



TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

NOTA FALLO- ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ES LA

FORTALEZA DE LA DEMOCRACIA.

**“Giustiniani Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”. Corte Suprema de
Justicia de la Nación- 2015**

Autor: Adriana Silvina Chacón

DNI: 28472560

Legajo: VABG26196

Tutor: Nicolás Cocca

Carrera: Abogacía

Año 2019

SUMARIO

I. Introducción-, II. Descripción del Caso:1- hechos de la causa,2- historia procesal-, III. Postura de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal-, IV. Postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi-, V. Antecedentes jurisprudenciales-, VI. Postura del autor: Importancia del derecho de acceso a la información pública, Legislación internacional y nacional, Alcance de las limitaciones- conflicto de intereses-, VII. Conclusión.

INTRODUCCIÓN

En un sistema democrático y republicano de gobierno, los principales argumentos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública se relacionan con el ejercicio de la libertad de expresión, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la transparencia de los actos de gobierno y la propiedad de la información. (Marta Oyhanarte, 2015, pág. 253)

Se considera que el acceso a la información pública es un derecho fundamental en una sociedad democrática que está consagrado en el artículo 1 de la Constitución Nacional en cuanto adopta la forma Republicana de Gobierno lo que significa resaltar la soberanía del pueblo a través de principios tales como el voto popular, la igualdad de los hombres ante la ley, responsabilidad de los gobernantes y entre ellos la publicidad de los actos de gobierno.

La causa caratulada “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A. s/ amparo por mora” es interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2015 por medio de un recurso extraordinario federal.

La Corte se enfrenta con un aparente conflicto normativo que analizará minuciosamente articulando legislación y jurisprudencia nacional e internacional para dejar en claro la dimensión del derecho en cuestión.

Asimismo en el caso quedarán determinados con claridad quienes son los sujetos obligados a dar información pública, las situaciones de excepción, su alcance y prueba suficiente de que el daño que provoca fuera de igual magnitud al interés público protegido.

II DESCRIPCION DEL CASO

1- Hechos de la causa

En el año 2013 el Senador Nacional Rubén Héctor Giustiniani solicita a YPF SA en dos oportunidades que le suministrara información sobre el acuerdo multimillonario celebrado con Chevron Corporation sobre la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la provincia de Neuquén.

Ambos pedidos de acceso a la información pública estaban relacionados con la calidad ambiental y con las actividades a desarrollar por YPF y Chevron a raíz del acuerdo.

YPF SA se negó a brindar la información aduciendo que la compañía no se encuentra alcanzada por el artículo 2 del Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, 1172/03.

Es por ello que el actor tuvo que recorrer tres instancias procesales antes de obtener el reconocimiento del derecho invocado, instancias que se detallarán a continuación.

2- Historia procesal

La causa tiene origen en el año 2013 a raíz de la interposición de amparo por acceso a la información en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 7 que rechazó la acción interpuesta por el actor.

Ante esta primera denegatoria el demandante recurre la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que por mayoría confirma la sentencia de la jueza de primera instancia, denegando el amparo.

Es por ello que en la lucha por cristalizar un derecho fundamental de nuestra forma republicana de gobierno y obligado por su investidura política, el señor Giustiniani, en defensa del derecho a la información pública y el derecho ambiental, interpone recurso extraordinario federal por "hallarse en juego la interpretación de normas federales siendo la decisión final del pleito adversa a la validez del título invocado" (ley 48. 1863).

III POSTURA DE LA CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

La Cámara consideró que las disposiciones del decreto 1172/03 deben ser interpretadas en relación con el art. 15 de la ley 25641 sobre esa premisa adjunta la valoración del legislador según la cual no puede ser aplicada a YPF SA legislación o norma alguna de control de la administración.

Para justificar su decisión, la Cámara aplica los criterios tradicionales para la resolución de conflictos que son: la jerarquía, la temporalidad y la especialidad.

En cuanto al primer aspecto indica que el art. 15 de la ley exhibe una clara jerarquía normativa superior a la del decreto 1172/03 según el art. 31 de la Constitución Nacional.

No obstante manifiesta asimismo que esta ley fue sancionada con posterioridad al dictado del decreto 1172/03 y que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido el principio que establece que la ley posterior deroga expresa o tácitamente a una anterior (Giustiniani- Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora, 2014).

Con respecto al último criterio expresa que la ley en cuestión comporta una norma especial en tanto que el decreto es una norma general en esta orientación el Alto tribunal ha dicho que las normas especiales tienen relevancia sobre las generales.

Finalmente trae a colación un fallo dictado por la Corte Suprema “Petroquímica Bahía Blanca” que también funcionaba como una SA con participación estatal mayoritaria, en el cual aceptó la validez de las excepciones al acceso a la información pública cuando pueda traer grave daño a sus intereses negociales.

En este marco jurídico la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal interpreta que la divulgación del contenido del acuerdo firmado con la Compañía Chevron pudiera comprometer secretos industriales técnicos y científicos en virtud de lo dispuesto por el art. 7 inc. c de la ley 25831 y con el consecuente incumplimiento contractual de la confidencialidad invocada en el acuerdo por YPF SA.

Por último no puede soslayarse que la pretensión involucra a una empresa extranjera que no ha sido oída en este proceso lo cual significa una potencial afectación de su derecho constitucional a la defensa en juicio e indirectamente afecta también el interés nacional.

En vista a lo expuesto la Cámara rechaza la acción de amparo confirmando la sentencia de primera instancia con costas de esta alzada en el orden causado.

Decisión que es apelada ante el más Alto tribunal de la Nación por ambas partes. El demandante en virtud del derecho denegado y el demandado en virtud de las costas.

IV POSTURA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION.

En una primera parte la Corte Suprema de Justicia de la Nación hace mención a Declaraciones, Convenciones, Tratados, Pactos Internacionales, jurisprudencia de la Corte Interamericana, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, interpretaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para aclarar la dimensión y alcance del derecho de acceso a la información pública.

Con una interpretación integral de las normas y decretos invocados en la causa por las partes y los que por derecho propio les corresponde aplicar resuelve por mayoría hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario revocar la sentencia apelada y hacer lugar a la demanda. Con costas a la vencida en todas las instancias. Postura de los doctores Ricardo Luis Lorenzetti, Carlos S. Fayt y Juan Carlos Maqueda.

El voto en disidencia fue de la señora vicepresidenta doctora Helena I. Highton de Nolasco, considerando la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo sin la participación de Chevron Corporation, atento a lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal.

DENTIFICACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA RATIO DECIDENDI.

El análisis que la Corte debió realizar para dilucidar este conflicto radicó en tres aspectos fundamentales. El primero consistía en determinar la naturaleza jurídica de YPF SA, en segundo lugar y como corolario lógico precisar si corresponde la aplicación al caso las excepciones mencionadas por la demandada y por último si era esencial para la validez del proceso la intervención de Chevron Corporation.

Con el fin de determinar su naturaleza jurídica se ha estudiado diversas leyes y decretos que fueron rigiendo la organización y administración de la empresa.

El anexo VII del Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional dispone que este sea de aplicación a los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (art. 2).

Asimismo fue de relevancia el estudio de la ley 26741 por medio de la cual se declara la expropiación del 51 % del patrimonio de YPF SA que pertenecerá al Estado nacional y el 49% restante se distribuirá entre las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (art.8).

Tanto el gerente general como el director de la empresa designados en el año 2012 mediante decretos eran, en ese entonces, funcionarios de la Nación (decreto 676/2012 y 563/13).

Esto les permitió afirmar que YPF SA funciona bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

En cuanto a las características de las actividades que desarrolla YPF SA la ley 26741 en su art. 1 las declara de interés público nacional y en los art. 7,9,13 de la misma ley se determina el rol de esas actividades.

Si bien el artículo 15 de la ley antes mencionada dispone que YPF SA seguirá actuando como sociedad anónima abierta, esto debe interpretarse realizando una adecuada hermenéutica de las normas y situaciones de hecho, no olvidando que las características de la organización administrativa no responden siempre a categorías preestablecidas y que combinan regímenes jurídicos heterogéneos para agilizar la obtención de objetivos. Persiguiendo el fin de relevarlas de limitaciones procedimentales propias de la Administración Pública que podrían obstaculizar su actuación comercial.

En cuanto al segundo punto cabe analizar si corresponde aplicar las excepciones del art. 16 del anexo VII del decreto 1172/03 y las del art.7 inc. c de la ley 25831 que regula el libre acceso a la información pública ambiental.

Como la demandante se limitó a exponer las prerrogativas antes mencionadas sin aclarar ni demostrar cual es el daño efectivo que les provocaría la difusión del contrato firmado con

Chevron, la Corte aplica lo preestablecido por el art. 377 del Código Procesal Civil de la Nación. Según el cual corresponde a la parte que invoca probar el presupuesto de hecho de la norma o normas que alega como fundamento de su defensa o excepción.

Por último, corresponde determinar si Chevron debía ser llamado como parte en el proceso. Para lo cual, el art. 2 del anexo VII del decreto 1172/03 es claro en la enumeración de los sujetos obligados a garantizar el acceso a la información pública.

En consecuencia la pretensión judicial debe dirigirse solo contra el sujeto pasivo de la obligación, en este caso YPF SA y no corresponde dar intervención a un tercero que ninguna alegación podría formular.

V ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

Como precedentes jurisprudenciales podemos citar el fallo de la Corte Interamericana de derechos Humanos caso Claude Reyes y otros Vs. Chile sentencia del 19 de septiembre del 2006. En los alegatos de la comisión esta destaca que del derecho consagrado en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos se desprende el derecho de acceso a la información pública.

En una sociedad democrática la divulgación de la información en poder del Estado debe jugar un rol muy importante, pues habilita a la sociedad civil para controlar las acciones del gobierno quien ha confiado la protección de sus intereses. El Estado debe brindar la información en su poder para evitar abusos, promover la rendición de cuentas y la transparencia permitiendo un debate público, sólido e informado.

De acuerdo a los amplios términos del art. 13 el derecho al acceso a la información pública debe estar regido por el principio de máxima divulgación. La carga de la prueba corresponde al Estado el cual debe demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas y que su divulgación constituye una amenaza de causar un substancial perjuicio y que este debe ser mayor que el interés público.

En cuanto a los antecedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema se resolvió análogamente en los fallos: “Asociación Derechos Civiles c/ EM PAMI Dto.1172/03 s/

amparo ley 16986” y “Cippec c/ En – M° Desarrollo Social- Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986.”

En el primer fallo la Asociación de Derechos Civiles (ADC) promovió acción de amparo contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) con el objeto de que se le hiciera entrega de la información relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo para el año 2009 y a la inversión publicitaria de dicha institución.

La sentencia del juez federal de primera instancia hizo lugar al amparo por el cual condenó al PAMI a brindar la información requerida, el PAMI recurre esta decisión ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso Administrativo Federal argumentando que el decreto 1172/03 que regula el acceso a la información pública no le era aplicable por su naturaleza jurídica (no estatal) y que no estaba mencionado como uno de los sujetos obligados.

Los jueces interpretaron que no es por su naturaleza jurídica sino porque la información solicitada es pública como son públicos los intereses que el demandado desarrolla. En consecuencia aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal dadas las especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática.

Reitera el fallo que el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, por el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que la Corte Interamericana ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de expresión a través de sus dimensiones individual y social.

En el segundo fallo, que menciono en este trabajo, la Corte reproduce lo expresado en el párrafo anterior y agrega lo que afirma la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas que “la libertad de información es un derecho humano fundamental y (...) la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas y que abarca el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias”, menciona entre sus

argumentaciones lo expresado por el Comité Jurídico Interamericano el cual señala que toda información es accesible, en principio.

El fallo remarca, además, que el acceso a la información pública es un derecho humano fundamental y establece que toda persona puede acceder a la información que se encuentre en posesión de órganos públicos sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica (parr10)

VI POSTURA DEL AUTOR

Importancia del derecho de Acceso a la Información pública

Considero que es sustancial resaltar la importancia del derecho a la información pública ya que es un instrumento necesario y básico para promover la participación ciudadana y política efectiva sobre todo dentro del marco de un gobierno democrático y republicano que se caracteriza por la publicidad de sus actos de gobierno donde el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes. Siendo estos los que deberán rendir cuentas y actuar con transparencia ante sus gobernados, principios que sirven de fundamento lógico y jurídico al derecho de acceso a la información pública.

Legislación internacional y nacional

En cuanto a la legislación internacional el desarrollo y la interpretación de este derecho es muy sustancioso y amplio. Lo encontramos en el artículo 13 de la Convención Americana de derechos humanos que afirma la derivación del derecho de acceso a la información pública del derecho a la libertad de expresión. En la misma línea interpretativa el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos lo protege al estipular que toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión que incluye el derecho de investigar y recibir información, el de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión. También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su art. 19 se orienta a proteger el derecho de acceso a la información.

Podemos enunciar, entre ellos también a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Americana contra la Corrupción (mencionados también en el

fallo) que propician la transparencia, el acceso a la información pública y la participación de la sociedad civil en el combate contra la corrupción.

En cuanto a nuestra legislación contamos con el decreto 1172/2003 de “Acceso a la información pública” y el decreto 1189/2012 este ultimo de aplicación especialmente para el sector público nacional- YPF SA.

Si bien hasta la fecha del fallo (año 2015) no contábamos con una legislación específica, a raíz de los hechos sucedidos en este ámbito se advirtió la necesidad de regular este derecho humano fundamental. Tarea que fue saldada por nuestros legisladores en el año 2016 mediante la sanción de la ley 27275 “Derecho de acceso a la información pública” la cual ha venido a cerrar una etapa de incertidumbre y oscuridad de nuestra legislación nacional. Haciendo una interpretación amplia e integral del mismo y ratificando los principios establecidos en el derecho internacional.

Alcance de las limitaciones- conflicto de intereses

Si bien es cierto que existen limitaciones al derecho de acceso a la información pública en la ley 25831 art. 7 inc.c y en el decreto 1172/03 art. 16 anexo VII analizadas a la luz de la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes y otros vs Chile estos deben ser de estricta interpretación por cuanto prevalece el principio de “máxima divulgación”.

Sin perjuicio de que la Corte ha sostenido que deben, además, ser efectivamente demostrados, detallando de manera específica las razones por las cuales su entrega les produciría un grave daño o perjuicio irreparable.

En definitiva, las excepciones bajo las cuales se amparan deben perseguir objetivos legítimos y de alcance igual o mayor al interés público protegido.

Para cerrar, mi postura, en consideración a todo lo expuesto anteriormente es a favor del requerimiento del demandante. El derecho de acceso a la información pública que es de interés general, prevalece sobre el derecho particular del demandado, a mantener en secreto las cláusulas del convenio con Chevron, compañía extranjera. Incluso cuando se argumentara que pudiera perjudicar las inversiones de capitales extranjeros en el país.

La transparencia de los negocios jurídicos, la buena fe de las partes son esenciales en un estado de derecho y solo se puede tener certeza de ello si se permite a los ciudadanos el conocimiento no solo de los actos del Gobierno sino también de aquellos que representen un interés público como por ejemplo cuestiones que atañen al medio ambiente, fondos públicos u otros.

CONCLUSIÓN

En conclusión, queda acentuado que estamos frente a un derecho que ha cobrado relevancia en el transcurso del tiempo. El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental en una sociedad democrática y republicana.

En síntesis en este trabajo se analizan los hechos que dieron origen a la causa, se describen brevemente cada una de las instancias hasta llegar al Máximo Tribunal, las diversas posturas sobre la interpretación y alcance de las normas aplicables al caso.

Para resaltar el problema jurídico que se presenta, me pareció interesante conocer las posturas y argumentos planteados en cada instancia de manera que resalten las diferentes interpretaciones de las mismas leyes y decretos pero por diferentes tribunales.

Enfocando principalmente la postura de la Corte donde identificamos la ratio decidendi del fallo. Los antecedentes jurisprudenciales tanto nacional como internacional que sirvieron de base jurídica a la posición de la mayoría de los jueces del Alto tribunal.

Finalmente expreso mi visión respecto del fallo en estudio argumentando mi postura.

Bibliografía

Marta Oyhanarte, M. K. (2015). *Poder Ciudadano. Cap VII- Acceso a la información pública. pdf.*

JURISPRUDENCIA

a) Nacional

C.S.J.N “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora”, Fallos: 338:1258 (2015), LL AR/ JUR/ 44820/2015.

C.S.J.N ”La Buenos Aires Compañía de Seguros S.A c/ Petroquímica Bahía Blanca S.A” (1998)

C.S.J.S ”Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986” (2012).

C.S.J.N “CIPPEC /c EN M° desarrollo social Dto. 1172/03 s/ Amparo ley 16986” (2014).

C.N.AC.A.F. Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora.

b) Internacional

C.I.D.H. “Claude Reyes y otros/ Chile” (2006)

LEGISLACIÓN

a) Nacional

Constitución Nacional

Ley n° 48. Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales

Ley n° 25675. Ley General del Ambiente

Ley n° 25831. Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental

Ley n° 26741. Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Decreto 1172/2003. Acceso a la Información Pública

Decreto 1189/ 20012. Sector Público Nacional. YPF Sociedad Anónima

Decreto 530/ 2012. Dispónese la intervención de YPF S.A.

b) Internacional

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Convención Americana Contra la Corrupción

Revistas

Dr. Gilma Agurcia Valencia. (2011) Importancia del Derecho de Acceso a la Información Pública. Revista de Derecho, Vol.32, N° 1.

Disponible en: [file:///C:/Users/Luciana/Downloads/1250-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4436-1-10-20131126%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Luciana/Downloads/1250-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4436-1-10-20131126%20(3).pdf)