



---

## **El Acceso a la Información Pública: Colisión entre Principios y Leyes**

Comentario al fallo “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A. s/ amparo por mora”. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Buenos Aires, 10 de noviembre del año 2015.

---

Nombre y apellido: Agustín Carle

Nº de DNI: 34.732.922

Legajo: VABG51495

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Carrera: Abogacía

Universidad: Siglo 21

Temática: Acceso a la Información Pública

Año: 2019

**Sumario:** I. Introducción. II. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. III. Análisis de la *ratio decidendi*. IV. La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Postura del autor. VI. Conclusión. VII. Listado de referencias bibliográficas.

## **I. Introducción**

Constituye uno de los pilares fundamentales de la democracia permitir a los ciudadanos el Acceso a la Información Pública. El derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV) y por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). La aprobación en Argentina de la ley 27.275 (Derecho de Acceso a la Información Pública) fue un paso muy importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de la democracia, sin embargo esta ley constituye solo un punto de partida que impone un compromiso de acompañarla con políticas que promuevan su correcto ejercicio. El fallo que vamos a analizar es un precedente a la aprobación de la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública y es para mí de gran importancia redactar esta nota a fallo para desenmascarar el comportamiento que toma una empresa intentado escudarse en una figura privada cuando en realidad es de utilidad pública como lo es Y.P.F, lo que la convierte en integrante del Sector Público Nacional.

La relevancia de este caso está dada porque establece que una empresa que reciba algún tipo de aporte del Estado no puede actuar como una empresa privada. En el fallo en análisis es el Estado quien, con el objeto de desarrollar ciertos cometidos públicos, recurre a la utilización de figuras empresariales o societarias a las que intenta eximir de las reglas propias de la Administración y someter a las reglas aplicables al derecho privado.

En este caso encontramos un problema de tipo axiológico. El fallo refiere que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación que establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones. Giustiniani se ampara en el decreto 1172/03 para exigir a YPF S.A. brindar información sobre el contrato ya que la actividad que realiza es de interés público mientras que YPF S.A. mediante el artículo 15 de la ley 26.741 pretende quitar de

responsabilidad estatal a la empresa, estableciendo que “para el desarrollo de su actividad, YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A., continuarán operando como sociedades anónimas abiertas, en los términos del Capítulo II, Sección V, de la Ley 19.550 y normas concordantes, no siéndoles aplicables legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades de las que el Estado Nacional o los Estados provinciales tengan participación”.

## **II. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal**

En el siguiente fallo a analizar, se cuestiona si es precedente la acción de amparo iniciada por Rubén Héctor Giustiniani con el objeto de que YPF S.A. le entregara copia íntegra del acuerdo de proyecto de inversión que la sociedad había suscripto con Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la Provincia de Neuquén.

En marzo de 2014 se interpuso la demanda en el Juzgado Nacional de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 7, tribunal que dispuso el rechazo del mismo. El pedido fue realizado por el legislador Giustiniani Rubén Héctor, quien exigió la publicación del contenido del contrato firmado por YPF y la compañía petrolera Chevron Corporation en julio de 2013.

Luego, en agosto del 2014, la Sala N°1 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por mayoría, confirmó la sentencia. Los motivos en los cuales se argumentó fueron: I) las disposiciones del decreto 1172/03 no resultan aplicables a YPF en tanto la ley 26.741, mediante la cual se expropió dicha empresa en el año 2012 , excluye a la sociedad del control establecido mediante dicho decreto; II) la imposibilidad de comprometer secretos industriales, técnicos y científicos; III) las leyes ambientales alegadas por el legislador, las cuales establecen la posibilidad de negar el acceso a documentación si se encuentra en riesgo secretos industriales, técnicos y científicos, y IV) la afectación al derecho constitucional de defensa en juicio de Chevron por la falta de participación de dicha empresa durante el proceso.

Contra esta decisión la parte actora interpuso recurso extraordinario federal, que fue concedido por encontrarse en juego la interpretación de normas de carácter federal y

denegado por la causa de arbitrariedad. En razón de esta última circunstancia la apelante dedujo recurso de hecho.

A su turno, El fallo firmado en noviembre de 2015 por los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, doctores Lorenzetti, Fayt, Maqueda y la doctora Highton de Nolasco, esta última en disidencia (integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina) resolvió que la empresa YPF S.A., al encontrarse bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, y al desempeñar actividades comprometidas con el interés público, se encuentra obligada a dar cumplimiento a las disposiciones nacionales en materia de información pública.

Se hizo lugar a la queja, se declaró procedente el recurso extraordinario, se revocó la sentencia apelada y se hizo lugar a la demanda con costas a la vencida en todas las instancias.

### **III. Análisis de la *ratio decidendi***

El juez acude a esta decisión por los siguientes argumentos:

Como primer argumento considera que YPF S.A. se encuentra comprendida entre los sujetos obligados a proporcionar información, ya que el artículo 2º, Anexo VII, del Reglamento General de Acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional, aprobado en el decreto 1172/03 establece que "El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Las disposiciones del presente son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones (...)" y examinando la naturaleza jurídica de YPF S.A., el título III de la ley 26.741 establece que el Estado Nacional recupera el control de YPF, a efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos fijados en la ley y para ello en el artículo 7º se declara de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y uno por ciento (51 %) del patrimonio de YPF Sociedad Anónima representado por igual porcentaje de las acciones Clase D de dicha empresa, pertenecientes a Repsol YPF S.A.,

sus controlantes o controladas, en forma directa o indirecta. También el artículo 9° dicta que el Poder Ejecutivo, por sí o a través del organismo que designe, ejercerá los derechos políticos sobre la totalidad de las acciones sujetas a expropiación y que la designación de los directores de YPF Sociedad Anónima que corresponda nominar en representación de las acciones sujetas a expropiación, se efectuará en proporción a las tenencias del Estado Nacional, de los Estados provinciales y uno en representación de los trabajadores de la empresa. La norma también faculta al Poder Ejecutivo Nacional y al interventor de YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A. designado por éste, a adoptar todas las acciones y recaudos que fueren necesarios, hasta tanto asuma el control de YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A.

En el segundo argumento, el juez sostiene que con anterioridad a la ley 26.741 el Poder Ejecutivo -mediante el decreto de necesidad y urgencia 530/12- ya había dispuesto la intervención temporaria de la compañía y designado interventor al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, arquitecto Julio Miguel De Vido, a quien se le otorgaron las facultades que el Estatuto de YPF S.A. confería al Directorio y/o Presidente de la empresa y posteriormente en el ejercicio de las facultades conferidas por la ley 26.741 la Presidenta de la Nación designo a Miguel Matías Galuccio como Gerente General de la Compañía, a través del decreto 676/2012.

En el tercer argumento, el juez considera como precedente el fallo “Asociación Derechos Civiles c/ EN –PAMI- (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, en el cual la Corte ha sostenido que aun cuando la persona a la que se le requiere información no revista carácter público o estatal, se encuentra obligada a brindarla si son públicos los intereses que desarrolla y gestiona. Con respecto a las características de la actividad desarrollada por YPF, es importante señalar que el artículo 1° de la ley 26.741 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, creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones.

El cuarto argumento que el juez expone es que ante la posibilidad de que la divulgación del contenido del acuerdo firmado con la empresa Chevron pueda comprometer secretos industriales, técnicos y científicos, no encuentra al acuerdo dentro de los supuestos que especifica el artículo 16 del Anexo VII del decreto 1172/03.

#### **IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

La información pública como nos dice tanto la Dra. Silvia Palacio de Caeiro<sup>1</sup> (2019) en su artículo doctrinario **“Acceso a la información judicial. Derecho a comprender y lenguaje claro”** como el Dr. Eduardo Osvaldo Siseles (2016)<sup>2</sup> en su artículo **“Acceso a la información (especial referencia a las sociedades con participación estatal)”** es un derecho de las personas y focalizan en el Poder Judicial como encargado de proveerla en un lenguaje claro en sentencias y resoluciones. El principio de máxima divulgación es el tema central a analizar en el fallo Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A s/ amparo por mora. Hay diversas opiniones y posiciones que desencadenen la sentencia del mismo, tanto la del autor Juan Ignacio Aguirre (2016)<sup>3</sup> en su artículo doctrinario **“Derecho a la información pública. La confidencialidad del acuerdo entre las petroleras YPF SA y Chevron”** en la que pone énfasis si realmente las empresas privadas con fines estatales sufrirían algún perjuicio en su confidencialidad y exige normas claras para la resolución de casos similares, como posiciones más firmes a favor de la Corte Suprema de Justicia, como podrían ser la de la Organización CPR (Centro de Producciones Radiográficas) en la nota **“Sobre el fallo de la Corte en los acuerdos YPF – Chevron”** (Francisco Godinez Galay, 2016)<sup>4</sup> donde la organización entiende que la resolución del mismo pone los puntos a los alcances de la obligación que el derecho de información pública supone para el Estado. El diario parlamentario en su artículo del 11 de noviembre del año 2015, un día después del fallo de

---

<sup>1</sup> “Acceso a la información judicial. Derecho a comprender y lenguaje claro” (Palacio De Caeiro, Silvia, 2019).

<sup>2</sup> “Acceso a la información (especial referencia a las sociedades con participación estatal)” (Siseles, Eduardo Osvaldo, 2016).

<sup>3</sup> “Derecho a la información pública. La confidencialidad del acuerdo entre las petroleras YPF SA y Chevron” (Aguirre, Juan Ignacio, 2016).

<sup>4</sup> “Sobre el fallo de la Corte en los acuerdos YPF – Chevron” (Godinez Galay, Francisco, 2016).

la Corte Suprema, redactó una nota titulada **“Giustiniani: “El fallo de la Corte por YPF-Chevron fortalece la institucionalidad”**, con las palabras del senador Rubén Giustiniani<sup>5</sup> en la que afirma el precedente que fija el fallo y va de la mano con lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido respecto a la información pública como un derecho humano básico y del que el pueblo quiere saber. Para finalizar con opiniones doctrinarias la doctora Marcela I. Basterra (2018)<sup>6</sup> en su artículo **“La corte suprema y la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Acordada 42/2017”** nos pone en manifiesto que en el Poder Judicial a través de sus sentencias ha habido una política pública a favor del acceso a la información estatal y como nos dice Laura Serra<sup>7</sup> (2016) en su nota del periódico La Nación titulada **“Después de 15 años, finalmente es ley el acceso a la información pública”** una ley de acceso a la información pública el 29 de septiembre del año 2016 y una herramienta clave para promover la participación ciudadana y la transparencia y el control en la administración pública. Todas estas opiniones de reconocidos juristas y doctrinarios fueron respaldadas por tres fallos que a continuación citaremos: Para comenzar el fallo **“Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”** en el que obtenemos un precedente de una sentencia a favor de la información pública, es que PAMI se excusaba de no entregar la información correspondiente aludiendo que no se encontraba expresamente comprendida en el decreto 1172/03, por lo que la corte suprema dispuso que el decreto 1172/03 se aplica en forma directa a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional. El segundo fallo es **“CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”** en el que existe un debate en torno a la ponderación de los derechos, por un lado el acceso a la información pública y por el otro, el de protección por parte del Estado de la intimidad de las personas vulnerables a las que se asiste con planes de ayuda social, y nos va a marcar un claro precedente de que

---

<sup>5</sup> “Giustiniani: “El fallo de la Corte por YPF - Chevron fortalece la institucionalidad” (Diario Parlamentario, 2015).

<sup>6</sup> “La Corte Suprema y la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Acordada 42/2017” (Basterra, Marcela I., 2018).

<sup>7</sup> “Después de 15 años, finalmente es ley el acceso a la información pública”, Laura Serra, La Nación, 15/09/2018.

debe prevalecer el principio de máxima divulgación de la información pública. Para finalizar con los antecedentes citaremos el fallo “**Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/amparo ley 16.986**”: Este fallo hace foco en el alcance que tiene la información solicitada y las excepciones a la misma, decretando la corte que cuando no refiera al origen racial y étnico de terceros, sus opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, su afiliación sindical o se trate de información referente a la salud o la vida sexual, su divulgación no conculca el derecho a la intimidad ni se afecta su honor, no existen razones para que los objetos obligados nieguen el acceso a ella.

## **V. Postura del autor**

### V.1. El principio de máxima divulgación ¿en su máxima expresión?

En su máxima expresión, esa es la frase que utilizo para describir la fuerza que tiene el principio de máxima divulgación en la ejemplar y precedente sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el fallo Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A s/ amparo por mora. Es que el Tribunal pone en manifiesto la importancia que tiene este principio en una sociedad democrática y que su resolución hace a la transparencia de los actos de gobierno de nuestro país. Como nos dicen los autores Silvia Palacio de Caeiro, Eduardo Osvaldo Siseles y el diputado Rubén Héctor Giustiniani, la información pública no pertenece al Estado sino al pueblo de la Nación. Sin conformarnos con la doctrina mencionada, dos de los fallos que marcaron un precedente a la sentencia fueron Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986 y CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986. En el primer fallo mencionado la Corte Suprema de Justicia sostuvo la decisión que venían realizando las instancias anteriores y al igual que nuestro fallo analizado dedujo que cuando una empresa recibe aportes del estado, o subsidios, o sus intereses son públicos, es el principio de máxima divulgación el que debe primar sobre intereses privados, como lo respaldara en la decisión del segundo fallo mencionado. A posteriori la decisión de la Corte Suprema de Justicia en Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A s/ amparo por mora servirá como uno de los precedentes para el fallo Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/amparo ley 16.986 en el que tendrán preponderancia intereses públicos sobre privados.



## V.2. Y.P.F. ¿Pública o privada?

Otra de las dudas a desarrollar es sobre si la empresa Y.P.F es una empresa privada o pública. La ley 26.741 (Ley de Yacimientos Petrolíferos Fiscales) sancionada el 03 de mayo del años 2012, en su artículo 1° nos dice: “Declárase 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.” Y su artículo 7° reza: “A los efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente, declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51 %) del patrimonio de YPF Sociedad Anónima representado por igual porcentaje de las acciones Clase D de dicha empresa, pertenecientes a Repsol YPF S.A., sus controlantes o controladas, en forma directa o indirecta. Asimismo, declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51 %) del patrimonio de Repsol YPF GAS S.A. representado por el sesenta por ciento (60 %) de las acciones Clase A de dicha empresa, pertenecientes a Repsol Butano S.A., sus controlantes o controladas”. Claramente en estos dos artículos nos despeja la duda a la pregunta realizada, el Estado Nacional al expropiar en su mayor parte del capital a Y.P.F en el año 2012 convirtió una empresa que era privada en pública, una empresa que es nuestra, que la ha pagado el pueblo argentino, y por lo que nos corresponde el derecho como ciudadanos de conocer toda la información sobre la compañía.

## V.3. Una ley tan buscada

Después de 15 años, finalmente es ley el acceso a la información pública, así nos dice Laura Serra en su artículo periodístico publicado en el diario La Nación, ley que tanto venía reclamando el pueblo como lo manifestaba Juan Ignacio Aguirre en su nota, exigiendo normas claras, o la misma Dra. Marcela I. Basterra que nos señalaba que el Poder Judicial a través de sus sentencias inclinaba su postura a favor del acceso a la información estatal.

En mi opinión, lo que hace esta ley es darle herramientas a la ciudadanía para controlar al gobierno. El concepto del cual se parte es que toda la información que tiene el Estado

Nacional es del ciudadano, por lo que el ciudadano puede requerir esa información cuando quiera, sin fundamentar su pedido ya que -en definitiva- esa información le pertenece. Esta ley obliga a todo el Estado, tanto al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial como a las empresas que tienen capital del Estado, a brindar la información. A mi criterio, un gobierno brinda mejores servicios cuando mayor es la capacidad que tiene el ciudadano de controlarlo.

## **VI. Conclusión**

En mi trabajo he realizado el análisis del fallo “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A. s/ amparo por mora”. En el fallo como ya fue demostrado hay un problema de controversias entre principios y leyes, donde cada una de las partes exhibe sus argumentos para defender su postura. Considero que es correcta la decisión que toma el tribunal de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia al prevalecer el principio de máxima divulgación sobre cualquier otro tipo de ley. Para finalizar deseo que la resolución sirva como precedente y que las empresas estatales actúen con tal carácter, porque en definitiva son del pueblo, y el pueblo necesita que sus derechos sean reconocidos.

## **VII. Listado de referencias bibliográficas**

### Legislación:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).
- Declaración americana de los derechos y deberes del hombre.
- Decreto 1172/03: Acceso a la Información Pública.
- Ley N° 26.741: Yacimientos Petrolíferos fiscales.
- Ley N° 27.275: Derecho de Acceso a la Información Pública.

### Jurisprudencia:

- C.S.J.N., “Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”.
- C.S.J.N., “CIPPEC c/ EN - M° Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/amparo ley 16.986”.
- C.S.J.N., “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986”.
- C.S.J.N., “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A. s/ amparo por mora”.

### Doctrina:

- “Acceso a la información judicial. Derecho a comprender y lenguaje claro” (Palacio De Caeiro, Silvia, 2019).
- “Acceso a la información (especial referencia a las sociedades con participación estatal)” (Siseles, Eduardo Osvaldo, 2016).
- “Derecho a la información pública. La confidencialidad del acuerdo entre las petroleras YPF SA y Chevron” (Aguirre, Juan Ignacio, 2016).
- “Giustiniani: “El fallo de la Corte por YPF - Chevron fortalece la institucionalidad” (Diario Parlamentario, 2015).
- “La Corte Suprema y la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Acordada 42/2017” (Basterra, Marcela I., 2018).
- “Sobre el fallo de la Corte en los acuerdos YPF – Chevron” (Godinez Galay, Francisco, 2016).