto, la información que se solicita 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 que se vienen realizando en la zona y sus efectos sobre el ecosistema.

Por último se analiza la rechazo de YPF S.A. a brindar la información, y se dice que no contenía las precisiones exigidas, por lo tanto es que considera su negativa inválida, fallando finalmente a favor de la actora, e imponiéndole a YPF S.A el deber fundamentar cualquier tipo de denegación, en el caso que proceda, conforme a la regla que así rige en todo proceso judicial.

- **ANÁLISIS CONCEPTUAL, ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES.**

La información pública es definida por la ley 27.275 como todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados (enumerados en el artículo 7 de esta misma ley) generen, transformen, controlen o custodien.

Debe tenerse en cuenta cuando hablamos del derecho a la información pública, que hasta el año 1994 sólo estaba amparado de manera implícita en la Constitución Nacional. A partir de la reforma constitucional de dicho año, si bien no se incorporó una norma explícita que establezca que el Estado está obligado a brindar información a los ciudadanos, este deber se desprende de la conjunción de diversos artículos y conceptos.

Al establecer la forma republicana de gobierno en su artículo 1º, conlleva implícitamente el principio de publicidad de los actos de gobierno. A su vez el Artículo

14 lo reconoce como un derecho que tienen todos los habitantes de la nación el peticionar a las autoridades información. El artículo 33 en tanto establece que los derechos implícitos tienen la misma validez que aquellos que se encuentran ya tipificados. (Constitución Nacional).

La última reforma Constitucional incorporó también mecanismos de democracia participativa, en sus artículos 39 y 40, como son la iniciativa y la consulta popular, que sin el acceso a la información por parte de los ciudadanos serían totalmente inválidos. A su vez el artículo 41 nos habla de la responsabilidad de proveer información ambiental que tienen las autoridades de gobierno nacional, provincial y municipal. (Constitución Nacional).

El Dr. Díaz Cafferata nos brinda una definición donde vemos el doble enfoque que el derecho de acceso a la información pública tiene: es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada. (Santiago Díaz Cafferata, El derecho de acceso a la información pública..., ps. 151-185 L)

Para la Dra. Silvia Palacio de Caeiro, vocal de la Cámara 6ta. Civil y Comercial, que en su charla del 6 de mayo de 2019 “Acceso a la información judicial. Derecho a comprender y lenguaje claro” la información pública es un derecho de las personas y focalizan en el poder Judicial como encargado de proveerla en un lenguaje claro en sentencias y resoluciones. (Silvia Palacio de Caeiro, 2019)

Por otro lado, la Dra. Marcela I. Basterra en un análisis del proyecto de ley de acceso a la información pública afirma que el sistema Interamericano de Derechos Humanos es el punto inicial para abordar el derecho a la Información, como un derecho-deber derivado de la libertad de expresión. (Marcela I. Basterra, 2010)

Jurisprudencialmente hablando, el antecedente más significativo es el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Giustiniani Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A. s/ amparo por mora” sentencia del 10 de Noviembre de 2015. Este fallo gira en torno a la decisión que toma el tribunal sobre la aplicabilidad o no del decreto sobre acceso a la información pública (1172/03), en virtud de lo que entendieron los tribunales inferiores,

al denegar el recurso de amparo interpuesto por el Sr. Giustiniani, que YPF S.A no constituye sujeto pasivo de tal normativa y que por ende está excluido de su ámbito de aplicación, al encontrarse encuadrado en el régimen jurídico de las S.A según el artículo 15 (Ley 26.741).

Como precedente la Corte Suprema citó lo resuelto el 4 de diciembre de 2012 en la causa "*Asociación de Derechos Civiles*" en la cual se resolvió hacer lugar a la acción iniciada por una ONG contra un ente público no estatal, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, para tener acceso a información relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de ese ente. La Corte Suprema fundó su decisión en la causa directamente en las normas internacionales y constitucionales que garantizan el acceso a la información pública y la publicidad de los actos de gobierno, así como en la aplicabilidad del Reglamento de Acceso a la Información Pública (1172/03).

Otros precedentes a nivel global son la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (de conformidad con el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional) y el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que desarrolla los tres derechos de acceso, destacándose a los fines del caso en cuestión que "toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas".

Además se hace la primera evocación sobre el Acuerdo de Escazú sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe en un proceso judicial, indicando que ese Acuerdo se constituye en "pauta interpretativa a tener en cuenta en lo que al derecho a la información ambiental se refiere", y en ese sentido cita el artículo 2 inciso b), el cual define los sujetos obligados por el Acuerdo, donde claramente se ve dibujada la empresa YPF S.A objeto de la demanda.

Recordamos también a Ley General del Ambiente del año 2001, que en su artículo 16 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". (Ley 25.675)

- **POSTURA DE LA AUTORA.**

Habiendo pasado por un análisis que ha permitido entender claramente el contenido del derecho a la información pública, sus antecedentes históricos, su concepto desde distintos puntos de vista, los principios que lo nutren y la jurisprudencia más relevante en la materia, podemos afirmar que lo que configura el argumento más importante y trascendental de este análisis, surge del decreto 1172/03.

En este Decreto es precisamente en donde se pone en evidencia la necesidad de fortalecer los lazos entre el Estado y la sociedad misma, esto sucede cuando los actos de gobierno son transparentes, por ende, el principio general es el acceso a la información y debe estar garantizado. Como dijimos anteriormente, es un derecho que fortalece la democracia de un gobierno y habilita a todos los ciudadanos a ejercer otros derechos y a demandar a su vez, políticas sociales y económicas que sean beneficiosas para la sociedad misma.

Respecto al caso que nos ocupa, recordamos que se originó por dos pedidos de acceso a la información que realizó FARN sobre varios puntos de la actividad que se venía desarrollando en el yacimiento Vaca Muerta, entre los cuales se destacan la cantidad de pozos que se explotan, las condiciones en que se realiza la actividad, el detalle de los informes de impacto ambiental presentados, la cantidad de agua que se utiliza para realizar la fractura hidráulica como así también los químicos que se emplean, etc.

Ante la reiterada negativa de YPF S.A a brindar dicha información por ampararse en la naturaleza jurídica de la empresa, entendiendo que se aparta del marco legal en lo relativo a dar información pública ambiental, es que FARN lleva este caso a la justicia. Coincidimos con lo resuelto por la jueza Cecilia de Negre que se pronunció a favor de la actora y dispuso la total validez, vigencia y preeminencia de la ley 25.831 de acceso a la información pública en materia de Medio Ambiente.

Tratándose de Derechos de neta raigambre constitucional, no hace falta más que revisar las Declaraciones e Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos a los que la República Argentina ha suscrito para encontrar los argumentos que sostengan la

procedencia del reclamo de FARM, aun tratándose de YPF, una empresa sujeta al Régimen de la Oferta Pública.

Los argumentos detallados en el fallo dan cuenta de la importancia del Acceso a la Información Pública Ambiental, no es menor el detalle que no cuenta con ninguna cláusula que restrinja a la población el acceso a la información pública sobre actividades desarrolladas por las industrias y sus posibles impactos en la salud y el ambiente.

Por mi parte, coincido con la decisión del tribunal, así como su valioso aporte encaminado sobre la ruta que ya ha trazado el Acuerdo de Escazú, que –en otro orden de ideas- acaba de ser ratificado por nuestro Congreso Nacional, instrumento fundamental para la promoción y protección de los derechos humanos ambientales.

- **CONCLUSION.**

Finalmente, como corolario, resta decir que esta sentencia se trata uno de los primeros casos de acceso a la información pública vinculado a temas ambientales que involucra a una petrolera luego de que el Congreso sancionara la Ley de Acceso a la Información Pública y que crea una excepción al derecho para mantener en secreto la información referida a empresas que cotizan en bolsa.

Asimismo, es el primer fallo en Argentina que brinda reconocimiento y validez al Acuerdo de Escazú, pionero en América Latina y el Caribe en lo referido a proteger, promover y garantizar el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en temas ambientales, y del cual nuestro país es parte.

Con un criterio totalmente innovador, este fallo ha dejado asentado que cuando se garantiza el acceso a información pública, se está promoviendo la participación ciudadana, y una ciudadanía suficientemente informada y políticamente madura es el camino a seguir para una democracia participativa y efectiva.

- **LISTA DE REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

Doctrina

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, Un CEPAL, Ed. CEPAL, Noviembre 2018. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43595-acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la>

Alvarez Echazú, María Belén. YPF debe informar sobre los impactos ambientales en Vaca Muerta. Recuperado de: <http://www.laley.thomsonreuters.com/nota/2437>

Bidart Campos, G.J. (2004) “*Compendio de Derecho Constitucional*”. Buenos Aires, Editorial Ediar.

Cafferata, S. D. (2009). El Derecho de Acceso a la Información Pública. Lecciones y Ensayos Nro. 86, páginas 151-185.

Devia, Leila. “La democracia ambiental en riesgo. Del acuerdo de Escazú a la Ley de Glaciares” <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0005-N04-DEVIA2.pdf>

Dra. Silvia Beatriz Palacio de Caeiro (2019) “Acceso a la información judicial. Derecho a comprender y lenguaje claro” - 06 05 2019. Recuperado de: <https://vimeo.com/335249399>

El Acceso a la Información Pública en la Ciudad. La reforma a la Ley 104. Recuperado de: <http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2019/09/Breves-reflexiones-en-torno-a-la-reforma-de-la-Ley-FINAL.pdf>

Henry Jiménez Guanipa, “El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia Análisis jurisprudencial Sentencia Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) C/ YPF SA slvarios. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932019000300385

La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró aplicable el Reglamento de Acceso a la Información Pública a YPF. Recuperado de: <https://www.marval.com/publicacion/la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion-declaro-aplicable-el-reglamento-de-acceso-a-la-informacion-publica-a-ypf-12710>

La cláusula YPF de la Ley 27275, El derecho al Secreto. Recuperado de: <https://farn.org.ar/iafonline2019/articulos/4-3-la-clausula-ypf-de-la-ley-27-275-el-derecho-al-secreto/>

Scheibler Guillermo (2012) “Algunas precisiones acerca del concepto de Información Pública”, en Revista Jurídica UCES, pp 81 – 117. Recuperado de: http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/1948/Algunas_precisiones_Scheibler.pdf?sequence=1

Scheibler Guillermo, (2014) “La acción de acceso a la información pública en la ciudad de Buenos Aires” en Centro de formación Judicial, Editorial Jusbaire, pp 379 – 399, Recuperado de: http://cfj.gov.ar/src/img_up/14112017.13.pdf

Scheibler Guillermo, “Límites de Acceso a la Información Pública en la Ley 27275” Recuperado de: <http://pensar.jusbaire.gov.ar/ver/nota/167>

Legislación

Constitución de la Nación Argentina: Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley 25831 de Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental: Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>

Ley 26741 de Yacimientos Petrolíferos Fiscales: Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000199999/196894/norma.htm>

Ley 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública: Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000269999/265949/norma.htm>

Ley 25675 General del Ambiente. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Jurisprudencia

CSJN, Fallo Giustiniani: Recuperado de: <https://oaip.mpd.gov.ar/files/Fallo%20CSJN%20%20Giustiniani%20Ruben%20Hector%20c%20YPF%20SA.pdf>

