



Carrera: Abogacía

Modelo de caso

Tema Derecho de Acceso a la Información Pública

LA MAXIMA DIVULGACION DE LAS EMPRESAS ESTATALES

Cristian Sánchez

DNI N°: 33.617.242

Legajo: Vabg82175

Entregable IV

Tutora: María Laura Foradori

Año 2020

**Sumario:** I- Introducción. II- El pedido de Giustiniani a Y.P.F. S.A. III- Dictamen de la CSJN. IV- Referencias doctrinarios y jurisprudenciales. V- Postura del actor. VI- Conclusión. VII- Listado bibliográfico

## **I- Introducción**

Nuestra Constitución en su Art 1 plasma la forma Republicana de donde se desprende implícitamente la publicidad de los actos, obligación que se encuentra en manos del Estado para con los ciudadanos, otorgando a su vez el derecho de acceso a la información pública, entendiendo por tal a la facultad de solicitar información alusivo a los actos de gobierno, permitiendo así la participación ciudadana.

La reforma de 1994 a nuestra Constitución dota de jerarquía constitucional a un conjunto de normas ratificadas por el país a nivel internacional, destacándose el reconocimiento del acceso a la información en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que prevé el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública.

En el caso concreto presentado a análisis “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ Amparo por mora” del año 2015, el derecho de acceso a la información se plantea ante la solicitud formulada por el actor Diputado Giustiniani Rubén Héctor a la empresa Y.P.F. S.A. con la finalidad de que diera a conocer el contenido del contrato suscripto con Chevron Corporation para la explotación de hidrocarburos no convencionales en la zona de Vaca Muerte, Provincia de Neuquén.

La empresa se niega amparándose en las excepciones de la ley N° 25.831 y en el decreto N° 1172/03, quebrantándose el derecho de acceso a la información pública como así también el de acceso a la información pública ambiental, consagrada en la Constitución Nacional (CN en adelante) y Tratados Internacionales.

Como se observa el caso posee un problema de relevancia el cual es concebido como el problema de la determinación de la norma aplicable a un caso. Este problema implica la necesaria distinción entre la pertenencia de una norma a un sistema jurídico y su aplicabilidad (Moreso y Vilajosana, 2004). Esto se advierte en el caso ya que la empresa demandada YPF S.A. se encuentra bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y al desarrollar actividades en las que se encuentra comprometido el interés público está obligado a cumplir con lo establecido en el decreto N° 1172/03 en materia de información pública.

Por otro parte se encuentra una cuestión axiológica suscitado respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema o un conflicto entre principios en un caso concreto (Dworkin, 2004). La petrolera para excluirse del pedido formulado por el actor se apoya en lo establecido en el art. 15 de la Ley N° 26.741 el cual exime de aplicación legislativa que reglamenten la administración, gestión y control de las empresas o entidades en la que el Estado nacional o provinciales tengan participación.

A lo largo del trabajo desarrollare el trayecto que tuvo que efectuar el actor hasta obtener una decisión final por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), como así también hare reseñas de diversas posturas doctrinarias y jurisprudenciales referidas a la temática en cuestión, para luego brindar mi postura y conclusión.

## **II- El pedido de Giustiniani a Y.P.F. S.A.**

El legislador Rubén H. Giustiniani, en el mes de julio del año 2013 peticiona, bajo los términos establecidos en el decreto N° 1172/03 para acceder a la información, a la petrolera YPF S.A la exhibición de las copias integrales del contrato realizado con Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales actividad que se desarrollaría en la provincia de Neuquén, en la zona de Vaca Muerte, dicha petición es negada basándose en que al ser una empresa privada, Y.P.F. S.A., no se encuentra obligada a brindarla.

Ante esta actitud, el legislador plantea una acción de amparo en los términos establecidos en el art. 43 de la CN, ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal, la cual no fue aceptada, por considerarse que los arts. 1 y 2 del Decreto N°1172/02 resultaban inaplicables a la empresa, dado que el art. 15 de la ley N° 26.741 establece que YPF S. A. y Repsol YPF GAS S.A., continuarán operando como sociedades anónimas abiertas, 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.

En base a dicha resolución Giustiniani plantea el recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelación en lo Contencioso Administrativo Federal, quien confirma la sentencia de la primera instancia, originando que la causa llegue a la ante la

CSJN por vía del recurso extraordinario federal, quienes resuelven en favor el actor condenando a Y.P.F. S.A a la exhibición del contrato celebrado con Chevron Corporation.

Los magistrados votaron tres a favor del legislador mientras que la Dra. Highton de Nolasco, lo hizo en disidencia compartiendo la decisión de la procuradora fiscal quien había manifestó que el proceso había sido llevado sin la participación de la Chevron, por lo que correspondía declarar nulas las actuaciones.

### **III- Dictamen de la CSJN**

La CSJN concede a Giustiniani el recurso extraordinario federal en los términos establecidos en el art. 14, inc. 3° de la ley N° 48, interpretando que se encontraba en juego la interpretación de normas federales.

Al momento de resolver tuvo en cuenta lo expresado en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, del cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifiesta que se incorpora el derecho al acceso a la información en poder del Estado, recalcando que "las personas tienen el derecho de solicitar documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado", dicha postura fue receptada en los fallos Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986 y CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986 de los años 2013 y 2014 respectivamente, los cuales a su vez reafirman lo sentenciado en el caso llevado a la Corte Internacional "Claude Reyes y otros c. Chile" del 2006, en el cual reconoce el derecho de acceso a la información pública como es un derecho fundamental del ciudadano y que es obligación del estado asegurar su ejercicio.

Sostuvo que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo control del Estado, las cuales deben ser garantizadas por el Estado siendo necesario que las autoridades se guíen por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto eventualmente a restricciones

Considera que al tener el Poder Ejecutivo Nacional el 51% de las acciones de la sociedad, está obligada a informar a sobre el desarrollo de las actividades a quien lo solicite, por cuanto las mismas son de interés público; afirmando que para negarse a tal petición debía ser exceptuada por una ley que así lo reglamente y que en el caso Y.P.F. S.A. no ofreció las pruebas correspondientes que justifiquen su negativa.

Señalo, la defensa la afectación al derecho constitucional de defensa en juicio de Chevron ya que no fue citada a ser parte del proceso, a los cual la CSJN respondió que no era necesaria su participación ya que la misma debió conocer el régimen de publicidad al cual se encontraba sometida Y.P.F. S.A, empresa con la que celebro el acuerdo y por lo tanto la acción procesal debe ser entablada contra aquel a quien el ordenamiento define como sujeto pasivo de la obligación, en este caso, YPF, condenando a exhibir la información solicitada. El voto en disidencia fue de la Dra. Highton de Nolasco quien manifestó que debía declararse la nulidad de las actuaciones por la ausencia en las actuaciones de Chevron.

#### **IV- Referencias doctrinarios y jurisprudenciales.**

Comenzare este apartado exponiendo las diferentes posturas doctrinarias jurisprudenciales referidas a la temática escogida para el desarrollo del presente trabajo.

El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tienen los habitantes de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en archivos públicos y procesada por el estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009).

Por su parte el Doctor Diaz Caferatta (2009 p. 151) define al acceso a la información pública como:

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 del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información

Tomando a Hirschmann Pablo G. (2019, p. 119) a su origen lo ubicamos en la segunda mitad del siglo XX, en la cual, junto a los Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se ratificó la convicción de que este derecho constituye una pieza fundamental para dar transparencia a la gestión pública, reforzando su legitimidad y posibilitando el control y participación de la sociedad en las políticas públicas, mejorando la calidad del debate público.

A nivel interamericano podemos mencionar la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción,

dichos instrumentos jurídicos obligan la transparencia de la gestión estatal. El primero de ellos fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico 1997, momento a partir del cual Argentina se encuentra obligada, entre otras cosas, a establecer mecanismos para la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (art. 3 inc. 11).

Posteriormente, en 2006, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción intimó al Estado argentino a adoptar todas las medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, así como a instaurar procedimientos de modo tal que permitan que el ciudadano acceda a la información vinculada a la actuación de los funcionarios (Basterra 2016).

En este orden de ideas podemos mencionar la causa llevada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2006 “ Claude Reyes Vs Chile” el cual sienta el precedente respecto de esta temática, ya que la Corte no solo condena al demandado a otorgar la información solicitada sino que manda al mismo a sancionar una ley que reglamente la transparencia de los actos, dando origen a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, la cual instituye uno de los principios rectores del derecho de acceso a la información como es el de la publicidad entendida como la facultad de obtener información producida o en poder de organismos estatales de manera completa, ordenada y accesible.

Haciendo mención a la tan cuestionada legitimación pasiva de Y.P.F. S.A. el decreto N° 1189 (2012) estableció que “YPF Sociedad Anónima integra el Sector Público Nacional en los términos del inciso b) del art. 8 de la ley 24.156”; el mencionado precepto establece:

Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

A partir de la ley 26.741, YPF S.A., tomando las palabras de Álvarez Tagliabue C. (2013) es una empresa cuyo 51% de las acciones pertenece a propiedad al Estado, por

cuanto dicho porcentaje fue adquirido con fondos públicos y a su vez realiza una actividad declarada de interés público. La Procuración del Tesoro de la Nación, sobre la naturaleza de las sociedades como la de YPF S.A., ha sostenido que “si bien estas sociedades se encuentran regladas en su funcionamiento comercial por la Ley de Sociedades Comerciales 19.550, también les resultan de aplicación ciertas normas del Derecho Público” por lo que más allá de la forma jurídica adoptada, YPF S.A. integra el Sector Público Nacional por lo que correspondería, en principio, el control público sobre la misma.

Con anterioridad a la promulgación de la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275, sancionada en 2016, nuestro país contaba con una diversidad normativa, que regulaba de diferente manera este derecho, podemos mencionar a la Ley de Administración de los Recursos Públicos N° 25.152, la cual define que los documentos producidos por la administración nacional que deben ser catalogados como información pública y que, en consecuencia, deben ser de libre acceso; la Ley de General de Ambiente N° 25.675, vigente desde 2003, antecedente en esta materia; la Ley de Acceso a la Información Ambiental N° 25.831 que prevé los presupuestos mínimos que deben respetarse para garantizar el acceso a la información ambiental que se encuentra en poder del Estado Nacional, Provincial y Municipal, como así también en manos de los entes autárquicos y de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean estas públicas, privadas o mixtas.( Gandini, S. 2017)

Desde el año 2016, como mencione, rige la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275, la cual define a la información pública como “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el art. 7 de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien” ampliando de esta forma la definición brindada por el decreto N° 1172/03. Por su parte el art. 2 dispone en su segundo párrafo que “se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley”. Se observa, entonces, que la norma no define el objeto del derecho en función de la calidad de los datos, sino que tiene en cuenta las entidades obligadas a proveer la información solicitada. Tomando las palabras de la Dra. Angélica Gelli (2012), el Congreso dirimió la discrepancia optando por identificar los sujetos obligados a proveer la información y a cumplir con los deberes impuestos en la ley.

## **V- Postura del actor.**

Analizado el fallo y sobre todo la temática que surge en torno al mismo, adhiero a la decisión adoptada por la CSJN, el órgano encargado de velar por el fiel cumplimiento de la CN y de interpretar la misma cuando exista una laguna normativa. En este sentido no comparto la opinión vertida por los jueces inferiores respecto del art. 15 de la ley 26.741 utilizado por el demandado dado que no se puede eximir a una empresa que utiliza fondos públicos de la obligación de brindar información en los términos del decreto 1172/03, imperante al momento de resolver la causa.

Se advierte que la CSJN apoyando su decisión no solo en las normas sino en la jurisprudencia, especialmente en el caso *Claude Reyes vs Chile*, llevado ante la Corte Interamericana, deja en claro que no se necesita demostrar un interés o afección directa por parte del que solicita la información, dado que cualquier ciudadano tiene la facultad de hacerlo y solo cuando medie expresa excepción el sujeto obligado podrá negarse a brindarla o cuando demuestre en forma fehaciente que le puede generar un gravamen irreparable.

Considero que si se diera hoy la cuestión que fue objeto de análisis en estas páginas, la nueva normativa sería aplicada, no sería cuestionada la investidura del actor, dado que por ser un ciudadano cuenta con el abrigo de la ley, tampoco se indagaría sobre la legitimación pasiva de la petrolera, puesto que la norma deja en claro que es sujeto obligado y esto se encuentra en su art. 7 .

Es importante remarcar la importancia que posee el principio de transparencia y máxima divulgación establecido en el art. 1 de la actual Ley de derecho de acceso a la información pública como así también el límite que impone el mencionado artículo a la posibilidad de acceder a la información.

De lo que se desprende que la publicidad es la regla y el secretismo la excepción cuando se refiera a materia calificada de reserva.

## **VI- Conclusión**

El legislador Giustiniani Rubén H. plantea una acción de amparo por acceso a la información, con la finalidad de solicitar a la empresa Y.P.F. S.A. las copias del acuerdo de inversión que firmó con Chevrón Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos en la zona de Vaca Muerta, Provincia de Neuquén. El juez de primera

instancia deniega la acción, lo cual motivo a que el actor interpusiera un recurso de apelación.

La Corte suprema resuelve que Y.P.F. S.A. es sujeto obligado a brindar la información solicitada, tomando en consideración la naturaleza jurídica que reviste la mencionada empresa como ente sujeto a la jurisdicción del PEN.

Del Decreto 1172/03 surge el argumento más importante en torno a la necesidad de fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente. Los mencionados argumentos se encuentran contemplados en la actual Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, la cual prevé un el procedimiento adecuado como así también deja zanjada la cuestión sobre la legitimación tanto activa como pasiva a la hora de solicitar o brindar información.

En resumen el DAIP es un derecho fundamental reconocido a los ciudadanos tanto a nivel Nacional como Internacional, a través del cual se puede cuestionar los actos del Estado, dado que es la sociedad toda la que gobierna por intermedio de los órganos estatales.

## **VII- Listado bibliográfico**

### **Doctrina**

Alvarez Tagliabue, C. (2013) *La Actual Naturaleza Jurídica De Ypf S.A. Y Sus Implicancias Jurídicas*. Recuperado el 11/06/2020 de <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/008-edp-alvarez-tagliabue.pdf>

Basterra, M. (2016). *Finalmente, ¿Una Ley de Acceso a la Información Pública para Argentina?*. Recuperado el 11/6/2020 de: <http://marcelabasterra.com.ar/finalmente-una-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-para-argentina>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) *El Derecho De Acceso A La Información En El Marco Jurídico Interamericano*. Recuperado el 10/06/2020

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

Díaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley. *Lecciones y ensayos* (86), p. 151-185. Recuperado el 11/6/2020 de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>

Gandini, S. (2017). *El control democrático de las sociedades anónimas en las que el Estado Nacional tiene participación accionaria: ¿Cuál es el punto de equilibrio entre el formato jurídico privado y el derecho de acceso a la información pública?* Recuperado el 11/06/2020 de <http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/15617>

Gelli, M. A. (2012). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada. Tomo I. 3ª edición*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley

Hirschmann, P. G. (2019). *El derecho de acceso a la información pública, la regulación legal de sus aspectos sustantivos*. Recuperado el 10/06/2020 <https://www.thomsonreuters.com.ar/content/dam/openweb/documents/pdf/arg/w/hite-paper/42712741-suplemento-a-25-anos-de-la-reforma-constitucional.pdf>

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Recuperado el 9/06/2020 de [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_Texto\\_de\\_Ley\\_editado\\_DDI.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Texto_de_Ley_editado_DDI.pdf)

## **Jurisprudencia**

CSJN "Giustiniani, Ruben Hector c/ Y.P.F. S.A. s/ Amparo por mora" 10/11/2015 recuperado el 24/04/2020 de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJS.html?idDocumento=7264503&cache=1567196648174>

CSJN "Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986" recuperado el 22/5/2020 de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-derechos-civiles-pami-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa12000227-2012-12-04/123456789-722-0002-1ots-eupmocsollaf>

CSJN CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986". recuperado el 22/5/2020 de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion->

federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-cippec-desarrollo-social-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa14000040-2014-03-26/123456789-040-0004-1ots-eupmocsollaf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Claude Reyes y otros c. Chile”. 19/09/2006. Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/15354/2006. Recuperado 24/10/2019

### **Legislación**

Constitución Nacional. (1994) Honorable Congreso de la Nación. Sancionada el 15 de diciembre de 1994. Promulgada el 3 enero de 1995. Recuperada el 24/04/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Decreto N° 1189/2012 Sector Publico Las Jurisdicciones Y Entidades Del Sector Público Nacional Deberán Contratar Con Ypf Sociedad Anónima La Provisión De Combustible Y Lubricantes Para La Flota De Automotores, Embarcaciones Y Aeronaves Oficiales. Excepciones. Vigencia. BS. AS., 17/7/2012 Recuperado el 11/06/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/199783/norma.htm>

Decreto Reglamentario 1.172/03 Acceso a la información pública publicado en el B.O el 4/11/2003 recuperado el 24/04/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=90763>

Ley N° 24.156 Administración financiera y de los sistemas de control del sector publico sancionada en septiembre 30 de 1992, promulgación parcial octubre 26 de 1992. Recuperada el 11/06/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

Ley 26.741 Yacimientos petrolíferos fiscales. Honorable Congreso de la Nación. Sancionada el 3/05/12, promulgada el 4/05/12 recuperado el 24/04/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196894/norma.htm>

Ley 25. 831 régimen de libre acceso a la información pública ambiental, sancionada el 26/11/ 2003 y promulgada el 6/01/2004. recuperado el 24/04/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>

Ley 27.275 Acceso a la Información Pública. Sancionada en 2016 recuperado el

24/04/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>