



Gabriela Verónica Robles

DNI: 23.336.194

**El Fallo Giustiniani y el acceso a la
información pública: un derecho
constitucional al alcance de los
ciudadanos que permite ejercer otros
derechos.**

Sumario: I. Introducción. II. El caso “Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A. s/amparo por mora”. Los hechos.- III. La sentencia.- IV. El acceso a la información pública: antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.- V. La postura de la autora.- VI. Reflexiones finales.- VII. Listado de referencias.

I. Introducción.

La posibilidad de acceder a la información que se encuentra en poder del Estado, o de cualquier otra entidad que administre fondos o bienes que son de dominio público, constituye un derecho que deriva de nuestro propio sistema republicano de gobierno.

En autos “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, del 10 de noviembre del año 2015, el Tribunal –por mayoría– hizo lugar a la demanda entablada por el actor (en esos momentos senador nacional) y, ordenó que la empresa Y.P.F. S.A., hiciera públicas las cláusulas del Acuerdo de Proyecto de Inversión firmado con Chevron Corporation para la explotación de hidrocarburos no convencionales en “Vaca Muerta”. La petrolera de bandera nacional se negó de modo expreso a proporcionar la información solicitada, y en particular, la vinculada con la calidad ambiental y las actividades que desarrollarían Y.P.F. y Chevron.

Los magistrados, a la hora de interpretar jurídicamente las distintas normas involucradas en el caso tratado, se enfrentaron a un verdadero problema axiológico, a un conflicto jurídico suscitado entre reglas y principios donde se encontraban en pugna un conjunto de valores jurídicos, como lo es el conocimiento por parte de los ciudadanos de cuáles son los actos de Gobierno que se refieren a la administración de bienes y fondos públicos, y entre ellos, el derecho a vivir en un medio ambiente sano y saludable. De la conjunción armónica de las reglas y principios jurídicos involucrados, concluyeron que los ciudadanos tienen garantizado el acceso a la información pública, encontrándose el fallo bajo análisis como antecedente de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, que fue sancionada en el año 2016.

El presente trabajo se inicia con la reconstrucción de la premisa fáctica y de la historia procesal del caso “Giustiniani”, para luego hacer referencia a los fundamentos que tuvo el Tribunal para tomar su decisión, siguiendo con un análisis de doctrina y jurisprudencia relacionada con el tema tratado en el caso, la postura de la autora y las apreciaciones finales.

II. El caso “Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A. s/amparo por mora”. Los hechos.

Con fecha 22 de agosto del año 2013, el senador nacional, Rubén Héctor Giustiniani, solicitó mediante una nota a la firma Y.P.F. S.A., copia del “Acuerdo de Proyecto de Inversión firmado el 16 de julio de 2013 entre YPF S.A. y sus subsidiarias y subsidiarias de Chevron Corporation, con el objeto de la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la Provincia de Neuquén”¹, con la finalidad de tomar conocimiento del impacto ambiental que dicha explotación podría causar.

Habiéndose negado Y.P.F. a proporcionar dicha información, el senador reiteró el pedido mediante nota de fecha 6 de setiembre del 2013, obteniendo una vez más, una respuesta contraria a su pretensión. Dichas requisitorias y las negativas obtenidas, fueron las que motivaron al Sr. Giustiniani, a presentar la acción de amparo por acceso a la información.

El pedido realizado por el senador, estaba encuadrado en las disposiciones del Decreto N° 1172/2003 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional. Dicho Decreto reglamenta el acceso a la información pública, disponiendo en el primer párrafo del artículo 2° del Anexo VII, que la reglamentación “es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas,...y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional”. A mayor abundancia, el segundo párrafo del mismo artículo, agrega que las disposiciones allí contenidas también son aplicables a todas aquellas entidades privadas en las que el Estado nacional tenga participación.

El demandante sustentó el pedido de información invocando la Ley General del Ambiente N° 25.675 y la Ley N° 25.831 de Régimen de libre acceso a la información pública ambiental, destacando que la primera de ellas: “establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada al ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (artículo 1°)”², mientras que la segunda prevé “los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho al acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado,..., como así también de entes autárquicos y

¹ C.N.A.C.A.F. Sala I. “*Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A. s/amparo por mora*”. Expediente N° 37747/2013. (2014), consid.1. Recuperado de: <http://www.adaciudad.org.ar/docs/CSJN-Giustiniani-Fallo-de-camara.pdf>

² *Ibidem*. Considerando 17°.

empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas (artículo 1°)”³, planteando de manera subsidiaria la invalidez constitucional del artículo 15° de la Ley 26.741.

El asidero normativo invocado por Y.P.F. para no brindar la información solicitada, fue el artículo 15° de la Ley N° 26.741, que dispone que tanto Y.P.F. como Repsol, continuarán operando como sociedades anónimas abiertas (Ley N° 19.550, artículo 299° inciso 1°) “no siéndoles aplicables legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación”⁴, razón por la cual no estaba obligada a brindar la información solicitada.

Por su parte, las sociedades anónimas abiertas reguladas por el artículo 299° inciso 1° de la Ley N° 19.550, son aquellas que están sujetas al control o fiscalización estatal permanente desde su constitución y hasta su disolución, y que además, hacen oferta pública de sus acciones o debentures.

Al llegar la causa a la Corte Suprema, ésta se avocó a dilucidar si Y.P.F. S.A., es un sujeto obligado a proporcionar la información solicitada por el senador Giustiniani, como así también a analizar la naturaleza jurídica de la petrolera, en lo que respecta a las funciones que legalmente le fueron asignadas, y el rol que desempeña el Poder Ejecutivo Nacional en su operatoria.

Luego del análisis de diversas normas, la Corte concluyó que el propio ordenamiento reconoce a Y.P.F. S.A. como un sujeto que se encuentra bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, y que la empresa desempeña actividades importantes en las cuales se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede negar información que tiene esa calidad, y que además hace a la transparencia y a la publicidad de los actos de gobierno.

III. La sentencia

La sentencia de la Corte, contó con tres votos a favor y uno en disidencia.

Quienes decidieron a favor brindaron sus argumentos en defensa del acceso a la información pública, siendo los más sobresalientes el análisis realizado de la naturaleza jurídica de Y.P.F. S.A. y el libre acceso a la información pública.

³ *Ibidem*. Considerando 17°.

⁴ Ley N° 26.741. *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*. B.O. 07/05/2012. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=196894>

Respecto de la naturaleza jurídica de la demandada, se destacó en los considerandos del fallo, que el Título III de la Ley N° 26.741, establece que el Estado nacional recupera el control de Y.P.F. S.A., declarando de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de la citada empresa y de Repsol Gas S.A., haciendo la prevención de que además, las acciones que se encuentra sujetas a expropiación de ambas entidades, quedarán distribuidas en un 51% para el Estado nacional y el remanente, será distribuido entre las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos.

En particular, el considerando 11° del fallo bajo análisis dispone:

11) Que, tanto las normas regulatorias como las medidas que en su consecuencia adoptó el Estado Nacional permiten afirmar que YPF S.A. funciona bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. En efecto, es este quien ejerce los derechos políticos sobre la totalidad de 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 Hidrocarburo y, además, es quien dispone del 51% de las acciones de la sociedad, por lo que despliegan control sobre ella y es capaz de determinar de manera sustancial, con el propósito de alcanzar los objetivos fijados por la ley 26.741, todos los asuntos que requieran la aprobación por la mayoría de los accionistas, incluyendo la elección de la mayor parte de los directores y la dirección de las operaciones.

La Corte trae a colación además, el Decreto N° 1.189/12, por el cual se regula que la provisión de combustibles y lubricantes para la flota de automotores, embarcaciones y aeronaves oficiales, estará a cargo de Y.P.F. S.A., señalando que la firma integra el Sector Público Nacional, en las condiciones que dispone el artículo 8°, inciso b) de la Ley N° 26.741, con lo cual refuerza aún más, que la firma en cuestión, es estatal. En el mismo sentido, el máximo Tribunal, señala el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 530/12. Argumentó que el Estado, con el objeto de llevar a cabo ciertos cometidos públicos, recurre en ocasiones a la utilización de ciertas figuras empresariales o societarias, a las que exime de algunas reglas que son propias de la Administración y las somete al derecho privado, tal es el caso de Y.P.F. S.A.

A mayor abundancia, la Corte afirmó, a diferencia de lo sostenido por la Cámara, que en el caso analizado, no existiría un conflicto de normas.

En relación al libre acceso a la información pública ambiental, la Corte destacó que la Ley N° 25.831, establece que la información solicitada, podrá ser denegada, siempre que se pudiera afectar el secreto comercial o industrial o la propiedad intelectual, pero la demandada, no pudo desvirtuar esta manda legal.

De lo expuesto, la Corte concluyó que, respecto de Y.P.F. S.A. resultan aplicables las disposiciones contenidas en el Anexo VII del Decreto N° 1.172/2003 del Poder Ejecutivo Nacional, toda vez que se identifica en forma clara y precisa a los sujetos que se encuentran obligados a garantizar el acceso a la información pública.

El voto en disidencia, encontró fundamento en la falta de participación de la firma Chevron Corporation, situación a la que se alude en el tercer párrafo del considerando 19 del fallo:

19)... No corresponde entonces dar intervención en el marco de la presente causa a un tercero que ninguna alegación podría formular en un pleito en el que, en definitiva, se debate el derecho de una persona a acceder a información de interés público. Máxime cuando ese tercero, al momento de suscribir el contrato materia de la litis, conocía, o cuanto menos debió conocer, el régimen de publicidad al que encontraba sometida la actuación de la sociedad con la que concluyó el negocio jurídico.

IV. El acceso a la información pública: antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

Tal como lo expone Basterra (2014) en su trabajo, cuando hablamos del derecho a la información pública, debe tenerse presente que hasta el año 1994, sólo estaba amparado de manera implícita en la Constitución Nacional⁵, pero a partir de la reforma constitucional, si bien no se incorporó una norma específica e individual que establezca que el Estado está obligado a brindar información a los ciudadanos, este deber sí se desprende de la conjunción de diversos artículos del texto constitucional. Así, el artículo 1° de la Constitución Nacional al establecer la forma republicana de gobierno, lleva

⁵ Constitución de la Nación Argentina. Ley.24430. Sancionada el 15/12/94. Promulgada el 03/01/95. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

ínsito el principio de la publicidad de los actos de gobierno; el artículo 14°, reconoce como un derecho que tienen los habitantes, el de petionar a las autoridades, siendo el acceso a la información pública, una forma de petionar; el artículo 33°, establece que los derechos implícitos, tienen la misma validez que aquellos que se encuentran consagrados expresamente, siempre que se deriven de la forma republicana de gobierno. La última reforma incorporó además mecanismos de democracia participativa, como la iniciativa popular y la consulta popular, consagrados en los artículos 39° y 40°, que sin el acceso a la información, serían mecanismos inválidos. De manera particular el segundo párrafo del artículo 41°, carga sobre las autoridades del Gobierno (nacional, provincial y municipal), la obligación de proveer información ambiental

El caso “Caso Claude Reyes”⁶ (2006), es uno de los antecedentes más importantes en lo que respecta al acceso a la información pública, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dijo que “el fundamento central del acceso a la información pública consiste en el derecho que tiene toda persona a conocer la manera en que los gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan”.

En el mismo sentido, encontramos dos antecedentes importantes, que son señalados por el Tribunal en el caso “Giustiniani”: “Asociación Derechos Civiles c/EN - PAMI s/amparo por mora” (2012) y “CIPPEC c/EN - M° Desarrollo Social. Dto. 1.172/03 s/amparo Ley 16.986.” (2014).

Surge además de los considerandos del Decreto N° 1.172/2003 del Poder Ejecutivo Nacional, que nuestra Carta Magna, garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno, como así también el derecho al acceso a la información pública. Por su parte el artículo 41° del texto constitucional, en el segundo párrafo ya citado, establece, a manera de obligación, respecto del derecho al medio ambiente que “...las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”⁷.

⁶ Corte I.D.H. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 19 de setiembre de 2006. Serie C No. 151. Recuperado de: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

⁷ Constitución de la Nación Argentina. *Ley.24430*. Sancionada el 15/12/94. Promulgada el 03/01/95. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Art. 41° segundo párrafo.

Esto significa, al decir de Basterra (2014), que en el caso del derecho al medio ambiente, la adquisición de conocimientos a través del acceso a la información pública, promueve la protección “de otros derechos fundamentales subjetivos y colectivos”⁸.

Bielli y Pitter (2018), destacan la importancia que tiene que la comunidad tome conocimiento de lo que el Estado hace, ya que la sociedad quiere transparencia en sus gobiernos “para saber, aprender y tomar decisiones, y quieren acceder a la información porque persiguen el desarrollo social, cultural, económico y político que necesitan”⁹.

Tal como se referencia en la publicación efectuada por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN, 2007), “siguiendo la caracterización de Abramovich y Courtis, el acceso a la información puede considerarse a la información como un bien directo, en donde el objeto central del reclamo es la información misma”¹⁰, es decir que ese derecho de acceder a la información, se satisface con la obtención de datos. Siguiendo la misma línea argumental, los autores citados hacen mención al derecho a la verdad como un derecho a la información, que involucra además “el habeas data y el derecho de acceso a datos personales y la libertad de investigación”¹¹

V. La postura de la autora.

La sentencia de la Corte Suprema, fue acertada, toda vez que procuró con su decisión salvaguardar los derechos legítimos de todos los ciudadanos de la Nación, que se encuentran amparados en la Constitución, obligando a la petrolera nacional, a dar cuenta de los contratos celebrados con la firma Chevron. Es el Estado un sujeto pasivo que tiene obligaciones concretas para con el pueblo. Es sobre la propia Administración que pesa el deber de dar a conocer los acuerdos celebrados entre las firmas.

La garantía constitucional de acceso a la información pública, vinculada con la protección de otros derechos subjetivos y colectivos, tal como lo expone Basterra (2014) en su obra, como la libertad de pensamiento y de expresión, por parte de los

⁸ Basterra, Marcela I. “*Los límites al ejercicio del derecho de acceso a la Información Pública. El caso “Chevron”*”. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo. ISSN 2250-8120. Págs.121-168. Año III, N° 2. Noviembre de 2014. Recuperado de:

https://www.palermo.edu/derecho/pdf/Revista_DerechoAmbiental_Ano3-N2_04.pdf

⁹ Bielli, Gastón y Pitter, Lautaro Ezequiel. *Transparencia, corrupción y el acceso a la información pública en la era de la información*. Recuperado de: <http://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/3439-transparencia-corrupcion-y-acceso-informacion-publica-era-informacion>

¹⁰ Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2007) *Acceso a la Información Pública. Una experiencia federal*. ISBN: 978-987-22924-5-4. Buenos Aires. Recuperado de: https://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/p51_acceso2.pdf

¹¹ *Ibidem*.

ciudadanos, contribuye, sin lugar a dudas, a mejorar, el control de las actividades que realiza el Gobierno, y en este caso, sobre los recursos naturales del país tal como surge del Fallo Giustiniani. El acceso a la información pública, es uno de los ejes sobre los cuales gira el ejercicio de la libertad, y es así como lo ha receptado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un todo de acuerdo con las disposiciones del artículo 13° de la Convención Americana de Derechos Humanos. La preservación de nuestros recursos naturales y el cuidado del medio ambiente son fundamentales para conservar el patrimonio natural y cultural del país para las futuras generaciones.

VI. Reflexiones finales

En el año 2015, la Corte Suprema, ordenó a Y.P.F. S.A. que haga público el acuerdo celebrado con Chevron Corporation, relativo a la explotación de hidrocarburos en Neuquén, a pedido del entonces senador nacional Héctor Rubén Giustiniani. La petrolera nacional originalmente, manifestó su negativa aduciendo razones de confidencialidad por cuanto dicha publicidad podría afectar el secreto industrial, lo cual nunca fue efectivamente demostrado.

La Corte, tras el análisis de la normativa involucrada, desarma los argumentos de Y.P.F. S.A. que la llevaron a manifestar su negativa, por cuanto reconoce que el Estado es el dueño del 51% de las acciones de dicha sociedad y como tal está obligada a brindar la información solicitada por encontrarse bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. El Tribunal además, remarca que la petrolera, desarrolla importantes actividades en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede negarse a brindar información, en el marco de los principios de una sociedad democrática. El voto mayoritario, recordó que el derecho de acceso a la información, como parte integrante del derecho a la libertad de expresión, salvaguarda y otorga preeminencia al derecho constitucional que tienen los ciudadanos de vivir en un ambiente sano y saludable.

El Tribunal, con el voto mayoritario, resolvió una cuestión compleja, por cuanto situó su decisión en la esfera de los principios del sistema republicano de gobierno sustentado por la Constitución Nacional, con origen en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, dejando en claro que a Y.P.F. S.A. se le aplica el derecho privado, salvo en lo referido al acceso a la información pública (Carbajales, 2016).

A juicio de la autora, la argumentación más importante y trascendente, surge de los considerandos del Decreto N° 1172/2003, que ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad toda, y ello sólo se alcanza cuando los actos de Gobierno son transparentes, por lo tanto, el principio general es el acceso a la información y el mismo debe estar garantizado. Es un derecho que fortalece de manera directa al gobierno democrático y habilita a los ciudadanos a ejercer otros derechos, y a demandar en consecuencia políticas sociales y económicas que redunden en beneficios para toda la comunidad.

VII. Listado de referencias.

- Basterra, Marcela I. “*Los límites al ejercicio del derecho de acceso a la Información Pública. El caso “Chevron”*”. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo. ISSN 2250-8120. Págs.121-168. Año III, N° 2. Noviembre de 2014. Recuperado de: https://www.palermo.edu/derecho/pdf/Revista_DerechoAmbiental_Ano3-N2_04.pdf
- Bielli, Gastón y Pitter, Lautaro Ezequiel. *Transparencia, corrupción y el acceso a la información pública en la era de la información*. Recuperado de: <http://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/3439-transparencia-corrupcion-y-acceso-informacion-publica-era-informacion>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2007) *Acceso a la Información Pública. Una experiencia federal*. ISBN: 978-987-22924-5-4. Pág.17. Buenos Aires. Recuperado de: https://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/p51_acceso2.pdf
- C.N.A.C.A.F. Sala I. “*Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A. s/amparo por mora*”. Expediente N° 37747/2013. (2014). Recuperado de: <http://www.adaciudad.org.ar/docs/CSJN-Giustiniani-Fallo-de-camara.pdf>
- Carbajales, Juan José. “*Efectos de la ley de acceso a la información pública y el fallo Giustiniani sobre YPF y la industria carburífera*”. Recuperado de: https://www.academia.edu/38047047/EFFECTOS_DE_LA_LEY_DE_ACCESO_A_LA_INFORMACION_PUBLICA_Y_EL_FALLO_GIUSTINIANI SOBRE YPF Y LA INDUSTRIA HIDROCARBURIFERA THE FREEDOM OF INFORMATION ACT AND THE GIUSTINIANI CAS

E DECISION AND THEIR IMPACT OVER YPF CORPORATION AND
THE HYDROCARBONS INDUSTRY

Corte I.D.H. “*Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.*”
Sentencia de 19 de setiembre de 2006. Serie C No. 151. Recuperado de:
www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

C.S.J.N. “*Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A. s/amparo por mora.*” Fallos:
338:1258. (2015). Recuperado de:
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7264503&cache=1562372117450>

Constitución de la Nación Argentina. *Ley.24430.* Sancionada el 15/12/94. Promulgada
el 03/01/95. Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Decreto N° 1172/2003 del Poder Ejecutivo Nacional. *Acceso a la Información Pública.*
(B.O. 04/12/2003) Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Giustiniani: “El fallo de la Corte por YPF-Chevron fortalece la institucionalidad”.
11/11/15. Recuperado el 01/05/19 de: <http://www.parlamentario.com/noticia-87347.html>

Ley N° 13.653. *Empresas del Estado. T.O. por Decreto N° 4053/55 y modificatorias.*
(B.O. 28/03/1955) Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=116526>

Ley N° 19.550. *Ley de Sociedades Comerciales. T.O. 1984 y modificatorias.* (B.O.
08/10/2014). Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25553/texact.htm>

Ley N° 25.831. *Régimen de libre acceso a la información pública ambiental.* (B.O.
07/01/2004). Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=91548>

Ley N° 26.741. *Yacimientos Petrolíferos Fiscales.* (B.O. 07/05/2012). Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=196894>