



**El acceso a la información pública: La obligación de las sociedades anónimas
abiertas**

Un análisis del fallo “Giustiniani”

Carrera: Abogacía

Yanina Soledad Vergara

DNI: 28.891.573

Legajo: VAGB25043

Tutora: Romina Vittar

Opción de trabajo: Nota fallo

Tema elegido: Derecho ambiental

- Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación
- Autos: "Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora". Recurso extraordinario federal y Recurso de queja. Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Fecha: 10/12/2015

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. 3. Ratio decidendi. 4. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. 5. Posición de la autora. 6. Listado de revisión bibliográfica.

1. Introducción

En materia ambiental, la legislación y jurisprudencia argentina vienen desarrollando un sistema normativo adecuado a los lineamientos convencionales internacionales y la Constitución Nacional del año 1994. El art. 41 de la ley suprema, consagra el derecho a un ambiente sano como un derecho de incidencia colectiva. Luego el Congreso sanciona la ley 26.675 de presupuestos mínimos y a esa base normativa que contiene los principios esenciales debe adecuarse toda la normativa nacional y local.

En el año 2004 además se sanciona la ley 25.831 que establece el libre acceso a la información pública ambiental. La norma tiene como objeto establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

Y es en este último caso que adquiere relevancia el fallo bajo análisis ya que la delimitación al ejercicio del acceso a la información pública debe ser muy precisa porque rige el principio de "máxima divulgación" y la negativa a cualquier ciudadano que solicite judicialmente la entrega de determinada información pública en materia ambiental debe estar fundamentada en serias, detalladas y probadas circunstancias lesivas que alegue la demandada y no solo en simples argumentaciones vagas de hecho

o de una contradicción de normas. Es un caso difícil donde se deben justificar no solo las premisas internas sino externas (Neil McCormick 1978)

El problema jurídico hallado en el fallo es de tipo axiológico porque la Corte debe compatibilizar principios constitucionales-convencionales con leyes nacionales y decretos (Alchourron y Bulygin, 2012). O sea, tenemos una confrontación de normas de diferentes ordenes jerárquicos, pero ambas estableces ciertos principios básicos tanto en materia ambiental como en materia de acceso a la información pública.

En el caso concreto se presenta el problema jurídico de la delimitación del ejercicio al acceso de la información pública cuando el sujeto obligado es una sociedad anónima con participación del estado y desarrolla actividad con fines públicos.

2. Plataforma fáctica, historia procesal y decisión de la Corte Suprema

El actual Diputado Sr. Rubén Héctor Giustiniani, interpuso acción de amparo con el fin de que la empresa petrolera YPF, entregara copias del acuerdo de inversión que firmó con Chevron Corporation (empresa petrolera estadounidense) para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la Provincia del Neuquén.

En primera instancia se rechaza el amparo con fundamento en que las disposiciones del decreto 1172/03 que reglamentan el acceso a la información pública no son aplicables a YPF. S.A., pues el artículo 15 de la ley 26.741 excluyó a esa sociedad del control establecido en el mencionado decreto. Además, sostuvo que divulgación del contenido del acuerdo firmado podía comprometer secretos industriales, técnicos y científicos (leyes 25.675 y 25.831) y finalmente fundamento que el proceso había tramitado sin la participación de Chevron Corporation, y que podía verse afectado su derecho constitucional a la defensa en juicio.

El actor apela la decisión y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por mayoría, confirmó la sentencia de la jueza de primera instancia que rechazó la acción de amparo con base en estos fundamentos:

- a) que las disposiciones del decreto 1172/03 que reglamentan el acceso a la información pública no son aplicables a YPF S.A., pues el artículo 15 de la ley 26.741 excluyó a esa sociedad del control establecido en el mencionado decreto; b) que, aun cuando pretendiera el encuadramiento pretendido por la actora, tampoco resultaría posible

acceder al pedido efectuado pues la divulgación del contenido del acuerdo firmado podía comprometer secretos industriales, técnicos y científicos; c) que las normas ambientales invocadas para justificar el pedido de información (leyes 25.675 y 25.831) expresamente contemplaban la posibilidad de negar el acceso a documentación cuando pudiera afectarse el “secreto industrial o comercial”; d) que el proceso había tramitado sin la participación de Chevron Corporation, empresa extranjera que había suscripto el acuerdo con YPF S.A., que podía ver afectado su derecho constitucional a la defensa en juicio.” (CSJN, 2015: pp. 1-2, consd. 2)

Contra esta decisión, el actor interpuso un recurso extraordinario federal que fue admitido y tratado en forma conjunta con el recurso de hecho, porque la Corte consideró que “los agravios vinculados a la alegada arbitrariedad de la sentencia guardan estrecha relación con la cuestión federal” (consd. 3 y 4). La Corte por unanimidad admitió el recurso, revoco la decisión de la Cámara, obligando al Estado a la publicación de las cláusulas del Acuerdo de Proyecto de Inversión suscripto con Chevron Corporation para la explotación de hidrocarburos no convencionales.

3. La *ratio decidendi*

3.1 Acceso a la información pública como derecho humano y las S.A. como obligadas

El derecho a acceder a la información es un derecho esencial del ser humano. Mas aun cuando el individuo convive en sociedad es imposible pensar en una restricción al acceso a la información. Luego si esa sociedad es democrática y con un gobierno republicano como Argentina no puede pensarse en una restricción al acceso a la información pública, porque la publicidad de los actos de gobierno es una característica esencial del sistema.

El derecho a buscar y recibir información tiene una dimensión individual y una dimensión social. La información bajo control del Estado debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.

Es además jurisprudencia de la CSJN que la legitimación para solicitar acceso a la información bajo control del estado es amplia y corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal¹

Las empresas bajo jurisdicción del Estado Nacional son obligadas a brindar información pública. YPF S.A. es uno de los sujetos que, por encontrarse bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, se halla obligado a dar cumplimiento a las disposiciones del decreto 1172/03 en materia de información pública. (consd. 13).

Al respecto, como para que no quede ninguna duda, la Corte ha dicho que “si por hipótesis” se pretendiera desconocer el rol que el Poder Ejecutivo desempeña en la operatoria en la sociedad demandada”, se arribaría a una idéntica solución (consd. 14°), porque así “esta Corte ha sostenido” que, aunque “la persona a la que se requiere información no revista carácter público o estatal, se encuentra obligada a brindarla si son públicos los intereses que desarrolla y gestiona”.

Entre las normas a las que recurre la CSJN para fundamentar el carácter de interés público que revisten las actividades de YPF, cita las siguientes: a) la Ley 26.741 que “declara de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social...” (consd. 15°). b) El decreto 530/12 que “hace hincapié” en la función de “asegurar el abastecimiento de combustibles y su importancia a los efectos de garantizar el desarrollo económico con inclusión, proteger a la economía nacional de los vaivenes del precio internacional y consolidar un modelo de crecimiento” (consd. 16°, párr. 1°). c) El decreto 1189/12245 que destacó “que YPF S.A. coadyuva a la realización del interés general”. (Idem, párr. 2°).

Respecto a las Sociedades Anónimas (demandado) la Corte sostuvo que aun cuando la persona a la que se requiere información no revista carácter público o estatal, se encuentra obligada a brindarla si son públicos los intereses que desarrolla y gestiona. (Se compatibiliza el principio de máxima publicidad con el art. 1 de la ley 26.741).

La previsión sobre la continuación de la actuación de YPF como Sociedad Anónima y la no aplicación a ella de las normas administrativas respecto al control

¹ CSJN Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986 (2019)

estatal, no puede vulnerar el derecho de acceso a la información pública como derecho humano. (Se compatibiliza el derecho constitucional con el artículo 15 de la ley 26.741) (consd. 18,19 y 20).

Que, si bien las normas aplicables establecen excepciones al deber de informar, el secreto solo puede justificarse para proteger un interés igualmente público, por lo tanto, la reserva solo resulta admisible para "asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas" (consd. 25, última parte). Que, en razón de ello y para no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en la materia, los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. Resultan plenamente aplicables al caso la regla establecida en el artículo 377 del Código Procesal civil y Comercial de la Nación, conforme a la cual corresponde a la parte probar el presupuesto de hecho de la norma o normas que invocase como fundamento de su defensa o excepción. (consd. 27 y 28).

4. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

La ley general del ambiente es la norma que determina los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Según sus propias previsiones, la ley 25.675 debe ser utilizada para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la que mantiene su vigencia en tanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en aquella. Plasma los objetivos que debe cumplir la política ambiental nacional, y sobre el tema que desarrollaremos en el presente trabajo, encontramos que uno de ellos es el de "organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma" (art. 2º, inc. il). (Belfer, 2004).

Recordemos que el "orden público ambiental" se encuentra vinculado a los límites del poder del Estado, y los matices de su incumbencia. En este sentido, con

“orden público” aludimos a la fuerza directora y reguladora del derecho positivo, en cuya autoridad se cobijan todos los intereses que han de considerarse y en cuyo nombre se imponen las reglas jurídicas necesarias al mantenimiento de la armonía social.

Las leyes de orden público no pueden ser alteradas por la voluntad unilateral o bilateral de los individuos ni por la eventual aplicación de las leyes extranjeras. Asimismo, se priorizan porque reconocen un “interés general”, un “interés público”, un “bien público” o un “bienestar general”, que está conformado por una serie de “estándares jurídicos”, dirigidos justamente a esos fines.

De lo dicho se desprende que el “orden público ambiental” significa que las normas que recojan esta figura, son exigibles más allá de la voluntad de las partes (obligatorias), y se exteriorizan en normas coercitivas (su violación implica sanción). Consecuentemente, considerar al “orden público ambiental” en nuestro ordenamiento jurídico nos indica la prioridad que asumen determinados principios o normas ambientales, incorporados en nuestro ordenamiento jurídico, y que prevalecen sobre otros de carácter individual o colectivo; entonces, hay un interés público en la protección, defensa y conservación del ambiente, y es superior a todo otro interés privado.

Retomando pues el criterio de Valls, si partimos del supuesto –como plantea el jurista precitado–, que la ley 25.831 se encuentra condicionada por la ley 25.675 en virtud de las previsiones genéricas que incluye la misma sobre la información ambiental a cargo del Estado, y si tenemos presente que el art. 3° de la propia ley 25.675 determina que sus disposiciones son de orden público y deben ser utilizadas para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia; nos parece que priorizando la interpretación más favorable a la congruencia normativa en el ordenamiento jurídico, evitando una exégesis contradictoria, también la ley 25.831 es de orden público. (Ruchelli y Ferrer, 1991).

5. Posición de la autora

Los argumentos de la CSJN son plausibles en todos los puntos de su ratio decidendi, sobre todo aquí se está de acuerdo completamente con los analizados supra. Es decir que más allá de someterla a la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y

asignarle por objeto una actividad de interés público”, los legisladores decidieron “que YPF continuara operando como una sociedad anónima abierta” eximiéndola de la aplicación de las normas administrativas”. Pero, bajo ningún punto de vista, para la CSJN esto significa que quede exenta de “garantizar y respetar el derecho de acceso a la información que goza de protección constitucional y convencional”, por lo que la CSJN vuelve a reafirmar que la información es del pueblo de la Nación Argentina y no del Estado y que “corresponde a cualquier persona para ejercer el control democrático de las gestiones estatales.

La democracia y el regimen republicano requieren de la publicación de todos y cada uno de los actos de gobierno. Y ello habilita al titular del derecho, el ciudadano a exigir todo tipo de información respecto a gestiones públicas, sin importar de que tipo de ente, ya sea público o privado provenga aquella gestión. Lo que hace a la obligación es el objetivo del acto realizado y no la persona que lo realiza.

Ese fue el razonamiento más importante del fallo, ya que cualquier excepción que quiera ser argumentada por el sujeto demandado deberá demostrar que el acto realizado no tiene finalidades públicas. De lo contrario nadie está exento de brindar la información “pública” requerida por el ciudadano.

6. Conclusión

El derecho de acceso a la información pública contribuye a una mejor evaluación por parte de los ciudadanos respecto el desempeño de los gobernantes. Consecuentemente, si se amplía la garantía y el fundamento del derecho a la información, se fortalece la democracia y se otorga una herramienta concreta hacia la transparencia y publicidad de los actos de gobierno.

A nivel nacional se ofrece un tratamiento el en donde el titular puede ejercer el derecho a acceder a cualquier tipo de información pública en forma gratuita. No requiere mecanismos jurisdiccionales para hacer cumplir a un funcionario o a cualquier repartición publica, privada o mixta que despliegue actividad con fines públicos, con el deber de brindar información. Solo requiere realizar el requerimiento por los medios administrativos habilitados.

Los argumentos de la CSJN son positivos en todos los puntos de su *ratio decidendi*, sobre todo aquí se está de acuerdo completamente con los analizados supra. Es decir que más allá de someterla a la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y asignarle por objeto una actividad de interés público”, los legisladores decidieron “que YPF continuara operando como una sociedad anónima abierta” eximiéndola de la aplicación de las normas administrativas”.

Pero, bajo ningún punto de vista, para la CSJN esto significa que quede exenta de “garantizar y respetar el derecho de acceso a la información que goza de protección constitucional y convencional”, por lo que la CSJN vuelve a reafirmar que la información es del pueblo de la Nación Argentina y no del Estado y que “corresponde a cualquier persona para ejercer el control democrático de las gestiones estatales.

7. Listado de revisión bibliográfica

- Código Civil y Comercial de la Nación
- Constitución Nacional Argentina
- **CSJN.** "Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora". Recurso extraordinario federal y Recurso de queja. Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2015)
- **Belfer, L.L.** (2004) Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. 23Comentario exegético de la ley 25.831. Bs. As.: Ed. Astrea.
- **Cafferata, S.** (2009) *El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley* págs. 151-185. Lecciones y Ensayos, nro. 86. Bs.As.: UBA.
- Ley N° 26.741 (B.O.: 04/05/2012)
- Ley N° 25.675 (B.O.: 27/11/2002)
- Ley N° 25.831 (06/01/2004)
- **MacCormick, D.** (1978) *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford: Clarendon Press.
- Decreto 530/2012 (B.O.: 16/4/2012)
- Decreto 1189/2012 (B.O.: 12/07/12)
- Decreto 1172/2003 (B.O.: 04/12/2003)

- **Piana R. S. y Amosa F. M.** (2018) *El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires Aspectos normativos y jurisprudenciales*. Revista Derechos En Acción, Recuperado el 04/09/2019 de: <https://doi.org/10.24215/25251678e124>.
- **Ruchelli, Humberto F. - Ferrer, Horacio C.,** (1991) *El orden público*, Bs. As., Abeledo Perrot.