



## **Universidad de San Andrés**

### **Departamento de Derecho**

#### **Abogacía**

*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?*

**Autor:** Sara Gandini

**Legajo:** 24.096

**Mentor:** Nicolás Eliashev

Victoria, 25 de julio de 2017

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I: El régimen de acceso a la información pública</b> .....	5
A. Breve introducción al derecho de acceso a la información pública .....	5
B. Fundamentos Constitucionales .....	8
1. Consagración expresa .....	9
2. Fundamentos constitucionales implícitos .....	10
2.1. Derecho de peticionar ante las autoridades .....	10
2.2. El principio republicano de publicidad de los actos de gobierno (art. 1) y las garantías implícitas (art. 33) .....	10
2.3. Libertad de expresión .....	12
2.4. Inter-relación de fundamentos .....	15
C. Régimen normativo .....	16
<b>Capítulo II: Actividad empresarial del Estado</b> .....	21
A. Reglamentación y regulación. Diferencias conceptuales .....	21
B. La actividad empresarial del Estado argentino a lo largo de la historia .....	22
C. Algunos ejemplos de Sociedades Anónimas bajo injerencia estatal .....	31
1. Correo Argentino S.A .....	31
2. YPF S.A. ....	32
<b>Capítulo III: El régimen de acceso a la información pública y el formato <i>ius-privatista</i> de la administración prestacional del Estado</b> .....	35
A. ¿Quedan comprendidas las sociedades anónimas de propiedad estatal y con participación estatal mayoritaria en el régimen de acceso a la información pública? .....	35
1. El alcance del art. 7 inc. g) de la ley de acceso a la información pública interpretada a la luz del ordenamiento jurídico argentino .....	35
2. Las directrices internacionales para el gobierno corporativo de empresas con participación estatal y el régimen de información societaria argentino .....	43
B. El régimen de excepciones .....	47
1. Características generales .....	47
2. Excepciones en particular .....	49
2.1. Sociedades abiertas .....	49
2.1.1. El régimen de transparencia del mercado de valores y la ley de acceso a la información pública .....	49
2.1.2. ¿Cómo armonizar ambos regímenes? .....	53

2.2. Información con valor comercial .....	56
2.2.1. Secretos comerciales .....	56
2.2.2. Información recibida de un tercero con carácter confidencial .....	64
C. YPF S.A y Correo Argentino S.A a la luz de las consideraciones efectuadas .....	67
1. El caso de YPF S. ....	67
2. El caso de Correo Argentino S.A .....	68
<b>Conclusiones</b> .....	71
<b>Bibliografía</b> .....	75



Universidad de  
**San Andrés**

# INTRODUCCIÓN

En nuestro país el acceso a la información y la información en sí misma revisten una especial relevancia. El art. 1 de la Constitución dispone que Argentina adopta la forma republicana, representativa y federal, por lo que la administración de los fondos públicos queda sujeta a una serie de principios, entre los que cabe destacar el principio de publicidad de los actos de gobierno que impone sobre los funcionarios el deber de llevar a cabo sus tareas de modo transparente. Asimismo, el derecho a la libertad de expresión, consagrado también a nivel constitucional, requiere de la información para tornarse efectivo, es decir, los habitantes y ciudadanos necesitan recibir esos datos públicos para poder, luego, expresarse sobre ellos. Del mismo modo, el derecho a un medio ambiente sano y a la protección del consumidor, así como las funciones asignadas a los partidos políticos, no pueden ejercerse si, previamente, el ciudadano o habitante no cuenta con información vinculada a la gestión estatal.

En este escenario jurídico, el derecho de acceso a la información pública, entendido como la posibilidad de solicitar datos a las dependencias públicas, constituye un mecanismo idóneo para tornar operativo lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF – s/ amparo por mora” (Fallos 338:1258— en adelante “Giustiniani c/ YPF”) denominó “control democrático”, esto es, la supervisión que deben realizar los ciudadanos de la actuación de sus gobernantes. En nuestro país, dicho derecho ha sido consagrado, el 29 de septiembre de 2016, por medio de la Ley 27.275. Con esta norma se ha instituido un régimen más claro y coherente, dado que se han corregido las deficiencias que adolecía la normativa anterior, Anexo VIII del Reglamento 1172/03, y, también, se han receptado las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos.

Especial atención merece el hecho de que, bajo el nuevo régimen de acceso a la información pública, las empresas, independientemente de cual sea su formato jurídico, en las que el Estado Nacional (en adelante el “Estado”) tiene participación en el capital y las compañías que gestionan intereses públicos o bien que son concesionarias de servicios públicos se encuentran obligadas a responder las solicitudes de información entabladas por los ciudadanos y habitantes argentinos. La ley, en este aspecto, provoca tensiones en el ordenamiento jurídico, dado que, por un lado, exceptúa a las sociedades anónimas abiertas de dicho régimen de transparencia y, por otro lado, instituye un control que, si bien es de carácter democrático— en el sentido de que no es un

típico control de legalidad del derecho administrativo—, prescinde de la contemporánea tendencia *ius-privatista* que caracteriza a la intervención estatal en la economía.

Recordemos que el Estado, en ejercicio del poder de policía, tiene la facultad, tanto de definir las condiciones de ejercicio de los derechos con el fin tornarlos operativos, es decir, reglamentarlos, como así también de restringir su alcance, esto es, de regularlos. En la esfera económica la reglamentación implica establecer una serie de pautas que faciliten el funcionamiento del mercado, mientras que la regulación supone una injerencia mayor por parte del aparato estatal, ya que se pretende influir en la decisión de los oferentes y demandantes.

En nuestro país resulta hartamente complejo definir el origen temporal del intervencionismo, dado que este siempre existió. No obstante ello, si puede decirse que la actividad empresarial como modalidad de regulación de la economía data desde 1929, cuando el entonces Presidente del país, Hipólito Yrigoyen, creó Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F). Dicho hito así como la crisis de 1930, los movimientos nacionalistas y el ascenso del peronismo al poder inauguraron una etapa marcada por una clara dirección estatal orientada en favor de la intervención y de la creación de empresas públicas que produjeran bienes y prestarán servicios. El establecimiento, a través del Decreto-ley 15.349, de las *Sociedades de Economía Mixta* en 1946 y, por medio de la Ley 13.653, de las *empresas del estado* en 1949 refleja tal perspectiva ideológica en materia económica. Con posterioridad al derrocamiento del peronismo, si bien se intentó disminuir el nivel de intervencionismo, lo cierto es que este no decreció sino que adoptó una nueva modalidad. En otras palabras, el Estado decidió impulsar al sector privado, no reemplazarlo. De este modo, el Congreso incorporó a la Ley de Sociedades Comerciales (Ley 19.550) el régimen de las *Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria* (SAPEM) y posteriormente, en 1974, sancionó la Ley de *Sociedades del Estado* (Ley 20.705). Dichas figuras societarias pusieron de manifiesto la intención política de alejar de lo “público” a las entidades comerciales. A pesar de la creación de tales instrumentos jurídicos, los esfuerzos por achicar la órbita de actuación estatal directa no tuvieron un gran éxito si se tiene que cuenta que el Estado, hacia fines de 1970, era titular de una gran cantidad de participaciones sociales de empresas privadas, constituyendo el socio mayoritario en muchos casos. Tal escenario fue revertido de manera drástica en la década de los 90 como consecuencia del proceso de privatizaciones llevado a cabo por el entonces presidente, Carlos Menem. De esta manera, con fundamento en la ineficiencia de la gestión societaria, se enajenaron las participaciones sociales de las que el Estado era titular a sociedades extranjeras y, al mismo tiempo, se les otorgó, a través de contratos de concesión de servicios públicos, el manejo y la administración de ciertas empresas estatales.

Ahora bien, el nuevo siglo trajo consigo una vuelta a escena del estado empresario. Así, se revocaron algunas de las concesiones que se habían otorgado y, también en ciertos casos, se expropiaron las acciones de aquellas sociedades que habían sido adquiridas por capital extranjero. La nueva actividad empresarial fue encuadrada bajo la figura de la *Sociedad Anónima*, prevista en la sección V del capítulo II de la Ley de Sociedades Comerciales. Esto es, el legislador decidió subsumir la participación societaria estatal bajo una figura típica del derecho privado, a la vez que, en ciertos casos, excluyó expresamente la aplicación de normas del derecho administrativo. Así por ejemplo, la ley de soberanía energética que dispuso la expropiación de las acciones de YPF, en manos del Grupo Repsol, encuadró a la petrolera bajo el régimen de sociedades anónimas y excluyó expresamente la aplicación de normas del derecho público. La misma suerte corrió Correo Argentino, en tanto la empresa de servicios postales quedó, mediante el decreto 721/2004, subsumida bajo el derecho privado, mas a diferencia de YPF, no fue excluida de los controles administrativos previstos, por la ley de administración financiera (Ley 25.156), para el Sector Público Nacional.

Hasta aquí se observa que, por un lado, nuestro país, en lo relativo al control que deben ejercer los ciudadanos y habitantes sobre la gestión estatal, lo ha orientado en torno a un exigente régimen de transparencia y divulgación, cuya expresión máxima ha sido la sanción de la ley de acceso a la información pública. Y, por otro lado, es evidente que, si bien el Estado argentino regula la actividad económica de distintos modos, la actividad empresarial estatal constituye un mecanismo de gran importancia en nuestros días, dado que la producción de algunos bienes y la prestación de ciertos servicios públicos se encuentran a cargo del Estado federal. En tal sentido, debe notarse que en el siglo XXI este tipo de actividad ha sido encauzada bajo formatos *ius-privatistas* por medio de los que se intenta alejar al derecho público y, con ello, otorgar mayor agilidad y eficacia a la gestión de las sociedades comerciales. En este trabajo tomaremos como caso de análisis a las sociedades anónimas en las que el Estado es titular del 100% del capital y también, aquellas en las que este posee la mayoría absoluta de aquél, esto es, 51% o más de las participaciones sociales.

Como es de preverse el interrogante inmediato que surge es cómo armonizar ambos regímenes, en tanto uno brega por la transparencia y el otro por excluir cualquier tipo de control que pueda llegar a generar ineficiencia en la gestión empresarial. En primer lugar, deberá tenerse en cuenta que la ley de acceso a la información pública establece un control de carácter democrático, por lo que deberá evaluarse el alcance que tiene la exclusión de ciertas sociedades anónimas de los controles del derecho administrativo. También, deberá considerarse que la nueva ley en materia de acceso a la información ha dispuesto que quedan sujetas a ellas todos los formatos jurídicos que han

sido utilizados por el Estado Nacional hasta fines de los 90 para encauzar la actividad empresarial, como así también “otras organizaciones empresariales en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”. Desde ya, esta expresión legal deberá ser interpretada a los efectos de analizar en qué medida las sociedades anónimas contemporáneas están obligadas a brindar información a los habitantes sobre su actuación. Todo ello, implicará, también, tener en cuenta la jurisprudencia argentina, en particular el fallo “Giustiniani c/ YPF” resuelto por la Corte Suprema en 2015 en favor del acceso a la información, los principios rectores de la materia y las recomendaciones efectuadas por organismos internacionales.

Ahora bien, en el caso de que las sociedades anónimas objeto de estudio deban cumplir con las disposiciones de la ley de acceso a la información pública habremos de indagar con qué alcance o extensión debe interpretarse dicha sujeción. Ello implicará considerar, como primera medida, las excepciones contenidas en la norma, especialmente la relativa a la información de corte comercial y confidencial y la que hace referencia a la exclusión de las sociedades anónimas abiertas del régimen en cuestión. El examen de esta última adquiere especial relevancia si tenemos en cuenta que en “Giustiniani c/ YPF” el Máximo Tribunal argentino decidió obligar a la petrolera, una sociedad anónima que cotiza en el mercado bursátil, a revelar los términos del contrato que había celebrado con la empresa Chevron para la exploración de hidrocarburos en Vaca Muerta, Neuquén. Junto con ello, también deberán introducirse otras cuestiones que tienen que ser sopesadas, por ejemplo la tendencia *ius-privatista* que caracteriza a la actividad empresarial contemporánea, los intereses privados que están en juego, el derecho de los ciudadanos, las recomendaciones internacionales, entre otros.

A los efectos de guiar al lector haremos una breve referencia del modo en el que este trabajo se encuentra organizado. En el primer capítulo, con el objetivo de comprender adecuadamente el régimen jurídico del derecho de acceso a la información pública, introduciremos brevemente esta prerrogativa, el espectro de facultades que abarca y las obligaciones que impone en cabeza de las dependencias estatales. También, consideraremos los principios constitucionales y convencionales que la fundan. A su vez, evaluaremos el rol que ha tenido la jurisprudencia, en especial la de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el establecimiento de los límites de este derecho, esto es, de su alcance. Por último, haremos una escueta mención de los antecedentes normativos de la Ley 27.275 y luego reseñaremos las mejoras que ella ha introducido.

Una vez entendido el marco normativo en el que se inserta el derecho de acceso a la información pública, analizaremos el régimen de la actividad empresarial del Estado. Ello así, porque consideramos que la interrelación de ambos temas solo puede ser efectuada con éxito si

primero se comprende acabadamente la “esencia” de cada sistema. Por lo tanto, en el segundo apartado, luego de haber introducido las diferencias conceptuales entre regulación y reglamentación, estudiaremos la administración prestacional estatal a lo largo de la historia argentina, esto es, los diferentes formatos jurídicos bajo los cuales el Estado decidió subsumir este tipo de regulación económica. Si bien repasaremos brevemente las características y el contexto histórico en el que se crearon las *Sociedades de Economía Mixta*, las *Empresas del Estado*, las *Sociedades de Participación Estatal Mayoritaria* y las *Sociedades del Estado*, examinaremos, con especial énfasis, las *Sociedades Anónimas “puras”* en las que el Estado Nacional tiene participación mayoritaria del capital o es titular del 100% de éste.

Por último, en el tercer capítulo, nos abocaremos a interrelacionar ambos regímenes. En este sentido, iniciaremos el acápite analizando si las *sociedades anónimas “puras”* pueden quedar sujetas a la ley de acceso a la información pública y qué criterios deben satisfacerse para que ello ocurra. Posteriormente, estudiaremos tres supuestos, contenidos en la ley, cuya invocación habilitan el rechazo de la solicitud de información incoada por un ciudadano o habitante. Más precisamente, evaluaremos los casos en los que los datos requeridos constituyen secretos comerciales de la entidad comercial o bien de terceros y la especial situación de las sociedades anónimas abiertas, en tanto estas han sido excluidas expresamente por la Ley 27.275 del régimen en cuestión.

# Capítulo I: El régimen de acceso a la información pública.

## A. Breve introducción al derecho de acceso a la información pública

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 2002, párrafo 281). Ahora bien, antes de profundizar el análisis de este derecho, debiéramos de indagar qué se entiende por información pública. La ley que rige la materia en nuestro país, Ley 27.275, la define como “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el art. 7 [...] generen, obtengan, transformen, controlen o custodien”. Asimismo, el art. 2 dispone 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, muy por el contrario, lo hace teniendo en cuenta las entidades compelidas a proveer la información solicitada. En palabras de la Dra. Angélica Gelli, “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” (2016, 5).

Una vez comprendida la definición de información pública en nuestro ordenamiento jurídico debemos esclarecer que espectro de facultades abarca este derecho. Podría decirse que desde una perspectiva o faz individual los ciudadanos tienen la posibilidad, tal como establece el art. 2 de la Ley de Acceso a la Información Pública (en adelante LAIP), de “buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, procesar, reutilizar y redistribuir” la información obtenida. Se observa, en consecuencia, que las prerrogativas son sumamente amplias, dado que no solo se contempla la posibilidad de **obtener** la información en manos del Estado, sino también de **utilizarla con cualquier fin**, incluso para difundirla<sup>1</sup>. Esto último es de suma importancia porque permite operativizar la faz “colectiva” del derecho de acceso a la información, estos es, el derecho de todos los ciudadanos de recibir datos vinculados a la gestión estatal.

---

<sup>1</sup>“Por otra parte, quien accede a información bajo control del Estado tiene, a su vez, derecho a divulgar la información en forma tal que circule en la sociedad para que ésta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. El derecho de acceso a la información comparte así las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de expresión, las cuales deben ser garantizadas simultáneamente por el Estado”(Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “El Acceso a la Información Pública, su evolución y aplicaciones en los países de las Américas - Módulo II: Estándares Interamericanos de Acceso a la Información”. Organización de los estados Americanos, p. 11. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/2%20Modulo%20II%20Estandares%20Interamericanos%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n.doc.>

El ejercicio eficaz del derecho en cuestión requiere que el Estado instrumente “un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada” (Oyhanarte y Kantor 2015). En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso que “it is essential that, in order to guarantee the right to information, the public powers act in good faith and diligently carry out the necessary actions to assure the effectiveness of this right” (“Gomez Lund v. Brasil”, 24 de noviembre de 2010, párrafo 211). En nuestro país, la LAIP ha establecido un procedimiento administrativo especial que deben seguir aquellos que quieran solicitar información a los legitimados pasivos.

En relación con las obligaciones a cargo del Estado, debe tenerse en cuenta que, conforme lo dispuesto por el art. 5<sup>2</sup> de la LAIP, este se encuentra forzado a entregar la información en el estado en que se encuentra al momento de efectuarse la solicitud, lo que significa, *a priori*, que los sujetos obligados no están compelidos a procesar los datos o clasificarlos. De este modo, el Estado puede brindar datos en bruto o bien información que haya sido sometida a algún tipo de tratamiento. Ahora bien, debe señalarse que existe una laguna en la legislación, ya que quedan sin solución jurídica expresa los casos en los que se solicitan datos que no han sido producidos, pero cuya obtención era una obligación de la entidad pública<sup>3</sup> (Díaz Cafferata 2009).

Como parte de esta introducción general que estamos realizando, debe mencionarse que el derecho de acceso a la información pública constituye un mecanismo de “control democrático”, tal como lo ha dispuesto la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) en el fallo “Giustiniani Héctor Rubén c/ YPF SA” (Fallos 338:1258). En dicho caso se discutía si la compañía petrolera estaba dentro de la órbita del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, si estaba sujeta al Reglamento de Acceso a la Información Pública (Anexo VIII del Decreto 1172/03). La situación era compleja dado que la Ley 26.741 que había dispuesto la expropiación del 51% de las acciones

---

<sup>2</sup>“Artículo 5. Entrega de información. La información debe ser brindada en el estado en el que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla.

El Estado tiene la obligación de entregarla en formatos digitales abiertos, salvo casos excepcionales en que fuera de imposible cumplimiento o significara un esfuerzo estatal desmedido. Las excepciones las fijará la Agencia de Acceso a la Información Pública.”

<sup>3</sup> En este punto podría decirse que la autoridad de aplicación de la norma, así como los jueces, deberán analizar en qué medida el Estado debiera producir esa información solicitada a los efectos de satisfacer la pretensión del ciudadano. Asimismo, debería de evaluarse si cabe imputarle responsabilidad al funcionario titular del organismo por la falta de recolección o producción de los datos que la ley exige. En un precedente jurisprudencial, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal entendió que, si bien los organismos estatales no deben producir información para responder a las solicitudes de información, lo cierto es que si la ausencia de datos se debe al incumplimiento de una obligación a su cargo, entonces, corresponde que se produzca la información (Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. “Stolbizer, Margarita c/ EN –M Justicia DDHH s/ amparo ley 16.986”. 10 de noviembre de 2015).

de la empresa en manos del grupo español Repsol, a su vez, había establecido que a la compañía, en tanto Sociedad Anónima, no le resultaba aplicable la legislación o normativa administrativa que <sup>4</sup> reglamentase la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado Nacional o los estados provinciales tuviesen participación. Planteada así la cuestión, los demandados postulaban que el régimen de acceso a la información pública podía encuadrarse dentro de dicha disposición, por lo que la entidad comercial no se encontraba sujeta a él. Sin embargo, la Corte manifestó que

“...no parece posible extender los alcances de una previsión orientada claramente a la búsqueda de la eficiencia económica y operativa de la demanda hasta el extremo de sustraerla totalmente de las obligaciones de garantizar y respetar el derecho de acceso a la información que goza protección constitucional y convencional (considerando 12 de fallos: 335:2393). Ello es así pues este derecho corresponde a cualquier persona **para ejercer el control democrático de las gestiones estatales**, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento a las funciones públicas. La información no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina” (Fallo “Giustiniani c/ YPF”, cons. 20— el resaltado nos pertenece).

De esta manera, a nuestro criterio, se trazó una clara distinción entre los típicos controles estatales, esto es, la supervisión que ejerce la Auditoría General de la Nación (en adelante “AGN”) y la Sindicatura General de la Nación (en adelante “SGN”) y los mecanismos de control democrático. La diferencia entre ambos reside en que, mientras los primeros tienen por propósito investigar el cumplimiento del derecho administrativo, los segundos están orientados al control político que deben realizar los ciudadanos de la gestión de sus representantes.

Por último, debemos mencionar, brevemente, que el derecho de acceso a la información pública se ejerce, en reiteradas oportunidades, como medio para hacer valer otros derechos. Así por ejemplo, la participación de los partidos políticos en la sociedad, el ejercicio de la libertad de expresión, del derecho a voto, etc... solo pueden operativizarse si los ciudadanos cuentan con información. Ahora bien, lo interesante de este aspecto del derecho de acceso a la información es que esas prerrogativas que requieren de él son las que, a su vez, le sirven de andamiaje o fundamento normativo.

## **B. Fundamentos Constitucionales**

El derecho aquí analizado no se encuentra expresamente consagrado como único precepto entre las disposiciones de la parte dogmática y orgánica de la Constitución. Sin embargo, está contenido expresamente en ciertas cláusulas constitucionales, tales como el art. 41 que regula el

---

<sup>4</sup>“Artículo 15. 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 en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación.”

derecho al medio ambiente sano, el art. 42 que protege los derechos de consumidores o usuarios y el art. 37 por el que se resguardan los derechos de los partidos políticos. Debe añadirse que el derecho de acceso a la información también puede ser derivado de modo indirecto de ciertos artículos de la Carta Magna. A saber: del art. 1— que establece la forma republicana de gobierno—, del art. 14 y 32—que sientan los lineamientos del derecho a la libertad de expresión y, en el caso del primero, además provee el derecho de peticionar ante las autoridades— y del art. 33—que resguarda los derechos implícitos—. Por último, debe señalarse que el derecho de acceso a la información se encuentra expresamente consagrado en los tratados internacionales con *status* constitucional.

A los efectos de organizar mejor el análisis de los fundamentos constitucionales mencionados, primero desarrollaremos el acceso a la información pública a la luz de los que lo incluyen expresamente, para luego abocarnos a los fundamentos implícitos.

### ***1. Consagración expresa***

Tal como lo hemos adelantado, el derecho de acceso a la información constituye un pilar fundamental en el ejercicio de otras prerrogativas constitucionales. Así, el funcionamiento de los partidos políticos y la posibilidad de que estos puedan gozar de los derechos que le acuerda la Constitución, en el art. 38, depende, en gran medida, de que el Estado les garantice, entre otras cosas, el acceso a la información pública y la posibilidad de difundir sus ideas. En palabras de Marcela Basterra, “la información es vital para la organización partidaria; desde la oposición para realizar el control, hasta la perspectiva del partido que está en el gobierno para proyectar los planes que hacen al cumplimiento de la plataforma votada por la ciudadanía” (2016, 13).

El art. 42 de nuestra Carta Magna al establecer que “los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a [...] una información adecuada y veraz” pone, también, en evidencia la relevancia que posee el acceso a la información para la toma de decisiones de consumo. Es decir, “sin la información necesaria se privaría a los usuarios y consumidores [de la posibilidad] de acceder a conocer lo que realmente es necesario que conozcan a fin de elegir dicho bien o servicio” (Basterra 2004, 68) libremente.

Por último, resta considerar el art. 41 de la Constitución Nacional. Este pone en cabeza de los funcionarios la obligación de proveer información y educación en materia ambiental. Sin dudas, la posibilidad de acceder a datos vinculados con la gestión del ambiente es una exigencia ineludible para que los ciudadanos puedan efectivamente controlar en qué medida se cumplen con los presupuestos mínimos de protección ambiental (Basterra 2016)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>“...la información ambiental es un elemento esencial a la hora de proyectar y controlar un programa de desarrollo sustentable que satisfaga los derechos fundamentales de las generaciones futuras” (Basterra, Marcela. 2004. “La protección constitucional del derecho de acceso a la información pública. Alcance y

## ***2. Fundamentos constitucionales implícitos***

### **2.1. Derecho de peticionar ante las autoridades**

El art. 14 de la Constitución consagra, entre otros, el derecho a peticionar ante las autoridades. Ahora bien, tal prerrogativa debe ser interpretada de modo dinámico, esto es, a la luz de los cambios históricos y sociales, lo que conlleva a afirmar que aquella comprende la posibilidad “de presentar solicitudes de todo tipo ante los poderes del Estado, los denominados órganos extra-poderes, los organismos descentralizados y desconcentrados de la administración pública y los prestatarios de servicio público” (Gelli 2012, 119). Así, los pedidos de información efectuados en el marco del derecho de acceso a la información pública constituyen una “forma de peticionar, en armonía con los cambios que se fueron operando en las democracias contemporáneas” (Basterra 2004, 59).

### **2.2. El principio republicano de publicidad de los actos de gobierno (art. 1) y las garantías implícitas (art. 33)**

Nuestros constituyentes de 1853 adoptaron el régimen republicano como forma de gobierno, esto es, un “sistema político de división y control del poder” (Gelli 2012, 22). Tal elección acarrió necesariamente la adopción de una serie de principios rectores de la actuación estatal, entre los que debe destacarse el relativo a la publicidad de los actos de gobierno.

Debe señalarse que dicho lineamiento halla fundamento en los sistemas de democracia representativa, en tanto en ellos los funcionarios son simples agentes electos por el pueblo y, en consecuencia, deben asumir la responsabilidad de su gestión ante él (Díaz Cafferata 2009). En otras palabras, quienes tienen a su cargo la conducción del país ejercen un poder político delegado por los ciudadanos, por lo que estos últimos tienen derecho a conocer el modo en que se administra la cosa pública y, al mismo tiempo, se erigen como los verdaderos propietarios de dicha información (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Relatoría Especial para La Libertad de Expresión 2007). Se observa, pues, que la publicidad de los actos de gobierno constituye “una exigencia [de] las autoridades y no [...] una prerrogativa de ellas” (Lavalles Cobo 2012). A modo de síntesis y en palabras de nuestra CSJN, “la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos” (Fallo 335: 2393, “Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI-(dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986”, cons. 10— en adelante “ADC v. PAMI”).

---

reglamentación (1994-2004)”. En *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*, coordinado por Germán J. Bidart Campos y Andrés Gil Domínguez, 63. Buenos Aires: Ediar).

Ahora bien, la puesta en práctica del principio de publicidad de los actos de gobierno depende de dos cuestiones: de la “presencia de la sociedad reclamando espacios de control y concurriendo en tutela de sus garantías” (Damsky 2004, 194) y de la existencia de una prerrogativa que, por un lado, permita a los habitantes acceder a ciertos datos y que, por otro lado, obligue a los funcionarios a entregarlos. En relación con éste último aspecto, debe decirse que el derecho de acceso a la información halla, también, fundamento en el art. 33 de la Constitución Nacional. Dicho precepto, al disponer que “las declaraciones, derecho y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”, pretende proteger aquellos derechos que “están enderezados a ampliar los horizontes de la participación popular— de los instrumentos adecuados para ejercerla— y las notas de la república” (Gelli 2012, 485). En consecuencia, al ser el derecho de acceso a la información una forma idónea de tornar eficaz el control ciudadano, queda, sin dudas, bajo el amparo de las garantías y derechos implícitos.

Resulta interesante señalar que el principio de publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los principales fundamentos utilizados por el CSJN para decidir las disputas vinculadas al ejercicio del derecho de acceso a la información. Así, debemos destacar el voto del Dr. Fayt en el fallo “Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo ley 16.986” (Fallos 321: 2767— en adelante “Urteaga c/ EN”), uno de los primeros pronunciamientos sobre la materia aquí analizada. En dicho caso se discutía si el hermano de una persona supuestamente abatida por las Fuerzas Armadas y de Seguridad, durante el Proceso de Reorganización Nacional, estaba legitimado para promover una acción de *habeas data* con el fin de obtener la información obrante sobre dicho suceso en los organismos estatales. El magistrado señaló que el derecho que asistía al demandante, esto es el derecho de información, tenía cabida en nuestro ordenamiento jurídico con anterioridad a la incorporación del *habeas data* en nuestro orden constitucional, en tanto su solicitud se fundaba en el principio republicano de gobierno<sup>6</sup>.

Doce años más tarde, en 2012, la Corte Suprema volvió a analizar con profundidad el derecho de acceso a la información pública en el fallo “ADC c/ PAMI”. La organización sin fines de lucro había solicitado a la obra social cierta información relativa a los recursos que se habían

---

<sup>6</sup>“Que existen claras diferencias entre la garantía del *habeas data* y el planteo de autos, que no es otra cosa que el reclamo a los jueces --en tanto guardianes de las garantías individuales -- para que hagan valer lo establecido en los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional: esto es, el derecho a la información, que es preexistente a la incorporación del *hábeas data* en nuestra Ley Fundamental. Otra interpretación importaría aceptar que el reciente ingreso de este instituto habría incorporado a la Constitución el derecho a la información sobre los asuntos públicos, cuando éste es inherente al sistema republicano y a la publicidad de los actos de gobierno...”(Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo ley 16.986”. Fallos 321: 2767. 5 de octubre de 1998. Cons. 11).

destinado a publicidad oficial. Ante la negativa del organismo público de divulgar los datos solicitados, ADC interpuso una demanda en sede judicial. Llegado el pleito a la última instancia, el Máximo Tribunal hizo lugar a la solicitud y manifestó que el fundamento del derecho de acceso a la información pública reside en la posibilidad que tienen los ciudadanos de conocer la actuación de sus gobernantes<sup>7</sup>. Dicho criterio fue nuevamente reiterado el 26 de marzo de 2014 en el caso “CIPPEC c/ MDS”. En esa oportunidad se discutió si la cartera de desarrollo social estaba obligada a brindar información, por un lado, sobre las transferencias que había efectuado en concepto de “ayuda social a las personas” y “transferencias a otras instituciones culturales y sociales sin fines de lucro” durante los años 2006 y 2007 y, por otro lado, sobre los beneficiarios de dichos subsidios. La disputa fue resuelta en favor de CIPPEC, pero, más allá del resultado, debe destacarse que el tribunal expresó, además de reiterar el criterio sentado en PAMI en lo relativo a la función que cumple el acceso a la información, que en el caso se trataba “de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del Pueblo de la Nación Argentina”.

A modo de suma, puede decirse que si bien el derecho de acceso a la información se funda en el principio republicano de gobierno, lo cierto es que dicha prerrogativa constituye un mecanismo imprescindible para tornar operativo el control ciudadano de la actuación de los funcionarios.

### 2.3. Libertad de Expresión

El derecho a la libertad de expresión junto con el principio republicano de gobierno forman la piedra angular de la cual debe partir cualquier interpretación del derecho de acceso a la información pública. En Argentina, históricamente, el derecho a la libertad de expresión ha sido consagrado en los artículos 14 y 32 de la Carta Magna. Ambos preceptos, interpretados en su sentido literal, han protegido siempre la dimensión clásica de este derecho, es decir, la posibilidad de manifestarse, de emitir opiniones, de formular críticas, etc..., mas no contemplan expresamente la facultad individual de solicitar información pública obrante en las dependencias estatales. A pesar de ello, la CSJN, con anterioridad a la reforma de constitucional de 1994, dijo que el alcance del derecho a la libertad de expresión va más allá de la mera literalidad del art. 14 y 32, esto es, que ambos preceptos también protegen el derecho a la información, el que faculta a buscar información y a recibirla (Díaz Cafferata 2009). Así, en el caso “Pérez, Eduardo y Bortnik, Rubén por injurias a Pastorino, Juan Guido” (Fallos 257:308—en adelante “Pérez c/ Pastorino”), el Máximo Tribunal reconoció que el periodismo moderno debe responder al derecho de información sustancial que

---

<sup>7</sup>“...el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información...”(Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI-(dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Fallos 335: 2393. Cons. 9).

tienen los individuos<sup>8</sup>. También, en el fallo “Costa Héctor R. c/ Municipalidad de la Capital” (Fallos 310:508— en adelante “Costa c/ Municipalidad de la Capital”), los magistrados entendieron que

si bien en la jurisprudencia del tribunal la libertad en que se funda el recurso aparece frecuentemente designada con las denominaciones literales que le da la Constitución, o sea, libertad de imprenta, libertad de publicar las ideas por la prensa sin censura previa y libertad de prensa (Fallos, t. 248, p. 291, consid. 23; t. 248, p. 664; t. 269, ps. 189; 195 y 200; t. 270, p. 268; t. 293; p. 560 Rev. D. T., t. 1961, p. 16; Rev. (u82, t. 105, p. 568; t. 130, p. 760, fallo 17.369S, p. 809; t. 129, p. 40, t. 130, p. 458; t. 1976A, 238), en Fallos, t. 257, p. 308, consid. 9º (Rev. LA LEY, t. 115, p. 350), la Corte, refiriéndose a la garantía de los arts. 14 y 32 de la Constitución, recalcó «las características del periodismo moderno que responden al derecho de información sustancial de los individuos que viven en un estado democrático...», conceptos que también fueron subrayados en el voto concurrente del juez Boffi Boggero, al afirmar que «..la comunidad, dentro de una estructura como la establecida por la Constitución Nacional, tiene derecho a una información que le permita ajustar su conducta a las razones y sentimientos por esa información sugeridos y la prensa satisface esa necesidad colectiva...»(Cons. 4).

Debe señalarse que en este último caso los jueces hicieron expresa mención a la Convención Americana de Derechos Humanos, la que, si bien al momento de la disputa no gozaba aún de jerarquía supra-legal ni constitucional, si contemplaba, en el art. 13.1, la facultad de “buscar” información<sup>9</sup>. En consecuencia, tal decisorio junto con otros ponen de manifiesto los primeros pasos dados por la jurisprudencia argentina en torno al derecho de acceso a la información.

Ahora bien, constituye una verdad ineludible que la prerrogativa que estamos analizando en este trabajo ha quedado protegida expresamente en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la reforma constitucional de 1994, ya que no solo se han incluido, en la parte dogmática de la

---

<sup>8</sup>“Que a lo que precede cabe agregar, como ya lo señalo el juez Cooley—constitucional limitations, t.II, cap. 12, pag. 936 y sgtes—que las características del periodismo moderno, que responden al derecho de información sustancial de los individuos que viene n un estado democrático, dificultan la comprobación cierta de la verdad de las noticias incluidas en las publicaciones periodísticas” (Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Perez, Eduardo y Bortnik, Ruben por injurias a Pastorino, Juan Guido”. Fallos 257:308. Cons. 9).

<sup>9</sup>“La libertad de expresión contiene la de dar y recibir información, ya tal objeto ha sido especialmente señalado por el art. 13, inc. 1º, de la Convención Americana de Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, ratificada por la ley 23.054, que, al contemplar el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y de expresión, declara como comprensiva de aquella "la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento... - consid. 4º" in re: "Ponzettide Balbín" y consid. 7º y 8º del voto del juez Petracchi en la causa citada-” (Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Costa Héctor R. c/ Municipalidad de la Capital”. Fallos 310:508. Cons. 14).

“Por otra parte, el art. 13 inc. 1º, de la Convención Americana de Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, ratificada por ley 23.054, contempla el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y de expresión, la cual “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección...” (Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Costa Héctor R. c/ Municipalidad de la Capital”. Fallos 310:508. Cons. 4 del voto del Dr. Caballero y del voto del Dr. Belluscio).

Constitución, nuevos derechos que tienen por eje el acceso a la información, por ejemplo el derecho del consumidor, sino que también se les ha otorgado jerarquía constitucional a diversos tratados internacionales que contemplan explícitamente el acceso a la información. Entre estos últimos podemos mencionar el Pacto de San José de Costa Rica, cuyo art. 13.1 dispone que

“toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad **de buscar**, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (— el resaltado nos pertenece).

Como era de esperarse las sentencias posteriores a 1994, además de hacer énfasis en la relación existente entre el derecho de acceso a la información y el principio de publicidad de los actos de gobierno, incorporaron en sus consideraciones los nuevos instrumentos constitucionales. Así, en el caso “Tiscornia Sofía y otros/ Amparo ley 16.986” la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (10 de mayo de 2013) consideró que la Convención Americana

“en su art. 13, inc. 1., acuerda a toda persona el derecho a libertad de pensamiento y de expresión. Y establece que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa artística o por cualquier otro procedimiento de su elección”. (Cons. V. a.)

A pesar de los avances en el desarrollo de la materia debe señalarse que la relación existente entre el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión se consagró explícitamente a partir de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 2006, en el caso “Claude Reyes”. En él se discutía si el gobierno de Chile estaba obligado a entregar cierta información relativa a un proyecto de industrialización forestal que se desarrollaría en aquel país junto con inversores extranjeros. Los jueces estimaron que el art. 13.1 de la convención era muy claro, en tanto este establecía la facultad individual de “buscar” información<sup>10</sup>. De esta manera, el organismo internacional consolidó el derecho a buscar y solicitar datos vinculados a la gestión

---

<sup>10</sup>“En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el art. 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a <<buscar>> y a <<recibir informaciones>>, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho art. ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información 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 ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Claude de Reyes y otros vs Chile”. 19 de Septiembre de 2006. Párrafo 77).

estatal como un derecho humano fundamental y como parte integrante del derecho de información, el que también está constituido por la libertad de expresión en su sentido clásico.

Hasta aquí hemos tratado de poner en evidencia que nuestra jurisprudencia, con anterioridad a la reforma de 1994, ya protegía, de modo difuso, el derecho de la sociedad a la información. Desde luego que con el correr de los años, especialmente con posterioridad al otorgamiento de jerarquía constitucional a ciertos los tratados internacionales, los límites y definiciones han ido delimitándose. En relación con ello, debe señalarse que si bien nuestra CSJN aún no ha definido **expresamente** si la libertad de expresión en su sentido clásico y el derecho de acceso a la información forman parte del derecho a la información, o si bien este último es un aspecto del derecho a la libertad de expresión, lo cierto es que desde una perspectiva práctica, la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública se necesitan mutuamente<sup>11</sup>. La posibilidad de emitir opiniones y expresarse solo es factible si contamos con datos previos que sirvan de sustento o que den contenido a dichas manifestaciones. Tal como afirma Basterra,

“...mal va a desarrollarse el debate «deshinibido, robusto y amplio» necesario en toda sociedad libre y en la que la libertad de expresión es un pilar fundamental del sistema tal como lo sugirió la Corte de los Estados Unidos en el caso *New York Times vs. Sullivan*, si con anterioridad no tenemos acceso a conocer las cuestiones públicas objeto del debate” (2004, 61).

A su vez, si existiera la información pero el derecho a expresarse no pudiera ejercerse, se privaría de todo contenido a la dimensión social de la libertad de expresión, esto es, el derecho de los ciudadanos de recibir información y opiniones, como de que se genere un libre intercambio de ideas (García Ramírez y Gonza 2007).

#### 2.4. Inter-relación de fundamentos

Todos los derechos y principios que fundamentan la facultad que tienen los ciudadanos de solicitar información vinculada a la gestión estatal están inter-relacionados, en tanto dicha prerrogativa constituye el medio por el cual ellos se tornan operativos. La libertad de expresión requiere del acceso a la información para que su dimensión política sea eficaz, es decir, para favorecer el debate democrático y para que los ciudadanos conozcan la realidad desde múltiples perspectivas y con ello controlen a sus gobernantes (Gelli 2012). Al mismo tiempo, la posibilidad de acceder a datos vinculados a la gestión de la cosa pública no solo obliga a que los representantes actúen de modo transparente, sino que también constituye una precondition para el efectivo ejercicio de los derechos políticos, esto es, para la participación de los ciudadanos en los asuntos

---

<sup>11</sup> En otras palabras, “la libertad de expresión requiere que la información –en especial la referida a los actos gubernamentales- esté disponible para todos y el secreto desaparezca del Estado” (Gelli, María Angélica. “Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública”. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://chauindiferencia.org.ar/pdf/LibertadExpresion.pdf>).

estatales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Relatoría especial para la Libertad de Expresión 2007) y para que los partidos políticos puedan desempeñar sus tareas en la vida institucional del país. En definitiva, la información no solo constituye el oxígeno de la democracia sino que también permite la realización del ideal de autogobierno (Oyhanarte y Cantor 2014)<sup>12</sup>.

### **C. Régimen normativo**

El 29 de septiembre de 2016 se sancionó la Ley 27.275 mediante la cual se consagró legislativamente el derecho de acceso a la información pública. Ahora bien, con anterioridad a su entrada en vigencia, ya existían en nuestro país una serie de normas, de distinta jerarquía, que regulaban, de manera diversa, el derecho aquí en cuestión. A continuación, las analizaremos brevemente a los efectos de comprender el escenario que rodeo la instauración de un nuevo régimen.

En primer lugar, debe mencionarse como antecedente, la Ley de Administración de los Recursos Públicos (25.152), la que, entre otras cosas, define los documentos producidos por la administración nacional que deben ser catalogados como información pública y que, en consecuencia, deben ser de libre acceso (Basterra 2016).

Por su parte, las disposiciones de la Ley de General de Ambiente (25.675), vigentes desde 2003, también constituyen un antecedente fundamental en el nuevo régimen instaurado por la LAIP.

---

<sup>12</sup> “En efecto, el derecho de acceso a la información *es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción*. El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo. De otra parte, *el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos*. Ciertamente, los derechos políticos tienen como presupuesto la existencia de un debate amplio y vigoroso para el cual es indispensable contar con la información pública que permita evaluar con seriedad los avances y las dificultades de los logros de las distintas autoridades. Sólo a través del acceso a la información bajo el control del Estado es posible que los ciudadanos puedan saber si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas (Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86 y 87). Finalmente, el acceso a la información *tiene una función instrumental esencial. Solamente a través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos*. En particular, la implementación adecuada del derecho de acceso a la información, en todas sus dimensiones, es condición esencial para la realización de los derechos sociales de los sectores excluidos o marginados. En efecto, estos sectores no suelen tener formas alternativas sistemáticas y seguras para conocer el alcance de los derechos que el Estado ha reconocido y los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “El Acceso a la Información Pública, su evolución y aplicaciones en los países de las Américas - Módulo II: Estándares Interamericanos de Acceso a la Información”. Organización de los Estados Americanos, p. 6. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/2%20Modulo%20II%20Estandares%20Interamericanos%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n.doc>).

Concretamente, el art. 16<sup>13</sup> de la primera establece que las personas físicas y jurídicas, sean estas públicas o privadas, están obligadas a proporcionar información relacionada con la calidad ambiental y con las actividades que desarrollan. El alcance de dicho apartado fue delimitado, en 2004, por la Ley de Acceso a la Información Ambiental (25.831), la que, entre sus disposiciones, 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.

No puede dejar de remarcar que la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción son dos instrumentos jurídicos que han obligado a elevar los niveles de transparencia de la gestión estatal. El primer tratado ha sido incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 24.759 en 1997, por lo que desde ese entonces Argentina se encuentra compelida, 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). Más tarde, el 6 de junio de 2006, a través de la Ley 26.097, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que conminó al Estado argentino a adoptar todas las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, así como a instaurar procedimientos y a simplificar aquellos ya existentes de modo tal de permitir que el público acceda a la información vinculada a la actuación de los funcionarios (Basterra 2016).

Por último, debe hacerse referencia al Anexo VIII del Decreto 1172/03, el que constituye el principal antecedente de la LAIP. Dicho reglamento operativizaba el derecho de acceso a la información en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Si bien gran parte de sus disposiciones han sido recogidas por la nueva ley, lo cierto es que esta última representa un avance regulatorio en relación con aquél<sup>14</sup>.

Tal y como se observa, el marco jurídico en el que se encontraba inserto el derecho de acceso a la información pública era hartamente confuso y problemático por su falta de sistematicidad y de las numerosas lagunas, contradicciones y ambigüedades jurídicas que se

---

<sup>13</sup> “Artículo 16. Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.”

<sup>14</sup>El reglamento era criticado por la comunidad internacional, en tanto establecía una autoridad de aplicación que estaba en órbita del Poder Ejecutivo. Más precisamente, era la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia que se hallaba inserta en la Jefatura de Gabinete de Ministros.

generaban como consecuencia de la inter-relación normativa. En este contexto, la jurisprudencia desarrolló un rol fundamental a la hora de armonizar las distintas regulaciones y de contornear los alcances y el contenido del derecho de acceso a la información pública. En lo que resta de este apartado señalaremos y analizaremos algunas contradicciones y lagunas normativas como así también la respuesta que supieron darle los jueces nacionales (Ferreira 2013).

En una primera instancia, podemos indicar los inconvenientes que generaba el Anexo VIII del Decreto 1172/03 a la hora de definir los legitimados pasivos del derecho. En este sentido, puede mencionarse, por ejemplo, el caso “ADC c/ PAMI”, en el que la CSJN hizo lugar a la demanda con fundamento en que toda entidad que cumpliera una función pública y recibiera fondos públicos estaba obligada a responder las solicitudes de información entabladas por los habitantes y ciudadanos<sup>15</sup>. También, en el fallo “Giustianiani c/ YPF”, el máximo tribunal estableció que la petrolera estaba comprendida en el régimen instaurado por el decreto 1172/03, en tanto recibía aportes estatales y, al mismo tiempo, la norma que la regulaba, la Ley 26.741, le asignaba la persecución de una finalidad pública— la soberanía energética—. Asimismo, los magistrados consideraron que el nivel de influencia que ejercía el Poder Ejecutivo Nacional en la toma de decisiones societarias evidenciaba que la compañía se encontraba en su órbita y, en consecuencia, debía sujetarse a los controles públicos para él instituidos<sup>16</sup>. Por último, debe señalarse que

---

<sup>15</sup>“En cuanto a la legitimación pasiva cabe señalar que para que los Estados cumplan con su obligación general de adecuar su ordenamiento interno con la Convención Americana en este sentido, no solo deben garantizar este derecho en el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte permitiría afirmar que, al regular y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como privadas que ejercen dichas funciones”(Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI-(dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Fallos 335: 2393. Cons. 10). En este sentido, dado que “...el objeto del reclamo trata de la solicitud de una información pública a una institución que gestiona intereses públicos y que detenta una función delegada del Estado, [resulta] indiscutible la interacción entre el ente demandado y la administración estatal”(Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI-(dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Fallos 335: 2393. Cons. 13).

<sup>16</sup>“La autoridad para gobernar la sociedad que ejerce el Poder Ejecutivo queda demostrada, entre otros aspectos, por el hecho de que el gerente general de la sociedad ha sido designado por la Presidenta de la Nación y de que se ha escogido al actual Ministro de Economía de la Nación como integrante del directorio de la compañía, a partir de las instrucciones impartidas a los representantes del Estado Nacional en la sociedad por esa propia cartera (confr. considerando decreto 536/13)”(Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Giustianiani, Rubén Héctor c YPF –s/ amparo por mora”. Fallo 338:1258. Cons. 11).

“Que, a una idéntica solución se arribaría si, por hipótesis, se pretendiera desconocer el rol que el Poder Ejecutivo Nacional desempeña en la operatoria de la sociedad demandada. Ello es así, ya que en Fallos: 335:2393 esta Corte ha sostenido 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 (conf. considerandos 6º y 13). En dicha oportunidad, el Tribunal destacó que se debe garantizar el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público y que el desarrollo internacional del derecho de acceso a la información también incluye la posibilidad de solicitar información a aquellos entes privados que desempeñan una función pública (conf. Fallos: 335:2393, considerando

existieron otros casos en los que se discutía la aplicación del reglamento 1172/03 a los otros poderes de estado. Así, en el caso “Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. c/ la Cámara de Senadores”, la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (27 de mayo de 2005) estableció que, si bien las la Cámara Alta no quedaba sujeta al decreto por una cuestión de jerarquía normativa y competencias, el Poder Legislativo debía instrumentar un mecanismo que le permitiera a los ciudadanos solicitar información vinculada al funcionamiento “administrativo” del Senado y del recinto de diputados (Oyhanarte y Kantor 2015).

Otro de los aspectos problemáticos del Anexo IV del decreto 1172/03 era lo relativo a los legitimados activos de este derecho. El reglamento disponía que toda persona física o jurídica estaba habilitada para incoar una solicitud sin la necesidad de acreditar intereses legítimos o derechos subjetivos. No obstante ello, la mayoría de los organismos denegaban el acceso a la información con fundamento en la inexistencia de un interés. Tal como es predecible, dichas negativas terminaron siendo judicializadas y, en consecuencia, una vez más fue el Poder Judicial el encargado de zanjar las disputas. La Corte Suprema en casos como “Gil Lavedra y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Planificación”<sup>17</sup>— Corte Suprema de Justicia de la Nación 36/2014 (50-G)/ RHE— y “Stolbizer, Margarita c/ Ministerio de Justicia y DDHH”<sup>18</sup>— Corte Suprema de Justicia de la Nación CAF 36/2014 (54-G)/RHE— estableció que en materia de acceso a la información pública, de conformidad con el principio de máxima divulgación que rige la cuestión, la legitimidad activa es amplísima.

Por último, señalamos que también se generaban tensiones interpretativas en lo relativo a las excepciones que podían invocarse para fundar la negativa a entregar cierta información. No es nuestra intención analizarlas aquí, dado que trataremos la cuestión con mayor profundidad en el tercer apartado. Sin embargo, señalamos, brevemente, que cuando los organismos estatales se valían de alguno de estos supuestos para denegar el acceso a ciertos datos, se encontraban, por un lado, con un régimen poco claro y, al mismo tiempo, con una jurisprudencia que, ante la duda, siempre optaba por la máxima divulgación.

---

10)”(Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Giustiniani, Rubén Héctor c YPF –s/ amparo por mora”. Fallo 338:1258. Cons. 14).

“Que, en consecuencia, y tal como el propio ordenamiento lo reconoce, la empresa desempeña importantes y trascendentes actividades, en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo a la jurisprudencia reseñada, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión” (Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Giustiniani, Rubén Héctor c YPF –s/ amparo por mora”. Fallo 338:1258. Cons. 17).

<sup>17</sup>En este caso los actores requirieron de la cartera ministerial información relativa a la construcción de dos empresas.

<sup>18</sup>En dicho caso la Diputada Nacional había solicitado información relativa al Programa de Desarrollo Territorial de Políticas Públicas que se llevaba a cabo en el Ministerio de Justicia.

Más allá de las precisiones que le fueron realizando los tribunales argentinos al régimen de acceso a la información, este seguía sin ajustarse a los estándares interamericanos y a las recomendaciones de los organismos internacionales, por lo que el dictado de una ley que regulase la cuestión revestía carácter urgente.

Finalmente, en 2016, se sancionó la ley de acceso a la información pública (27.275), por medio de la que se incorporaron nuevos institutos jurídicos, así como también se recogieron las críticas y precisiones que le había hecho la comunidad jurídica al régimen anterior (Gelli 2016). De esta manera, se consolidó la legitimación activa amplia para solicitar información y se incluyeron nuevos sujetos pasivos, entre ellos las *Sociedades del Estado*, *Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria*, *Sociedades de Economía Mixta*, *Empresas del Estado* y *otro tipo de organizaciones empresariales en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de decisiones societarias*. También, se listaron excepciones un poco más precisas y se incluyeron una serie de principios rectores que deben guiar la tarea de reglamentación e interpretación de la norma.



Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo II: Actividad empresarial del Estado

Tal como hemos mencionado en el capítulo anterior, la Ley 27.275 significó un avance fundamental en nuestro país, no solo por haber receptado los cambios que se fueron generando en estos últimos años, sino también porque reguló la cuestión de un modo mucho más claro y coherente. En este sentido, en materia de legitimados pasivos los legisladores incluyeron expresamente un inciso, el art. 7 inc. g), en el que, por un lado, se enumeraron las distintas figuras jurídicas comerciales bajo las cuales el Estado ha encauzado la producción de bienes y la prestación de servicios y, por otro lado, se sentó un criterio amplio, “otro tipo de organizaciones empresariales en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de decisiones societarias”, que permitiría sujetar, al régimen de la LAIP, a otro tipo de entidades comerciales que se creen con posterioridad y cuyos formatos jurídicos aun no existen.

Ahora bien, para poder comprender adecuadamente el alcance del art. 7 inc. g) y si este incluye o no a las sociedades anónimas objeto de estudio en este trabajo, consideramos que, primero, deben entenderse los siguientes puntos: los fines que persigue un estado con la producción de bienes y la prestación de servicios, en qué fundamenta este tipo de intervención económica, su evolución a lo largo del tiempo y los formatos jurídicos bajo los cuales se la ha subsumido. A continuación, emprendemos dicha tarea.

### **A. Reglamentación y regulación. Diferencias conceptuales**

El mercado puede ser definido como el marco en el cual se llevan adelante transacciones e intercambios de derechos sobre ciertos bienes y servicios. En este sentido, el mercado es un conjunto de reglas, cuyo cumplimiento y acatamiento siempre requerirá de la labor del estado para garantizar su existencia (Aguilar Valdez 2004).

Ahora bien, si el estado debe estar presente, ¿en qué se fundamenta tal injerencia en la actividad económica? Dicho interrogante nos lleva necesariamente a analizar lo que se conoce como poder de policía. Si bien es complejo definirlo, a grandes rasgos, podemos decir que es la facultad que tiene el estado de limitar, regular, controlar y fiscalizar los derechos individuales por razones de interés general a través de distintas normas (Dromi 1991). En definitiva, la convivencia social y la posibilidad de que todos los habitantes puedan gozar de sus respectivos derechos exige que se definan las condiciones para su ejercicio (Gelli 2012), sea que ello solo implique sentar las bases para tornarlos operativos o bien que se limite su alcance. En el primer caso, estamos frente a una mera “reglamentación”, mientras que en el segundo supuesto, podemos afirmar que los derechos se encuentran “regulados”.

Al trasladar dichas categorías a la esfera económica, se deben realizar ciertas precisiones. En este punto es indispensable señalar que seguiremos el criterio sentado por el Dr. Aguilar Valdez, dado que entendemos que la descripción que realiza del tema, así como la interpretación que propone es la que mejor explica este tipo de intervención del estado en la economía. Entones, de conformidad con lo esgrimido por aquél doctrinario, se debe decir que, por un lado, el estado reglamenta cuando pretende facilitar el funcionamiento del mercado. Así por ejemplo, el régimen de defensa de la competencia sienta directrices que organizan el comportamiento de los actores en la esfera mercantil (Aguilar Valdez 2004). Por otro lado, existe regulación económica cuando se busca influir en la decisión de los participantes del mercado a los efectos de alcanzar determinados resultados. En otras palabras, la función reguladora en la esfera económica es una “actividad pública de intervención directa que establece restricciones a las decisiones empresarias en materia de ingreso y salida del mercado, precios, cantidades y calidad de bienes y servicios; ordena las relaciones de las empresas entre sí y, en definitiva, conforma, total o parcialmente, el contenido de la actividad objeto de intervención” (Aguilar Valdez 2004, 24).

Dentro de esta segunda categoría, pueden, a nuestro criterio, diferenciarse dos tipos de regulaciones. En primer lugar, encontraríamos a todas aquellas que el estado impone como garante del mercado, es decir, como protector del marco institucional en el que se da lugar el intercambio entre oferentes y demandantes. Así por ejemplo, los regímenes de promoción industrial, de inversiones extranjeras, etc.. podrían subsumirse dentro de este primer tipo. Y en segundo lugar, estarían aquellas actividades regulatorias en las que el estado interviene como un actor más del mercado. En estos casos, el aparato estatal abandona su papel de tercero garante y se incorpora en el juego de oferta y demanda. El ejemplo clásico son las empresas de titularidad estatal por medio de las cuales el sector público asume lo que se conoce como “administración prestacional”, esto es, la producción de bienes y prestación de servicios (Dromi 1991). Precisamente en este capítulo analizaremos los formatos jurídicos que este segundo tipo de regulación ha adoptado a lo largo de la historia argentina, haciendo especial hincapié en las actuales sociedades anónimas en las que el Estado Nacional es titular del 100% del capital o posee el 51%, o más, de las acciones.

### **B. La actividad empresarial del Estado argentino a lo largo de la historia**

En Argentina “la fijación de un comienzo para la intervención estatal en la economía es desacertado” (Campione 2007), en tanto está siempre existió. No obstante ello, debe decirse que lo que ha ido variando a lo largo de la historia ha sido el grado y la intensidad de dicha injerencia. A continuación, repasaremos muy brevemente los inicios del intervencionismo y luego nos focalizaremos en los distintos formatos jurídicos que ha adoptado la administración prestacional estatal.

Los padres fundadores de Argentina y los representantes de la Asamblea General Constituyente de 1853 entendieron que la intervención del estado en determinados aspectos de la esfera económica era fundamental para la construcción de una nación en la que la inversión privada pudiera desarrollarse y, de esta manera, contribuya al éxito del plan económico liberal (Alberdi 1852). En otras palabras, “la injerencia del estado era pensada como estímulos para una iniciativa económica cuya ejecución quedaba en manos privadas” (Campione 2007). La Constitución Histórica consolidó y plasmó, en gran medida, esta visión de desarrollo. Así por ejemplo, la cláusula de progreso consagrada en el actual art. 75 inc. 18 faculta al Congreso de la Nación a sancionar leyes que tengan por objeto la promoción del comercio, la navegación, la construcción de caminos, rutas, etc... Asimismo, el art. 14, al consolidar el poder de policía estatal, habilita la reglamentación de los derechos en pos del bien común y del interés general.

Ahora bien, los cambios políticos, sociales e ideológicos que comenzaron a gestarse a principios de 1900, el acaecimiento de la Primera Guerra Mundial y de la consecuente post-guerra, así como las primeras crisis del modelo agro-exportador y la demanda por una mayor protección de la industria, hicieron que la política de mínima intervención flaqueara y, en consecuencia, que se empezara, muy tímidamente, a discutir cuál era el rol que estado debía jugar en el desarrollo económico del país (Campione 2007). En este contexto, el aparato estatal comenzó a llevar adelante una serie de actividades que evidencian la influencia que aquellos acontecimientos tuvieron en el rumbo económico que los representantes decidieron adoptar. Un excelente ejemplo de ello es la actividad petrolera. En 1907 se había descubierto petróleo en la zona de Comodoro Rivadavia y desde ese entonces la explotación nacional e internacional del recurso estaba dirigida por la Dirección General de Explotación de Petróleo. Ahora bien, en 1922 el Presidente Alvear dispuso la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, lo que hizo que Argentina se convirtiera en el primer país del mundo con una petrolera estatal (Rougier y Belini 2008).

La crisis económica de 1929 y la posterior Gran Depresión de los años 30 derrumbaron, casi por completo, los modelos de conducción económica liberal en gran parte de los países del mundo. Argentina no fue ajena a dicho proceso y, muy por el contrario, los tímidos indicios que habían comenzado a desarrollarse durante la primera y segunda década del nuevo siglo terminaron por consolidarse. En otras palabras, la completa puesta en crisis del modelo agro-exportador fortaleció la necesidad de que se elabore un nuevo plan económico que contemplara una mayor intervención del estado y el desarrollo del sector industrial (Campione 2007). Más precisamente, se exigía la presencia de un actor que lograra equilibrar la balanza entre oferta y demanda, sin importar si para ello se debía restringir o limitar aún más ciertos derechos, es decir, regularlos. En

este escenario, el gobierno de facto de los años 30, entre otras cosas<sup>19</sup>, formó una serie de juntas reguladoras por medio de las que se intervino en la producción y comercialización de productos, tales como la yerba mate y carne. Dichas entidades tenían a su cargo la facultad de fijar precios de venta interna, valores de exportación, cantidades de producción, etc. Asimismo, durante esos años comenzó a funcionar la fábrica militar de aviones, la que junto con YPF constituyeron los primeros pasos del Estado en la actividad empresarial e industrial (Rougier y Belini 2008).

Deben resaltarse dos cuestiones en relación con los cambios operados en estas primeras tres décadas del siglo XX. En primer lugar, que los avances del Estado en esferas típicamente reservadas a los privados se dio en medio de un contexto caracterizado por el advenimiento de ideas nacionalistas y por la fuga de capitales extranjeros, consecuencia del primer conflicto bélico mundial (Campione 2007). Y en segundo lugar, debe remarcarse, en relación con el marco jurídico que regulaba actividades económicas estatales, que no existían aun normas específicas para este tipo de mecanismos de intervención. Así, por ejemplo, las Juntas Reguladoras eran entidades descentralizadas, por lo que su funcionamiento se regía por el derecho administrativo.

Con el devenir de la Segunda Guerra Mundial y, especialmente con su finalización, las ideas keynesianas así como las demandas sociales en favor del empleo, de la industrialización de las economías y de una mejor calidad de vida, florecieron y se consolidaron dando origen a un nuevo modelo de conducción estatal: el Estado de Bienestar (Rougier y Belini 2008). En Argentina, este nuevo modelo de dirección política, económica y social fue llevado adelante por el Coronel Perón, quien ascendió a la Presidencia de la Nación en 1946. A partir de esa fecha, en nuestro país, el estado y su burocracia comenzaron a ser vistos como vías idóneas para lograr justicia social, entendida esta como re-distribución del ingreso.

El plan económico del peronismo tuvo como uno de sus ejes centrales la sustitución de importaciones y, en consecuencia, la industrialización del país. En este contexto, el Estado intervino más, pero lo hizo de otra forma. Es decir, si bien continuaba la actividad reglamentaria y regulatoria, el aparato estatal, también, decidió incursionar en la producción de bienes y servicios a los efectos de controlar ciertas áreas consideradas claves (Subsecretaría de Gestión Pública 2005). En un primer momento el Estado asumió la administración prestacional (Dromi 1991) junto con el

---

<sup>19</sup>Ante la crisis que vivía el País, se dispuso, por medio de la ley 11.741, la moratoria de los créditos hipotecarios y una tasa de interés menor a la pactada entre el Banco y el prestatario. La medida, como era de esperarse, fue cuestionada y la disputa fue zanjada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el conocido fallo “Avico, Oscar A c/ De la Pesa, Saúl”(Fallos 172:21). En él, el Máximo Tribunal estableció que el grado de afectación de los derechos debía ser proporcional a la intensidad del interés público perseguido. De esta manera, un grave compromiso social habilitaba una mayor alteración de las garantías individuales. Como se observa, en dicha sentencia se consolida el poder de policía amplio o regulación estatal, lo que faculta al Estado a restringir y a limitar el goce de ciertos derechos individuales, en una mayor medida de lo que lo haría la mera reglamentación del derecho.

sector privado. Así, en 1946 se dispuso la creación las *sociedades de economía mixta* (Decreto-Ley 15349/1946) como nueva figura jurídica comercial, la que, luego, fue incorporada al Código de Comercio. El carácter público o privado de estas empresas dependía de su objeto. Es decir, si estas habían sido creadas para satisfacer necesidades de orden colectivo, entonces eran públicas y se sometían al derecho administrativo. Por el contrario, si tenían por objeto el fomento o desarrollo de actividades económicas, se regían por el derecho privado. En cualquier caso, debían ser disueltas por ley y no podían entrar en quiebra (Carbajales 2009).

Si bien se crearon una serie de *Sociedades de Economía Mixta*, la realidad es que el número de nacionalizaciones y estatizaciones demostraba el interés del gobierno por controlar exclusivamente determinados sectores productivos. Ante tal pretensión, resultaba fundamental la creación de una figura jurídica, distinta de la descentralización administrativa, que pudiera darle un marco institucional y legal a dichos métodos de intervención. De esta manera, en 1949, se sancionó la Ley 13.653 por medio de la cual se dispuso la creación de las *Empresas del Estado*. Así, el Estado Nacional, Provincial y Municipal quedó facultado para crear y explotar entidades comerciales que tuviesen por objeto la satisfacción de necesidades de orden colectivo o bien la implantación, el fomento o el desarrollo de actividades económicas. Estas compañías se regían, en todo lo vinculado a su relación con la administración pública, por el derecho administrativo y, en todo lo relativo a sus actividades específicas o comerciales, por el derecho privado. Al igual que las *sociedades de economía mixta*, no podían ser declaradas en quiebra. Como se observa, y en palabras de Gordillo, este régimen desembocaba en numerosos aspectos del derecho público, lo que tenía un gran impacto sobre la flexibilidad y la agilidad con la que empresa actuaba (2014).

Con el derrocamiento del Presidente Perón, en 1955, se inició una etapa en la que se volvieron a debatir los límites de la intervención estatal en la economía. El crónico desequilibrio de la balanza de pagos así como el deterioro financiero del aparato estatal exigían un cambio en la dirección de la economía. En otras palabras, en ese contexto político y financiero el Estado ya no podía seguir actuando como el principal promotor del desarrollo. En consecuencia, era necesario racionalizar los recursos disponibles, de manera tal que sean dirigidos a los sectores económicos considerados claves. De este modo, se dispusieron algunas privatizaciones y la venta de ciertas participaciones sociales de titularidad estatal. También, como parte de este nuevo modelo de conducción económica, se intentó revivir el modelo de inversión mixta, es decir, incentivar la inversión privada-pública (Rougier y Belini 2008).

Estas medidas económicas adoptadas requerían de marcos jurídicos bajo los cuales pudiesen encuadrarse. De este modo y a lo que nosotros interesa, en 1967, se creó, por medio del Decreto-Ley 17.318, el régimen de las *Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria*

(SAPEM), que luego fue incorporado, en 1972, a la Ley de Sociedades Comerciales (Ley 19.550). Bajo este nuevo tipo societario, el Estado Nacional, Provincial o Municipal puede invertir en una Sociedad Anónima, siempre que tenga, al menos, el 51% de las acciones. Ahora bien, a diferencia de las sociedades anónimas, las SAPEM no pueden ser declaradas en quiebra, los funcionarios públicos pueden ser directores de la compañía y, aunque se rigen por el derecho privado, están sujetas a los controles previstos para el sector público (Carbajales 2009). Tal y como se observa, la característica principal de estas sociedades es su carácter *ius-privatista*, lo que tiene fundamento en la intención del legislador de otorgarle mayor agilidad, flexibilidad y competitividad a la gestión empresarial (Cassagne 2000).

Debe destacarse que, si bien los gobiernos que siguieron al derrocamiento del General Perón intentaron disminuir la presencia estatal exclusiva en ciertos sectores, el desarrollo de la historia muestra lo contrario. El Estado continuó interviniendo, mas lo hizo de una manera diferente, esto es, ya no como único actor del mercado, sino como impulsor de la inversión privada. Lo que sucedió fue que, con el objetivo de mantener operativas y en funcionamiento a las empresas, el sector público decidió repartir recursos públicos de diferentes formas. Así, por ejemplo se adquirieron participaciones sociales de las compañías en las respectivas bolsas de comercio nacionales a los fines de mantener su valor. También, se otorgaron recursos públicos para financiarlas por medio de fideicomisos, de la adquisición de debentures, etc (Rougier y Belini 2008). En estos últimos casos, en los que el Estado actuó como “prestamista” o “financista”, ocurrió que el aparato estatal terminó convirtiéndose en el único o principal acreedor de la empresa, lo que equivalía a tener un alto grado de control sobre la voluntad societaria. A esta situación se sumó el hecho de que, al momento de vencerse los plazos para la devolución de los créditos recibidos, las entidades comerciales no tenían los recursos para cumplir con las obligaciones a su cargo y, por lo tanto, el Estado, nuevamente para evitar el conflicto social, continuó financiando los déficits privados con más préstamos o bien compensó sus deudas con acciones<sup>20</sup>. Ambas estrategias produjeron el mismo resultado: una gran influencia estatal en la dirección de la voluntad societaria (Rougier y Belini 2008) de las empresas privadas.

En paralelo, a las *empresas del estado* subsistentes se les quiso otorgar mayor agilidad y flexibilidad, por lo que, en 1974, se crearon las *Sociedades del Estado* a través de la Ley 20.705. De este modo, se instituyó una moderna modalidad de descentralización que permitió encuadrar a entes de propiedad 100% estatal en un régimen mayoritariamente *ius-privatista*. En otras palabras, el

---

<sup>20</sup>En la década de los 70 se instrumentó el procedimiento de salvataje concursal, por medio del cual el Estado, a los fines de evitar huelgas y manifestaciones, permitía que la empresa quebrada continuase en funcionamiento (Rougier, Marcelo y Belini, Claudio. 2008. *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial).

Estado Nacional, Provincial o Municipal quedó facultado para crear sociedades unipersonales cuyo funcionamiento estaba regulado por el régimen de las sociedades anónimas “puras” en todo en cuanto fuera posible. A esta orientación jurídica marcadamente privada, se agregó el hecho de que a estas sociedades, por disposición legislativa, les resultaba inaplicable el Decreto-Ley contabilidad 23.3354/1956, la Ley Nacional de Obras Públicas y la Ley de Procedimiento Administrativo (Balbín 2011). Como se podrá observar, estas exclusiones evidencian que la Ley 20.705 significó un avance en la consolidación de una tendencia legislativa orientada en favor de una intervención directa estatal bajo marcos jurídicos que permitiesen actuar con agilidad y eficacia.

Ahora bien, más allá de los intentos de encuadrar la intervención pública bajo el derecho privado, lo cierto es que, hacia fines de los años 70, la estructura estatal era insostenible desde el punto de vista financiero. A lo que se le sumaba, la llegada al poder, en 1976, de un gobierno militar, cuyos dirigentes comulgaban con las ideas neoliberales que habían comenzado a cobrar fuerza en el ámbito internacional. De este modo, y como es de prever, los gobernantes no tomaron mayores recaudos sobre el nivel de empleo, los problemas sociales que la quiebra de compañías importantes generaría y las necesidades del sector manufacturero y, en consecuencia, desarticularon el entramado industrial y avanzaron hacia la privatización de las empresas estatales (Rougier y Belini 2008).

Las políticas para retrotraer la presencia del sector público en la economía alcanzaron su mayor nivel en las últimas dos décadas del siglo XX. Tanto el presidente Raúl Alfonsín como el primer mandatario Carlos Menem, consideraban que el intervencionismo había provocado un crecimiento desproporcionado de la burocracia estatal, lo que había impedido el desarrollo económico del país (Dromi 1991). En otras palabras, a su criterio el aparato estatal debía retrotraer su participación directiva y regulatoria en la actividad económica para dejar la inversión y la productividad en manos de la iniciativa privada. Esta perspectiva acerca del rol subsidiario que debía jugar el estado (Cassagne 1991) fue llevada a la práctica a través de una profunda reestructuración de la burocracia estatal. Uno de los ejes principales de tal reforma fue el traspaso de recursos públicos a manos privadas y ello se instrumentó jurídicamente mediante la privatización de empresas, la venta de acciones, la liquidación de compañías y el otorgamiento de licencias y concesiones para la explotación de diferentes actividades y servicios públicos (Balbín 2011).

A diferencia de lo que había ocurrido en los últimos años del siglo anterior, la primera década del siglo XXI trajo consigo una profunda crisis económica nacional y el auge, en el contexto internacional, del neo-keynesianismo, por lo que nuevamente se volvió a discutir la intensidad con la que el estado debía participar e intervenir en la economía. Desde ya que la posibilidad de restringir los derechos económicos, es decir, regularlos para influir en ciertos “outputs” del mercado

nunca estuvo en duda, mas si se generó un nuevo debate en relación con la modalidad y el grado que dicha regulación debía adoptar (Rougier y Belini 2008). A estos factores ideológicos y económicos, también debía sumársele el hecho de que muchos de los concesionarios, que habían sido beneficiados con las privatizaciones de la década del 90, habían incumplido los contratos respectivos (Carbajales 2009). En este contexto, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner abrieron un nuevo ciclo en la actividad empresarial del estado.

Lo que distingue esta nueva etapa de las anteriores es la modalidad que adoptó la participación directa del aparato estatal en el mercado. En esta oportunidad, la actividad empresarial fue encuadrada bajo la figura de las *sociedades anónimas* de la sección V del capítulo II de la Ley de Sociedades Comerciales, lo cual significó la completa consolidación de la tendencia *ius-privatista* que inició el legislador a mediados del siglo XX (Carbajales 2009). En este sentido, no puede perderse de vista que el dinamismo que caracteriza a la actuación del mercado, así como la flexibilidad y la eficiencia que se requiere para poder competir al mismo nivel que los demás actores privados, solo es posible si se aíslan a estas compañías de los procedimientos y controles públicos (Balbín 2011).

A los efectos de analizar adecuadamente el régimen jurídico de las sociedades anónimas “puras” bajo injerencia estatal primero deben clasificárselas. Antes de llevar adelante dicha tarea, realizaremos dos precisiones: a) la expresión “puras” hace alusión al hecho de que se encuentran encuadradas bajo el régimen de la sección V del capítulo II de la ley de sociedades; y b) la catalogación será efectuada siguiendo los criterios del Dr. Balbín y del Magíster Carbajales, en tanto los lineamientos por ellos esbozados otorgan claridad a la cuestión aquí analizada.

Así, en primer lugar, se encuentran las sociedades anónimas con participación estatal, las que, a la vez, pueden subdividirse en dos tipos: aquellas que cuentan con participación estatal mayoritaria y aquellas en las que el Estado solamente es titular de una parte minoritaria de las participaciones sociales.

En segundo lugar, están las sociedades anónimas de propiedad estatal, es decir, aquellas en las que el Estado es titular del 100% de las acciones. Estas, también, se presentan en dos variantes. Por un lado, sociedades anónimas genéricas, esto es, aquellas que simplemente fueron encuadradas bajo el capítulo II sección V de la Ley de Sociedades Comerciales. Y por otro lado, las sociedades anónimas “puras” “despublificadas” que han sido excluidas de los controles y normas del derecho administrativo. Debe señalarse que la despublificación puede ser total— la normativa que regula la actuación de la sociedad excluye la aplicación de ciertas normas, tales como la Ley de Procedimiento Administrativo y la sujeción a ciertos los controles “administrativos”— o bien parcial— solamente se exceptúa la aplicación de alguna norma de derecho administrativo, mas no

los controles previstos por dicho régimen—. Por último, debe indicarse que el legislador también ha “despublicado” a ciertas sociedades con participación estatal mayoritaria, por lo que las consideraciones que de ellas se efectúen en relación con este punto, también son aplicables a las de propiedad 100% estatal con iguales características.

Una vez comprendidas los distintos tipos de sociedades anónimas “puras” bajo injerencia estatal, debemos analizar el régimen jurídico que les resulta aplicable. Siguiendo el criterio sentado por Carlos Balbín, en principio, todas deberían regirse por el derecho privado, no obstante, ciertas cuestiones deberían ser resueltas de conformidad con otros criterios (2011). Así, las sociedades con participación estatal minoritaria deberían valerse del derecho privado no solo para su actuación cotidiana sino también para resolver cualquier problema normativo que pudiera presentarse, por ejemplo una ambigüedad normativa. Por el contrario, cuando existen lagunas, contradicciones, etc... en el régimen jurídico de las sociedades con participación mayoritaria del Estado, deberían utilizarse criterios de derecho público (Balbín 2011). La misma pauta también debería aplicarse a las sociedades anónimas de propiedad estatal.

- Sociedades anónimas “puras” bajo injerencia estatal:**
1. Sociedades anónimas con participación estatal:
    - 1.1. Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria
      - 1.1.1. Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria “despublicadas”.
    - 1.2. Sociedades anónimas con participación estatal minoritaria.
  2. Sociedades anónimas de propiedad estatal
    - 2.1. Sociedades anónimas
    - 2.2. Sociedades anónimas “despublicadas”

Ahora bien, el lineamiento recientemente reseñado no resulta tan sencillo de aplicar a las sociedades anónimas de propiedad estatal y de participación estatal mayoritaria “despublicadas”. En este punto debe señalarse que resulta, al menos, complejo definir el régimen jurídico al que ellas se encuentran sujetas. La dificultad interpretativa emerge, en primer lugar, de la misma normativa que las regula, en tanto no todas fueron excluidas de la aplicación de las mismas normas públicas. Así, en algunos casos se dispuso que no les resultan aplicables las leyes de procedimiento administrativo y de contratación pública, pero si se encuentran sujetas a los controles previstos por la ley de administración financiera para el Sector Público Nacional. Dicha norma establece, en su art. 8<sup>21</sup>, que todas aquellas sociedades o compañías en las que el Estado tenga participación

---

<sup>21</sup>“Artículo 8°. Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias forman parte del sector público nacional y, en consecuencia, están, entre otras cosas, sometidas al control de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación. Tampoco, puede dejar de considerarse que el art. 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley 19.549) dispone que los incisos de dicho instrumento jurídico se aplican a todos los entes que formen parte del Sector Público Nacional.

Existen, pues, normas generales y especiales, así como anteriores y posteriores, por lo que no hay un criterio unánime que zanje las dificultades interpretativas. La búsqueda de tal pauta ha hecho correr ríos de tinta y no es nuestra intención, en esta oportunidad, resolver las contradicciones existentes y proponer un modelo interpretativo acerca del régimen jurídico que rige este tipo societario. En este punto, consideramos pertinente señalar que el Dr. Balbín entiende que los principios del derecho público con jerarquía constitucional deberían aplicarse a las sociedades anónimas “despublicadas” atento al status normativo que gozan.

Teniendo en cuenta el propósito de este trabajo, esto es, analizar la aplicación de la LAIP a las sociedades anónimas en las que el Estado posee el 51%, o más, de las acciones y aquellas de propiedad 100% estatal, se deben hacer dos aclaraciones a los efectos de simplificar el problema aquí planteado y el análisis que emprenderemos en el tercer capítulo. En primer lugar, es claro que las sociedades anónimas que no están “despublicadas”, *a priori*, podrían quedar sujetas a controles públicos tales como el previsto por el régimen de acceso a la información. Y en segundo lugar, en relación con las sociedades anónimas de propiedad estatal o de participación estatal mayoritaria “despublicadas” es posible superar la discusión relativa al derecho que les resulta aplicable, sea tomando el criterio postulado por el Dr. Balbín que hemos reseñado en el párrafo anterior o bien adoptando lo dicho por la CSJN el caso “Giustiniani c/ YPF” en punto a que el derecho de acceso a la información pública constituye un control de tipo “democrático” y no de carácter

---

a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

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.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.”

“administrativo”. Si bien en dicho fallo la mayoría de los magistrados entendieron que, atento al nivel de influencia que ejercía el Poder Ejecutivo en la conducción de la voluntad societaria, la petrolera estaba bajo la órbita del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, le resultaba aplicable el Anexo IV del decreto 1172/03, lo cierto es que los mismos jueces también manifestaron que, aún cuando no estuviera bajo la esfera de dicho poder de estado, al ser el derecho de acceso a la información pública un control de raíz democrático y protegido por la Constitución, la petrolera, en tanto Sociedad Anónima “despublicada” con participación estatal mayoritaria, estaba compelida a responder las solicitudes de información entabladas por los habitantes y ciudadanos.

Hasta aquí hemos visto los diversos formatos jurídicos que ha adoptado la actividad empresarial del Estado a lo largo de la historia. Como se ha observado, los tipos societarios creados han evolucionado en favor de regímenes cada vez más *privatistas* por medio de los que se pretende agilizar y hacer más eficiente la gestión empresarial. En la actualidad se han creado numerosas sociedades anónimas bajo injerencia estatal, las que, a su vez, pueden ser clasificadas de distinto modo en función de las características que revisten.

### **C. Algunos ejemplos de Sociedades Anónimas bajo injerencia estatal**

Como se ha podido observar a lo largo de estos dos capítulos, el caso de YPF S.A ha despertado múltiples interrogantes en la comunidad jurídica argentina. Ello se debe a los elementos especiales que la caracterizan y a los vaivenes políticos que han signado su conducción. Atento a esta situación y al hecho de que es una Sociedad Anónima “pura” de participación estatal mayoritaria “despublicada”, a continuación la describiremos. Haremos lo mismo con Correo Argentino S.A, ya que dicha empresa es una Sociedad Anónima “pura” de propiedad estatal que, a diferencia de YPF S.A, no ha sido excluida de los controles previstos para el Sector Público Nacional.

De esta manera, dado y en vistas de que las consideraciones que se efectúen en relación con YPF S.A en punto a su despublicación resultan, también, aplicables a las sociedades anónimas “puras” de propiedad estatal “despublicadas”, el lector, con las descripciones que efectuaremos, podrá tener como referencia dos casos a los que aplicar las consideraciones que venimos efectuando y que realizaremos.

#### ***1. Correo Argentino S.A***

El servicio postal argentino se encontraba en manos de la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos Sociedad Anónima (ENCOTESA). Durante la década del 90, se lo concesionó y, por ende, su prestación quedó a cargo de un actor privado. Ahora bien, en los primeros años del nuevo siglo, la concesionaria incumplió el contrato de concesión y, en consecuencia, el Estado Nacional, a través del decreto 1075/03, rescindió el acuerdo y re-asumió temporalmente la gestión del servicio

postal a través de una unidad administrativa especializada. Finalmente, en el año 2004, por medio, del Decreto 721/04, se dispuso la creación de Correo Oficial de la República Argentina Sociedad Anónima<sup>22</sup>, compañía que permanecería en la órbita estatal hasta que se privatizara. La norma en cuestión estableció, entre otras cosas, que la empresa quedaría subsumida bajo la figura de las sociedades anónimas de la sección V del capítulo II de la Ley de Sociedades Comerciales. Tal elección fue fundamentada en el hecho de que “la sociedad anónima es la figura jurídica más apropiada para asegurar la fluidez operativa del servicio, a fin de que el mismo actúe en concordancia con el entorno ampliamente competitivo del mercado postal, garantizando la continuidad y regularidad de la prestación”. A su vez el decreto dispuso, en el art. 13, que la empresa

“se registrá por las normas y principios del derecho privado, por lo que no le serán aplicables las disposiciones de la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos y sus modificatorias, del Decreto N° 1023 de fecha 13 de agosto de 2001 y sus modificatorios —Régimen de Contrataciones del Estado—, de la Ley N° 13.064 de Obras Públicas y sus modificatorias, ni en general, normas o principios de derecho administrativo, sin perjuicio de los controles que resulten aplicables por imperio de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorias.”

En consecuencia, tal como se puede observar, Correo Argentino es una Sociedad anónima “pura” de propiedad estatal, en tanto el Estado es el único titular de su capital, y “despublicada” parcialmente, dado que, en lo que aquí interesa, está sujeta a los controles previstos para el Sector Público Nacional.

## **2. YPF S.A**

En 1907 se descubrió petróleo en la zona de Comodoro Rivadavia y a los efectos de administrar su explotación por parte de empresas nacionales y extranjeras, se creó la Dirección Nacional de Explotación de Petróleo. Más adelante, en 1922, el Presidente Alvear instituyó Yacimientos Petrolíferos Fiscales, convirtiendo a Argentina en el primer país del mundo con una petrolera 100% estatal. A lo largo del siglo XXI, la compañía permaneció en manos del Estado siendo la empresa con mayor participación en el mercado de hidrocarburos.

En 1990, el Presidente Carlos Menem, por medio del decreto 2778/90, decidió, por un lado, convertir a YPF en una Sociedad Anónima de conformidad con lo establecido en la sección V

---

<sup>22cc</sup>Artículo 1. Dispónese la constitución de la sociedad CORREO OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA SOCIEDAD ANONIMA, en la órbita de la SECRETARIA DE COMUNICACIONES del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS y hasta tanto se private, bajo el régimen de la Ley N°19.550 de Sociedades Comerciales —t.o. 1984—y sus modificatorias, la que tendrá por objeto la prestación del Servicio Oficial de Correo, comprendiendo todos los servicios postales, monetarios y de telegrafía prestados oportunamente por ENCOTESA y los restantes servicios que la ex concesionaria CORREO ARGENTINO SOCIEDAD ANONIMA estuviere habilitada a realizar, incluyendo el Servicio Postal Básico Universal. A tal efecto, se prorroga por un término de CIENTO OCHENTA (180) días a partir de su vencimiento el plazo fijado por el art. 4° del Decreto N°1075/03.”

del capítulo II de la Ley de Sociedades Comerciales y, por otro lado, excluirla de ciertas normas del derecho público. Posteriormente, en 1992 la Ley 24.145 dispuso la privatización de las acciones de las que era titular el Estado, esto es, el 51% del total de las participaciones sociales de la petrolera. Finalmente, en 1999 el grupo español Repsol adquirió las acciones y, por lo tanto, tomó el control de voluntad social.

En el año 2011 se evidenció la crisis existente en el sector energético. Argentina había dejado de ser un país superavitario en gas y petróleo y se encontraba en la obligación de importarlos para poder satisfacer la demanda del mercado interno (*Clarín* 2013). A dicho desabastecimiento energético había que sumarle que ciertas provincias ya habían rescindido el contrato de explotación que mantenían con YPF por la ausencia de inversiones por parte del grupo controlante. En este contexto, la Presidente Cristina Fernández de Kirchner dispuso, por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 530/12, la intervención de la compañía por el lapso de 30 días, a los efectos de evitar que se vacíe la empresa mientras se trataba en el Congreso de la Nación el proyecto de ley que pretendía expropiar las acciones en cabeza del grupo español.

Finalmente, el 3 de mayo de 2012, se sancionó la Ley 26.741 por la que se declaró de interés público el autoabastecimiento de hidrocarburos y se dispuso a tal fin la expropiación del 51% de las acciones de la empresa correspondientes a Repsol<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, la ley en cuestión estableció que para el desarrollo de su actividad, la petrolera, por un lado, continuaría operando como Sociedad Anónima abierta<sup>24</sup>, en los términos de la sección V del capítulo II de la Ley 19.550 y, por otro lado, que no le resultarían aplicables las normas administrativas que reglamentan la administración, gestión y control de las empresas o entidades en la que el Estado tiene participación. Como se puede observar, la exclusión que hace esta norma es más amplia que la que ha efectuado, por ejemplo, el decreto que regula el funcionamiento de Correo Argentino. En el caso de YPF no solo no son aplicables lo relativos a las leyes de procedimiento administrativo y contratación pública, sino que tampoco la compañía está sujeta a los controles de la Auditoría

---

<sup>23</sup> Artículo 7. 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.”

<sup>24</sup> Artículo 15. 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 en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación.”

General de la Nación y de la Sindicatura General de la Nación. En nuestra opinión este es el máximo nivel de “despublicación” que se haya visto en el ordenamiento jurídico argentino.

Por último, consideramos pertinente agregar que, el 19 de julio de 2012, la Presidente Fernández de Kirchner firmó el decreto 1189/2012 por medio del que estableció, entre otras cosas, que los contratos de provisión de combustible y lubricantes para la flota de automotores, embarcaciones y aeronaves oficiales" deben celebrarse con Yacimientos Petrolíferos Fiscales<sup>25</sup>. Sin dudas, esta disposición es una pauta más que debe tenerse en cuenta al analizar la extensión con la que debe ejercerse el derecho de acceso a la información pública, en tanto significa obligar a un sujeto del derecho privado a contratar con el Estado Nacional.



---

<sup>25</sup> Artículo 1. Las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional comprendidas en el art. 8º, inciso a), de la Ley N°24.156 deberán contratar con YPF Sociedad Anónima la provisión de combustible y lubricantes para la flota de automotores, embarcaciones y aeronaves oficiales.”

## Capítulo III: El régimen de acceso a la información pública y el formato *ius-privatista* de la administración prestacional del Estado

Tras haber estudiado el régimen de acceso a la información pública en Argentina y la actividad empresarial del Estado como mecanismo de regulación económica, resta analizar la interacción entre ambos regímenes. En tal sentido, la primera pregunta que debemos hacernos es si las sociedades anónimas “puras”, sean estas “despublicadas” o no, en las que el Estado es titular del 100% del capital o bien de la mayoría absoluta de éste, se encuentran obligadas a brindar información relativa a sus operaciones. Dependiendo de la respuesta a la que arribemos en relación con éste interrogante, nos corresponderá estudiar los supuestos bajo los cuales dichas entidades comerciales podrán rechazar las solicitudes de información y cuál es el alcance o extensión con que pueden invocarlos. Como se observa, en este apartado se intersectarán dos regímenes complejos de relacionar, esto es, el derecho constitucional y el derecho privado, lo que, sin dudas, constituye un desafío si se tiene en cuenta que ambos se fundan en principios distintos y que, como intérpretes, debemos encontrar soluciones armonizadoras que generen estabilidad y seguridad jurídica en el país.

### **A. ¿Quedan comprendidas las sociedades anónimas de propiedad estatal y con participación estatal mayoritaria en el régimen de acceso a la información pública?**

#### ***1. El alcance del art. 7 inc. g) de la ley de acceso a la información pública***

En la última parte del segundo capítulo hemos dicho que las sociedades anónimas puras de propiedad estatal así como las de participación estatal mayoritaria, independientemente de si están o no “despublicadas”, podrían quedar sujetas a controles democráticos, como el instituido por la LAIP. Ahora bien, en este apartado corresponde analizar si la Ley 27.275 efectivamente las incluye entre sus disposiciones y cuáles serían los fundamentos por los que deberían, o no, estar sometidas a ella.

El art. 7 inc. g) de la ley de acceso a la información pública establece que entre los sujetos obligados a brindar información quedan comprendidas

“las empresas y sociedades del Estado que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritarias, 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”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> El inciso en cuestión está redactado de la misma manera que el art. 8 inc. b) de la Ley de Administración Financiera, el que reza:

“Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

Para poder efectuar un correcto análisis del inciso en cuestión y de su extensión, debe tenerse presente que la tarea del intérprete es comprender la intención del legislador tal como éste la ha expresado en el texto de la norma. Es por ello que, de acuerdo con el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la primera fuente de inteligencia siempre es la letra de la ley (Sagües 2004).

De conformidad con tal criterio interpretativo, se podrá observar que en la primera parte del inciso, el legislador ha listado los distintos formatos jurídicos que la actividad prestacional del Estado ha adoptado a lo largo del siglo XX. Por su parte, la segunda sección del apartado, “todas aquellas otras organizaciones empresariales”, parecería hacer referencia a otros tipos societarios bajo los cuales puede encuadrarse la administración prestacional del Estado, siempre que este tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. En este punto la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, al comentar el artículo que estamos analizando, ha dicho que “también son sujetos obligados a la presente ley las organizaciones empresariales en las que el Estado ejerza control ya sea en el capital como en las decisiones” (Pérez 2016, 44).

Ahora bien, a los efectos de organizar mejor nuestra exposición, primero analizaremos cuál es el significado de “otras organizaciones empresariales”, es decir, si ello incluye a las sociedades anónimas de propiedad estatal y de participación estatal mayoritaria, para luego examinar el alcance que tienen los criterios que deben satisfacerse para que dichas entidades queden sujetas a las disposiciones de la LAIP.

En nuestro intento por interpretar la frase “otras organizaciones empresariales” deben tenerse presente los principios rectores del derecho de acceso a la información<sup>27</sup>. Recordemos que el legislador ha introducido, en el art. 1 de la LAIP, una serie de lineamientos que deben guiar la ejecución e interpretación del texto de la norma. Así, en primer lugar, el principio *pro petitor*<sup>28</sup>

---

...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.”

<sup>27</sup>En este sentido, debemos recordar que la incorporación de tales lineamientos ha sido motivo de elogios por la doctrina argentina, en tanto la falta de tales criterios y la consecuente dificultad en la determinación del alcance del régimen eran, entre otros, las principales críticas que se le formulaban al Reglamento 1172/03 (Ferreira, Leandro E. 2013. “Acceso a la información: hacia la democratización de la administración pública”. En *Lecciones y Ensayos* 9: 117-134. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/91/acceso-a-la-informacion-hacia-la-democratizacion-de-la-administracion-publica.pdf>).

<sup>28</sup>Si bien nuestra ley consagra de modo independiente el principio “pro petitor”, la Organización de los Estados Americanos lo deriva del principio de máxima divulgación, el que establece que toda aquella información en poder del Estado debe ser divulgada al público (Comisión Interamericana de Derechos

establece que en el caso de cualquier inconsistencia, la ley de acceso a la información prevalecerá sobre cualquier otra norma. Sin dudas, tal criterio interpretativo resulta fundamental para confirmar las conclusiones que hemos vertido en la última parte del segundo capítulo en punto a la despublificación total de ciertas sociedades anónimas. Así, junto a la idea de que el régimen de acceso de la información constituye un control de tipo democrático y de jerarquía constitucional que nada tiene que ver con los controles de carácter administrativo, se agrega la solución que propone la misma LAIP, esto es, que ante cualquier duda o tensión ella debe prevalecer.

Nuestro examen tampoco puede prescindir del principio de buena fe. Por medio de este se pretende que cualquier ininteligencia que se realice permita cumplir los fines que inspiraron la sanción del texto normativo. Tras una lectura de la LAIP, se evidencia que el legislador ha pretendido, por un lado, obligar a que el Estado actúe de modo más transparente y, por otro lado, que los habitantes cuenten con un mecanismo jurídico-institucional que les permita controlar de modo efectivo la gestión estatal. Se observa, pues, que los objetivos perseguidos por el legislador están íntimamente relacionados con los fundamentos constitucionales del derecho de acceso a la información que hemos analizado en el primer capítulo de este trabajo. Planteada así la cuestión, no resulta factible bregar por la exclusión de las sociedades anónimas bajo injerencia estatal, en tanto ello contradiría de modo palmario los objetivos que se desprenden de la letra de la norma. Asimismo, si consideramos la intención histórica del legislador, llegaremos a la misma conclusión, en tanto en los debates parlamentarios se manifestó la intención de eliminar el secreto de la actuación del aparato estatal y la necesidad de que las sociedades anónimas con algún grado de injerencia del Estado queden sometidas al control democrático del pueblo argentino<sup>29</sup>.

---

Humanos-Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2012. “El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales”. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en:  
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/el%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20americas%202012%2005%2015.pdf>.

<sup>29</sup> Así, en las reuniones plenarias de Comisión de la Cámara de Senadores se ha manifestado:

“Sra. Crexell.- Buenos días. En el mismo sentido que la senadora Negre de Alonso. Por supuesto, celebro el objeto de la ley. Y me interesan especialmente las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria; el caso de YPF, puntualmente, y cómo quedaría el convenio Chevron-YPF en cuanto a las excepciones. Porque la verdad es que nosotros desde hace por lo menos 3 años que estamos pidiendo que se haga público un acuerdo del cual todavía no sabemos sus alcances, incluso con un pedido judicial de por medio, fallando la justicia a favor del acceso a la información. La realidad es que todavía no sabemos cuál es el contenido de ese acuerdo. Entonces, me gustaría, en el mismo sentido que la senadora Negre de Alonso, que las excepciones fueran un poco más acotadas”; Sra. Negre de Alonso.- Le quería decir al secretario que tal vez sería necesario en el tema que nos preocupa que es el tema de las sociedades con participación accionaria estatal mayoritaria, concretamente YPF para dar nombre y apellido, sería necesario poner en la parte de disposiciones transitorias que modifica a la ley de sociedades; porque hoy todos los planteos que hay con respecto a YPF son amparándose en la ley de sociedades. Si no se va a decir: ley general no modifica ley especial y vamos a caer en la misma rueda de dar vueltas sobre lo mismo. Gracias” (Senado de

Debe señalarse que para quienes entiendan que la enumeración de los sujetos obligados realizada por el art. 7 inc. g) es taxativa y que, en consecuencia, no podrían existir otros legitimados pasivos, lo cierto es que el listado de tipos societarios que este efectúa debe ser interpretado como meramente enunciativo, dado que así lo exige el principio de publicidad, que dispone que toda la información del Estado debe presumirse pública (Gelli 2016). En otras palabras, si se objetara que las sociedades anónimas de propiedad del Estado o con participación de este no quedan comprendidas bajo la segunda parte del art. 7 inc. g), esto es, “otras organizaciones empresariales”, el principio aquí analizado haría caer por completo ese argumento.

Hasta aquí, podemos concluir que, en virtud del texto de la norma como de los principios que deben guiar su interpretación, se deriva que la expresión “otras organizaciones empresariales” comprende a las sociedades anónimas bajo las que el Estado ha decidido encausar el ejercicio de la administración prestacional en el siglo XXI.

Ahora bien, el texto de la ley es claro en cuanto a que no cualquier tipo de organizaciones empresariales queda sujeta al derecho de acceso a la información, sino que para que ello ocurra es necesario que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. En tal sentido, a nuestro entender, resulta pertinente evaluar cuál es el alcance que debe dársele a dichos criterios.

En relación con la cantidad de participaciones sociales exigidas por la ley, la cuestión alude a una situación fáctica, es decir, al modo en el que está distribuido el capital. De este modo, el Estado debe ser titular de la mayoría de las participaciones sociales. La pregunta que surge es si la norma hace alusión a una mayoría absoluta o simple. Si bien dicha ambigüedad normativa no será abordada en este trabajo, en tanto en esta tesis las sociedades que son objeto de estudio cuentan con una participación del Estado totalitaria o mayoritaria en términos absolutos, lo cierto es que la respuesta o el estudio que se proponga deberá ser en gran medida casuístico a los efectos evaluar en qué casos el Estado tiene un alto grado de control e influencia sobre la voluntad societaria a pesar de no contar con un porcentaje del capital superior al 51%.

Cabe destacar que la cantidad de participaciones sociales que el Estado posee ha sido un criterio utilizado por la jurisprudencia argentina en aquellos casos en lo que se analizaba en qué medida ciertas normas del derecho público resultaban aplicables a este tipo de entes comerciales. Por ejemplo, en el caso “YPF SA c/ Municipalidad de La Matanza s/ amparo” (Fallos 319:218) la Corte Suprema, siguiendo el dictamen de la Procuradora General sustituta, dispuso que YPF no constituía una persona estatal, en tanto solo conservaba, de modo temporal, el 20.3% de las

---

la Nación Argentina. 2016. “Reunión plenaria de las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Presupuesto y Hacienda y de Justicia y Asuntos Penales”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de junio).

acciones. De acuerdo con la opinión de Estela Sacristán, podría afirmarse que, a contrario *sensu*, “de ser mayor al 51% la tenencia accionaria del Estado, su «estatalidad» estaría fuera de discusión (2016, 229). También, en los autos “YPF SA c/ AES Uruaiana Emprendimientos SA y otros s/ recurso directo de organismo externo”, los magistrados de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal (7 de octubre de 2014) reconocieron que, al tener el Estado el 51% de las acciones de YPF, la empresa era estatal. En sentido similar, la Corte Suprema en el caso “Buenos Aires cía. de Seguros SA c/ Petroquímica Bahía Blanca SA” (Fallos 311:750) dispuso que las empresas encuadradas bajo el tipo de “Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria”, contenidas en el título VI del Capítulo II de la Ley de Sociedades Comerciales, tienen carácter estatal, aunque sea parcial, lo que atrae los principios propios de la actuación pública derivados del sistema republicano de gobierno (Sacristán 2016). Dicho criterio, entre otros, fue utilizado por la CSJN en “Giustiniani c/ YPF” para resolver que una Sociedad Anónima “pura” con participación estatal mayoritaria y expresamente “despublicada” se hallaba sujeta a los mecanismos de control democrático previstos para la supervisión de la gestión estatal.

En relación con este aspecto de la distribución del capital societario, también debe considerarse que la sujeción de las sociedades anónimas con injerencia estatal al régimen de acceso a la información pública resulta de la interpretación armónica del inc. g) y h) del art. 7 de la LAIP, en tanto el segundo establece que las organizaciones empresariales en las que el Estado tenga participación minoritaria están obligadas a divulgar toda la información vinculada a la participación estatal. Planteada así la cuestión, se desprende la siguiente conclusión lógica: si las organizaciones empresariales en las que el Estado es titular de un porcentaje pequeño del capital deben brindar cierta información, con más razón, *a fortiori*, las entidades comerciales, independientemente de su formato jurídico, en las que se cuente con la titularidad del 51% o más del capital deberían también estar sujetas al sistema de acceso a la información.

Hasta aquí es posible afirmar que las sociedades objeto de estudio en este trabajo, esto es, las sociedades anónimas de participación estatal mayoritaria y de propiedad estatal, sean o no “despublicadas”, se deberían sujetar al régimen de acceso a la información pública, en tanto se subsumen bajo la expresión “otras organizaciones empresariales” en las que el Estado Nacional tiene participación mayoritaria en el capital. Ahora bien, a pesar de que hemos respondido parcialmente el interrogante planteado en la introducción, resulta pertinente evaluar el alcance del segundo criterio establecido en el art. 7 inc. g): la participación mayoritaria en la formación de las decisiones societarias. Ello así, en tanto, ante alguna duda que se presente con relación al modo en que está distribuido el capital, corresponderá aplicar, por *default*, este segundo lineamiento.

En relación con tal pauta, entendemos que ella parecería hacer alusión a la influencia que tiene el Estado en el control de la voluntad social. Existen innumerables formas que puede adoptar tal injerencia, por lo que, a continuación consideraremos una serie de parámetros que, a nuestro criterio, deben ser tenidos en cuenta al momento de definir si se cumple o no con tal exigencia.

Primero, debería tenerse en cuenta si a la compañía gestiona intereses públicos como consecuencia de una norma que le ha impuesto tal obligación. Sin dudas, la gestión y persecución de fines públicos genera una influencia decisiva en la toma de decisiones vinculadas a la gestión empresarial, ya que esto significa desviar, aunque sea parcialmente, el fin de lucro “natural” que toda compañía persigue.

En línea con lo expuesto en el párrafo anterior, debe señalarse que este parámetro ha sido destacado por su importancia tanto en el plano internacional como nacional. Así, por ejemplo, la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, en su art. 3<sup>30</sup>, establece que los organismos que cumplen ciertas funciones públicas deberían estar sujetos a la ley en cuestión (Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos 2010). De igual modo, los *Principles of Freedom of Information-Legislation* elaborados por el Banco Mundial también han dispuesto que cuando se trate de revelar información, el concepto de ente público debe ser examinado a la luz del servicio que prestan y no de cuestiones meramente formales<sup>31</sup>. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Relatoría para la Libertad de Expresión dispuso que, para la debida protección del derecho de acceso a la información pública, los estados deberían tener en cuenta tanto a las entidades públicas como a las privadas que ejercen

---

<sup>30</sup> “Artículo 3. La presente Ley se aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente), o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados. Todos estos órganos deberán tener su información dispone de acuerdo a lo previsto en la presente ley”.

<sup>31</sup> *Principle 1. Maximum Disclosure*. “For purposes of disclosure of information, the definition of ‘public body’ should focus on the type of service provided rather than on formal designations. To this end, it should include all branches and levels of government including local government, elected bodies, bodies which operate under a statutory mandate, nationalised industries and public corporations, non-departmental bodies or quangos (quasi non-governmental organisations), judicial bodies, and private bodies which carry out public functions (such as maintaining roads or operating rail lines). Private bodies themselves should also be included if they hold information whose disclosure is likely to diminish the risk of harm to key public interests, such as the environment and health. Inter-governmental organisations should also be subject to freedom of information regimes based on the principles set down in this document”.

funciones públicas<sup>32</sup> (2007, párrafo 105). En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha utilizado este lineamiento en ciertos fallos, por ejemplo en “Claude Reyes”. Entre nosotros, la persecución de un interés público como pauta interpretativa ha sido desarrollada correctamente por la Corte Suprema en “ADC c/ PAMI”. En dicha sentencia, los magistrados entendieron que siempre que una entidad gestione intereses públicos o cumpla funciones de igual carácter, entonces, queda obligada a brindar información sobre todo lo relativo a su actuación. En particular, debe señalarse que el Máximo Tribunal utilizó tal criterio en “Giustiniani c/ YPF”, fallo que resulta paradigmático para el tema que abordamos en este trabajo, al considerar que la ley que dispuso la expropiación de las acciones del Grupo Repsol fundamentó tal política en la necesidad de procurar el autoabastecimiento energético del país.

Ahora bien, la pauta expuesta en los párrafos precedentes debe ser analizada en conjunto con otros parámetros a los efectos de definir la influencia del Estado en la voluntad societaria y la consecuente sujeción de la entidad comercial al régimen de acceso a la información pública. Es decir, la importancia del “fin público” como criterio determinante debe ser moderada. Ello así, en tanto, por un lado, el fallo que en Argentina sentó tal lineamiento tuvo por parte demandada al PAMI, una entidad que no persigue el lucro, que cumple una función delegada por el Estado y que tiene una connotación claramente social. Y, por otro lado, dado que la Corte Suprema en “Giustiniani c/ YPF” si bien se ha valido de él, no ha sido el único. Por el contrario, los jueces consideraron que la empresa estaba bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional atento a la intervención que este había ejercido en el directorio de la compañía en un momento anterior a la expropiación, a la expropiación en sí misma, a la posterior designación de directores, a la tenencia accionaria y a la forma en la que eran tomadas las decisiones cotidianas de la petrolera.

Se observa, pues, que la cuestión de los intereses públicos no funciona como único criterio rector, máxime si tenemos en cuenta los siguientes elementos: la dificultad intrínseca que tiene definir su contenido, el hecho de que el objetivo asignado a la compañía puede ser de consecución mediata o inmediata, la existencia de accionistas no-estatales con intereses privados, el carácter

---

<sup>32</sup> “En este sentido, la reciente jurisprudencia de la Corte permitiría afirmar que, al regular y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como a las privadas que ejercen dichas funciones, como medida necesaria para la debida protección del acceso a la información de las personas bajo su jurisdicción” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2007. *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, párrafo 101. Washington DC: Organización de los Estados Americanos. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>).

“despublicado” de la compañía, la tendencia *ius-privatista* en la elección de tipologías jurídicas para encuadrar la administración prestacional, entre otros (Aguirre 2016; Sacristán 2016).

En consonancia con lo expuesto en el párrafo anterior, el fallo “Department of Transportation v. Association of American Railroads” resuelto, el 9 de marzo de 2015, por la Corte Suprema de Estados Unidos arroja luz sobre el análisis integral que consideramos debe efectuarse al momento de dilucidar cuando el Estado Nacional tiene participación mayoritaria en la formación de las decisiones societarias. En dicho caso se cuestionaba en qué medida el Congreso Federal podía delegarle a una empresa ferroviaria creada por el Estado la posibilidad de dictar, junto con la Comisión de Transporte, los estándares de funcionamiento del servicio que operaba. Para poder resolver el objeto del litigio, el Máximo Tribunal estadounidense tuvo en cuenta una serie de aspectos relativos al funcionamiento de la entidad, que lo llevaron a concluir que la empresa en cuestión, en todo lo relativo a la facultad de dictar las métricas del servicio, estaba habilitada para cumplir la función delegada por el Poder Legislativo. Para llegar a tal conclusión los magistrados se valieron de los siguientes parámetros (Sacristán 2016):

- A. La titularidad de las participaciones sociales.
- B. La cantidad de directores, su procedencia, el sistema de nombramiento, el mecanismo de votación para designar al presidente de la compañía, los topes a sus remuneraciones y el régimen de remoción.
- C. La calidad de los directores— si eran funcionarios públicos o solamente representantes de la sociedad— y la necesidad de efectuar consultas al Congreso para lograr una adecuada y equilibrada representación de las principales regiones geográficas involucradas en el directorio de la compañía.
- D. El control accionario, del directorio y político que ejercía sobre la compañía el Poder Legislativo y Ejecutivo al momento de aplicar leyes que regularan las prioridades de la entidad comercial.
- E. La aplicación de la ley de acceso a la información respecto de cualquier año en que la empresa haya recibido subsidios federales.
- F. La exigencia de mantener un inspector general o auditor en la compañía.
- G. La verificación de si, además de intereses económicos privados, la empresa perseguía otros adicionales definidos por una ley.
- H. Las obligaciones especiales impuestas por medio de leyes formales.
- I. La dependencia de la compañía del apoyo financiero federal.

Tal como se puede observar, el análisis efectuado por la Corte de Estados Unidos reviste un cierto grado de complejidad, lo cual, desde una óptica valorativa, resulta, a todas luces, correcto

si se tienen en cuenta los intereses que están en juego. Ahora bien, los criterios utilizados por el tribunal estadounidense están vinculados tanto al modo en que están distribuidas las participaciones sociales, como también a los diferentes formatos que puede adoptar el control de la voluntad societaria por parte del Estado.

Entonces, de una lectura conjunta del precedente norteamericano así como de la LAIP y de los criterios desarrollados por la jurisprudencia y doctrina argentina, consideramos que a la hora de definir si el Estado tiene participación mayoritaria en la formación de las decisiones societarias, deben tenerse en cuenta las siguientes pautas:

- A. El grado de intervencionismo por parte del Estado:
  - I. El modo de designación de directores
  - II. Los controles externos/internos a los que está sujeta
  - III. Las obligaciones especiales que se le imponen por medio de normas extra societarias
  - IV. El nivel de financiación pública.
- B. Fines que persigue la sociedad.

A modo de suma, podemos decir que todo el análisis efectuado en este apartado tuvo por objeto indagar en qué medidas las sociedades anónimas bajo injerencia estatal se encuentran o no comprendidas dentro del régimen de acceso a la información pública. De esta manera, hemos analizado, en primer lugar, que el art. 7 inc. g) comprende a otro tipo de “organizaciones empresariales”, lo que significaría que, teniendo en cuenta todos los principios rectores de la ley y los elaborados por los organismos internacionales, las sociedades anónimas “puras” de propiedad estatal o con participación estatal mayoritaria están sujetas a la LAIP. Asimismo, hemos examinado los criterios que sienta la ley para sujetar a tales entidades comerciales. De este modo, hemos considerado la cuestión de la tenencia accionaria, como también los diversos modos en los que el Estado puede tener participación mayoritaria en la formación de las decisiones de la compañía.

## ***2. Las directrices internacionales para el gobierno corporativo de empresas con participación estatal y el régimen de información societaria argentino***

A nivel internacional, el Banco Mundial (BM) así como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han elaborado una serie de recomendaciones en relación con el manejo de las sociedades en las que el Estado tiene participación o bien es el titular del 100% del capital. Ambos organismos, en líneas generales, plantean la necesidad de que estos tipos societarios se sometan a exigentes estándares de transparencia con el objetivo de brindar protección a los inversores y, en consecuencia, al mercado en general (OCDE 2015).

Por su parte, la OCDE sostiene la necesidad de que las empresas totalmente o parcialmente públicas sean “tan transparentes como las empresas que cotizan en los mercados de valores” (OCDE 2016, 52). Tal criterio se condice con las tendencias actuales orientadas en torno a la igualación de la normativa que rige a las sociedades privadas y a las sociedades públicas. Ello tiene por fin, por un lado, evitar distorsiones en la competencia y, por otro lado, alcanzar un nivel de *accountability* mayor, todo lo que redundaría en beneficio del mercado y de los controles que pueden ejercer los accionistas y ciudadanos. Asimismo, debe señalarse que la OCDE eleva el nivel de transparencia exigida para aquellas sociedades estatales que coticen o sean de gran tamaño. En dichos casos, se requiere que la información sea divulgada de conformidad con los estándares de contabilidad de alta calidad reconocidos internacionalmente.

Ahora bien, más allá de los niveles de exigencia en materia de transparencia y divulgación, el interrogante que surge es qué aspectos deben ser informados. En general, los organismos internacionales recomiendan que las empresas con participación estatal, sean abiertas o cerradas, divulguen datos sobre los mismos aspectos a los que están obligados a informar las entidades comerciales privadas. En definitiva, las compañías parcialmente o totalmente públicas deberían dar a conocer información sobre:

- A. Los resultados de sus operaciones financieras.
- B. Los objetivos de la compañía y especialmente sobre los fines públicos que deben perseguir.
- C. El titular de la mayoría del capital y el beneficiario del ejercicio de los derechos correspondientes.
- D. La remuneración del directorio y calificación del directorio.
- E. Las transacciones que se realicen con partes vinculadas y, en particular, con el Estado.
- F. La estructura accionaria.
- G. La existencia de riesgos y la existencia de medidas para combatirlos o reducirlos.
- H. La asistencia que brinda el Estado en cuanto a financiamiento y el otorgamiento de garantías.
- I. Cualquier otro aspecto importante vinculado con los empleados y accionistas.

Tal y como se observa, los aspectos sobre los cuales las empresa se deben expedir abarcan tanto supuestos de información financiera como no financiera. En otras palabras, las obligaciones de divulgación no solo se refieren a cuestiones vinculadas a la cotización de la empresa y los resultados contables, sino también a la organización y estructura interna de la organización, lo que influye directamente sobre las actividades empresariales y el valor de la compañía.

En nuestro país, las exigencias informativas a las que quedan sometidas las sociedades anónimas con injerencia estatal están definidas por un marco regulatorio complejo. Debemos considerar las obligaciones que impone, por un lado, el régimen privado y, por otro lado, el derecho público.

En lo relativo al régimen privado, toda Sociedad Anónima queda sujeta a la Ley de Sociedades Comerciales, la que exige la presentación, ante el Registro Público de Comercio de la jurisdicción correspondiente, de los balances y estados de resultados anuales como, también, de una memoria escrita por los administradores en la que informen sobre el estado de la sociedad y emitan su juicio sobre la proyección de las operaciones societarias a futuro. Concisamente los miembros del órgano de administraciones deben explicar:

- A. Las razones de las variaciones significativas operadas en las partidas del activo y pasivo.
- B. Los gastos y ganancias extraordinarias y su origen y de los ajustes por ganancias y gastos de ejercicios anteriores, cuando fueren significativos.
- C. Las razones por las cuales se propone la constitución de reservas.
- D. Las causas por las que se propone el pago de dividendos o la distribución de ganancias en otra forma que en efectivo.
- E. La estimación u orientación sobre perspectivas de las futuras operaciones.
- F. Las relaciones con las sociedades controlantes, controladas o vinculadas y las variaciones operadas en las respectivas participaciones y en los créditos y deudas.
- G. Los rubros y montos no mostrados en el estado de resultados por formar parte los mismos parcial o totalmente de los costos de bienes del activo.

En principio, cualquier persona, de conformidad con el art. 9<sup>33</sup> de la LSC, se encuentra legitimada para solicitarle al registro público de comercio la información contenida en los legajos de cada sociedad. Ahora bien, lo cierto es que tal facultad ha quedado consolidada a partir de ciertos pronunciamientos judiciales. Más precisamente, a raíz del caso “Stolbizer, Margarita c/ EN – M Justicia DDHH s/ amparo Ley 16.986” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, 10 de noviembre de 2015). En él se controvertía si la Inspección General de Justicia (en adelante IGJ) estaba compelida a brindar información sobre las entidades que poseían trámites reconstruidos y trámites de intimación de balances adeudados, como así también sobre aquellas sociedades que no habían cumplido con la actualización de datos dispuesta por la resolución general

---

<sup>33</sup> “Artículo 9. En los Registros, ordenada la inscripción, se formará un legajo para cada sociedad, con los duplicados de las diversas tomas de razón y demás documentación relativa a la misma, cuya consulta será pública”.

del IGJ 1/10. El tribunal colegiado zanjó la disputa en favor de la demandante y en consecuencia, impuso al organismo estatal la obligación de entregar toda la información solicitada. Para resolver de esta manera, los magistrados entendieron que pesaba sobre el registro público en cuestión el deber de producir: a) toda la información que faltase a causa del incumplimiento de las obligaciones a su cargo; b) aquella que constituyera “información básica”, esto es, la “que no exige un procesamiento sino que puede obtenerse informáticamente o mediante la simple consulta de libros (Cons. 6 del fallo); y c) la lista de todas las entidades que no habían cumplido con la debida actualización, en tanto dichos datos no podían ser extraídos del sitio *web* del registro. Con posterioridad a ese pronunciamiento, el 29 de enero de 2016, la IGJ emitió la resolución 3/2016 por la cual, en primer lugar, dejó sin efecto toda norma que limitase el acceso a la información pública, lo que también obedeció a otros planteos que habían sido efectuados en razón de los aranceles que debían abonarse para poder solicitar información. Y, en segundo lugar, resolvió dar libre acceso a la información contenida en sus registros, salvo en aquellos supuestos en los que se encontrasen involucrados datos, que de conformidad con las disposiciones de la Ley 25.326, puedan ser considerados personales. Por lo tanto, se puede decir que tal y como está presentada la cuestión actualmente, cualquier ciudadano podría solicitar al registro público respectivo todos los datos sobre las sociedades comerciales ante él constituidas.

Antes de continuar, debe aclararse que aquellas sociedades que cotizan en la bolsa deben satisfacer exigencias adicionales, las que serán analizadas junto con la excepción del art. 8 inc. m) de la LAIP, en tanto en él se dispone que las sociedades anónimas abiertas se encuentran excluidas del régimen de acceso a la información pública.

Ahora bien, en relación con los controles que impone el derecho público debemos, nuevamente, diferenciar entre las sociedades anónimas con participación o propiedad estatal “despublicadas” y las que no lo están. En el caso de las primeras, el legislador las ha excluido de los controles establecidos en la LAIF para las entidades que forman parte del Sector Público Nacional y, por lo tanto, no están sujetas a ningún mecanismo de supervisión “pública”. En el caso del segundo tipo, éstas deben someterse a los controles que realicen la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación respecto de sus presupuestos y proyecciones económicas.

En el particular caso de las sociedades anónimas de participación estatal mayoritaria o de propiedad estatal cerradas, debe decirse que si contrastamos el régimen de información al que están sujetas, independientemente de su grado de “despublicación”, con los estándares de divulgación internacionales, observaremos que la información disponible sobre ellas no logra cumplirlos. Es por eso que proponemos que éstas sociedades divulguen igual calidad y cantidad de datos que las

sociedades que cotizan en la bolsa. Así, deberán responder todas las solicitudes de información en las que se requiera la revelación de aspectos que también divulgan las sociedades abiertas, siempre que sean distintos a los de acceso irrestricto, dado que ellos podrían ser solicitados ante el registro público de comercio respectivo. Esta solución deviene un paso imprescindible para que nuestro país satisfaga, no solo las exigencias del sistema republicano de gobierno, sino también las recomendaciones efectuadas por los organismos internacionales especializados en la materia. Conclusión que adquiere mayor firmeza si se considera que Argentina quiere formar parte de dichas agrupaciones multilaterales.

## **B. El régimen de excepciones**

### ***1. Características generales***

Los derechos conferidos a los habitantes por la Constitución no son absolutos. Muy por el contrario, el Estado, titular del poder de policía, impone, tal como lo hemos analizado en la primera parte del segundo capítulo, “límites al obrar humano con el objeto de facilitar la convivencia social y el bienestar general y para que la libertad constituya un patrimonio común de todos y no privilegios irritativos” (Gelli 2012, 88). Ahora bien, el término límites pueden incluir tanto la regulación de los derechos, es decir, la restricción de su alcance o bien simplemente su reglamentación, esto es, el establecimiento de las condiciones que los tornan eficaces y operativos.

El derecho de acceso a la información pública también es pasible de ser reglamentado y regulado. No obstante ello, las excepciones que se impongan deben respetar ciertos lineamientos generales y específicos. En relación con los primeros, debemos decir que: a) toda interpretación que se efectúe de las limitaciones debe ser restrictiva, lo que obedece a la relevancia institucional que goza el derecho de acceso a la información (Dolores Lavalle Cobo 2009); y b) a la hora de aplicarlas se debe tener en cuenta el contenido del documento y no su designación formal (Arrobbio *et ál.* 2014), dado que ello constituye un modo de contra-balancear el hecho de que el concepto de información pública haya sido definido en función de los sujetos obligados.

En relación con las notas específicas que debe cumplir el régimen de excepciones, debe remarcarse que, de conformidad con el principio de máxima divulgación contenido en el art. 1 de la LAIP y las recomendaciones de organismos internacionales, todas las excepciones deben ser legales, deben perseguir un fin legítimo y deben ser proporcionales.

Si bien la Constitución argentina no exige la existencia de una ley para reglamentar derechos, lo cierto es que el Pacto de San José de Costa Rica, que goza de jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico desde 1994, si lo hace. Más precisamente, el art. 30 de dicho tratado establece que las restricciones permitidas deben ser aplicadas conforme a las leyes que se

dictaren por razones de interés general<sup>34</sup>. Vale la pena destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto, en la opinión consultiva 6/86 (OC-6/86-9 de mayo de 1986), que el concepto de ley debe entenderse como los “actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo”. Ello así, dado que con el proceso de sanción de leyes se asegura: un verdadero debate parlamentario en el que se conjugue la pluralidad y diversidad de perspectivas (Lavalle Cobo 2009), un freno a la discrecionalidad y arbitrariedad del Poder Ejecutivo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Relatoría para la Libertad de Expresión, 2007) y la construcción de un marco jurídico más estable.

A su vez, las excepciones deben perseguir un fin legítimo, esto es, la protección de intereses jurídicos. En este punto debe tenerse presente que, dado que el acceso a la información es un derecho de rango constitucional, las restricciones que a él se le impongan deben tener por objetivo la protección de bienes de igual jerarquía (Basterra 2014). Tal consideración fue acogida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que el tribunal internacional ha manifestado que “la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana” (“Claude de Reyes”, párrafo 90). Similar postura, también, fue adoptada por la Corte Suprema argentina en el fallo “Giustiniani c/ YPF”, en el que se sostuvo que la reserva de cierta información 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»” (Fallos 338:1258, cons. 25).

Por último, las excepciones deben ser proporcionales, es decir, no basta que ellas protejan efectivamente el bien jurídico, sino que deben ser el medio menos lesivo o restrictivo para hacerlo. En otras palabras, “la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos- Relatoría para la Libertad de Expresión 2007, párrafo 156).

Cabe mencionar, por último, que la doctrina nacional e internacional exige que las excepciones sean temporales, esto es, que una vez transcurrido un tiempo, la información se haga pública (Comisión Interamericana de Derechos Humanos -Relatoría para la libertad de expresión 2007; Basterra 2014).

---

<sup>34</sup> “Artículo 30. Alcance de las Restricciones: Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”

A modo de suma puede decirse que, después de haber analizado los requerimientos que debe reunir el régimen de excepciones, queda claro que la intención del legislador ha sido darles un acotado alcance a los efectos de evitar que se conviertan en la regla del funcionamiento del sistema de acceso a la información. Esta conclusión resulta en una directriz fundamental a la hora de ingresar en el análisis particular de cada excepción y, al mismo tiempo, de su aplicación a las sociedades anónimas que estamos analizando.

## ***2. Excepciones en particular***

Antes de comenzar con el análisis consideramos relevante aclarar que en este apartado no examinaremos todas las excepciones de la ley, sino que solo tendremos en cuenta las contenidas en el art. 8 inc. c), d) y m). Más precisamente, estudiaremos la exclusión de las sociedades anónimas abiertas y la excepción relativa a la información comercial de la empresa como así también los supuestos en que ellas reciben información de terceros en carácter confidencial. Si bien es cierto que la excepción vinculada a los datos personales puede ser invocada por las sociedades con injerencia estatal, hemos decidido excluirla de nuestro análisis dado y en vistas de que rebozaríamos los límites de este trabajo.

### **2.1. Sociedades abiertas**

#### **2.1.1. EL RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA DEL MERCADO DE VALORES Y LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

El art. 8 inc. m) de la LAIP establece que las sociedades anónimas abiertas no se encuentran sujetas al régimen de acceso a la información pública. Antes de iniciar el análisis resulta relevante tener en cuenta que el decreto reglamentario omitió el tratamiento de este inciso, por lo que nuestra tarea como intérpretes deberá partir de la letra de la ley.

La exclusión dispuesta por el legislador nos lleva, en primer lugar, a preguntarnos porque se ha dispuesto, sin más, que las sociedades anónimas abiertas no se encuentran obligadas a responder solicitudes de información incoadas por los ciudadanos y habitantes. Los comentarios “oficiales” de la norma que el Ministerio del Interior ha publicado arrojan luz sobre la cuestión, en tanto en ellos se explica que las sociedades que cotizan en la bolsa ya se encuentra fiscalizadas por la Comisión Nacional de Valores (en adelante CNV) y por el Registro Público de Comercio de la jurisdicción correspondiente, por lo que se tornaría inoficioso sujetar a estas entidades comerciales a un nuevo control. En otras palabras, parecería que los legisladores entendieron que la supervisión que ejercen ambas entidades estatales ya cumple con los fines de divulgación y transparencia que propone la LAIP (Pérez 2016, 56).

En nuestra opinión, la respuesta que se debe dar al interrogante que hemos planteado, así como la razonabilidad de la otorgada oficialmente, debe partir, necesariamente, de un análisis

pormenorizado de las exigencias informativas legales a las que se encuentran sujetas las sociedades anónimas que cotizan en la bolsa. En la actualidad, el marco normativo que regula los deberes de información y divulgación de las sociedades anónimas abiertas se encuentra conformado por la Ley de Mercado de Capitales (26.831— en adelante LMC) y su decreto reglamentario, por los artículos 66 y 299 inc. 1)<sup>35</sup> de la Ley de Sociedades Comerciales (Ley 19.550— en adelante LSC) y por las resoluciones que la CNV dicta en ejercicio de sus competencias. En relación con estas últimas, debe destacarse, en particular, la Res. 606/2012 por medio de la que la entidad estatal, entre otras cosas, ha creado el Código de Gobierno Corporativo, en el que se definen una serie de lineamientos y pautas de organización interna y externa de la sociedad, tales como la implementación de programas de gestión de riesgos, la realización de auditorías externas, etc..

De la intersección de la normativa mencionada en el párrafo anterior se deriva que las sociedades se encuentran sujetas a revelar, si se quiere, tres tipos de información. En primer lugar, deben divulgar datos de carácter contable. En este sentido, la LSC exige que se presenten todos los años, ante el Registro Público de Comercio respectivo, el balance y el estado de resultados. A ello debe sumarse que, en virtud de la Normas 2013 de la CNV, las sociedades abiertas deben entregar anualmente a dicho organismo un informe sobre el grado de cumplimiento del Código de Gobierno Societario, una reseña informativa con los revaluos técnicos, una copia del acta del órgano de administración por medio de la que se apruebe la documentación presentada, el informe de la Comisión Fiscalizadora y/o del Consejo de Vigilancia, el informe del auditor externo sobre los estados financieros y la reseña informativa y, por último, la nómina de entidades controladas y vinculadas— directas o indirectas— como así también de los miembros titulares y suplentes de los respectivos órganos de Administración. A todo ello se agrega la obligación de presentar dichos documentos de modo trimestral con los respectivos informes que señalen las variaciones existentes entre los distintos periodos de tiempo.

El segundo tipo de información que las compañías que cotizan en la bolsa deben divulgar es la relativa a los títulos valores que se emitirán. Así por ejemplo, el art. 111 de la Ley de Mercado de Capitales dispone que

“La identidad del valor negociable, la cuantía, el precio y el momento de perfeccionamiento de cada una de las operaciones realizadas en un mercado, así como la identidad de los agentes habilitados por el correspondiente mercado que hubieran intervenido en ellas y el carácter de su intervención deberán encontrarse desde el momento en que se produzcan a disposición del público.”

---

<sup>35</sup> “Artículo 299. Las sociedades anónimas, además del control de constitución, quedan sujetas a la fiscalización de la autoridad de contralor de su domicilio, durante su funcionamiento, disolución y liquidación, en cualquiera de los siguientes casos:

1º) Hagan oferta pública de sus acciones o debentures;...”

Por último, la tercera categoría de información está vinculada a ciertos aspectos del funcionamiento de la compañía y de sus operaciones. En esta tipología se inserta el art. 66 de la LSC por medio del que se exige a los miembros del órgano de administración la presentación de una memoria en la que se detalle y explique, por ejemplo, las proyecciones a futuro de la empresa, el modo de pago de dividendos, etc. También, la LMC, en su art. 99, dispone que ciertos sujetos tienen a su cargo determinados deberes informativos de carácter general. De este modo, los administradores de entidades registradas que realizan oferta pública de valores negociables, así como los integrantes de su órgano de fiscalización en lo relativo a su competencia, se encuentran obligados a comunicar a la CNV y a los mercados respectivos toda situación que por su importancia sea apta para afectar, en forma sustancial, la colocación de valores negociables o el curso de su negociación. En otras palabras, los obligados en cuestión deben informar cualquier “hecho relevante” a los efectos de hacerlo público y evitar, de esta manera, una asimetría de información entre quienes poseen conocimiento de él y los inversores y accionistas que lo desconocen (Luchinsky 2016).

En consonancia con lo expresado en el párrafo anterior, debe destacarse que el art. 99 enumera una serie de obligaciones que, a nuestro criterio, constituyen casos particulares de aplicación del deber genérico de comunicar hechos relevantes. Así, los directores, síndicos, gerentes, miembros del consejo de vigilancia y los accionistas controlantes de entidades emisoras deben revelar información acerca de la cantidad y clases de acciones, títulos representativos de deuda convertibles en acciones y opciones de compra o venta de ambas especies de valores negociables que posean de la entidad a la que se encuentran vinculados y de las sociedades autorizadas a hacer oferta pública de sus valores negociables. También, debe anoticiarse a la CNV de todo lo relativo a las adquisiciones o enajenaciones concertadas de acciones de una sociedad que cotice, siempre que dicha operación genere un cambio en las tenencias que configuran el o los grupos de control, o bien que dicha transacción otorgue el 5% o más de los votos que puedan emitirse a los fines de la formación de la voluntad social en las asambleas ordinarias de accionistas. Además, se impone la carga de dar a conocer, a la entidad estatal así como al mercado correspondiente, de la celebración de cualquier pacto o convenio cuyo objeto sea ejercer el derecho a voto en una sociedad que cotice o en la sociedad que la controla.

Más allá de estos supuestos explícitamente enunciados, existen otros aspectos que las Reglas 2013 de la CNV obligan a transparentar al mercado. A modo de ejemplo, puede señalarse que las empresas cotizantes, como YPF, informan los contratos de colaboración (licencia, franquicia, uniones transitorias, agrupamientos de colaboración, etc.) que llevan adelante con otras compañías, los atrasos en el cumplimiento de determinadas obligaciones, las sanciones que reciben

de las autoridades de control, las remuneraciones de los integrantes del directorio y fiscalización, la estructura accionaria de la compañía, la adquisición de acciones propias, entre otras cuestiones.

Ahora bien, de todo lo analizado podemos formular una serie de observaciones. Primero, que las exigencias informativas que deben satisfacer las sociedades que cotizan en la bolsa superan con amplitud a aquellas impuestas a las sociedades comerciales cerradas. En tal sentido, si contrastamos las recomendaciones efectuadas por organismos internacionales, tales como la OCDE y el Banco Mundial, sobre los deberes informativos en cabeza de las sociedades de propiedad estatal y con participación mayoritaria del Estado, concluiremos que nuestro país cumple mayormente con ellas en los casos de sociedades abiertas con injerencia estatal. Ahora bien, a pesar de que, tal como se ha dicho en los comentarios oficiales a la LAIP, las exigencias informativas de las sociedades abiertas son mayores, lo cierto es que ello no constituye una justificación razonable para su exclusión del régimen de acceso a la información pública. A continuación, analizaremos cuáles son los fundamentos que sustentan esta postura.

Como primera medida, debe tenerse en cuenta que en muchos casos los deberes impuestos a las sociedades abiertas solo exigen la mención sucinta de ciertas cuestiones, mas no una revelación completa sobre el punto conflictivo. Así por ejemplo, cuando YPF informa a la CNV acerca de la celebración de contratos de colaboración, el documento presentado solamente enuncia el lugar donde se llevará adelante la operación de extracción o producción, el área comprendida y el porcentaje de participación de la empresa en el negocio, pero no indica su contenido. Lo mismo puede decirse en relación con los programas de gestión de riesgo empresarial, ya que el Código de Gobierno Societario exige que solamente se indique si se cuenta o no con aquél, sin embargo, no requiere que se divulgue los detalles de su funcionamiento.

Ahora bien, el hecho de que la información que se hace pública sea meramente indicativa tiene sentido si consideramos los fines que inspiran el régimen de transparencia de los mercados bursátiles. En este sentido debe tenerse en cuenta que la “función del mercado de valores es contribuir a la asignación eficiente de los recursos en una economía, de modo tal de minimizar las fricciones— o costos de transacción— que impidan la creación de valor” (Luchinsky 2016, 115). En otras palabras, lo que se pretende con el régimen de divulgación de información es la asignación eficiente de recursos en el mercado, esto es, que ellos se coloquen donde son susceptibles de generar mayor utilidad. Se observa, pues, que la idea de eficiencia incluye el concepto de transparencia, en tanto la asignación óptima de recursos dependerá de la existencia de inversores informados. De este modo, la regulación legal tiene por objeto el establecimiento de mecanismos que logren hacer fluir la información hacia el mercado “en el entendimiento de que así se lograría

un acercamiento entre el valor del mercado y el valor «intrínseco» de la empresa, y con ello una asignación de recursos compatible con la creación de mayor valor social” (Luchinsky 2016, 124).

De las consideraciones recientemente efectuadas se advierte que los objetivos perseguidos por el régimen informativo del mercado de capitales no se condicen, en su totalidad, con los fines que inspiran el sistema de acceso a la información pública. Mientras la LAIP pretende fortalecer el control democrático y republicano de la actuación estatal que la ciudadanía tiene derecho a ejercer, los deberes de divulgación en el ámbito de la cotización bursátil tienen por objeto la protección de los accionistas e inversores. Esta es la principal razón por la que la respuesta otorgada por los comentaristas de la ley nos resulta completamente infundada. En otras palabras, intentaron justificar el apartamiento de las sociedades cotizantes de un régimen de control constitucional en un conjunto de mecanismos de supervisión que no tienen por destinatario final al ciudadano ni tampoco por contenido el control de la gestión de los recursos públicos, sino más bien la toma de decisiones eficientes en materia de inversiones.

El fallo “Giustianiani c/ YPF” es un excelente ejemplo de la falta de identidad que existe entre ambos regímenes informativos. Recordemos que, en dicho caso, un diputado solicitó a YPF el contrato que la petrolera había celebrado con Chevron para la exploración y explotación de hidrocarburos en Vaca Muerta, una de las reservas mundiales más importantes de este recurso natural. Muy probablemente la celebración de tal acuerdo había sido informada a la CNV y, en consecuencia, publicada en la autopista financiera que la página *web* de tal organismo posee. Ahora bien, tal como hemos explicado en el párrafo anterior, la información enviada al organismo no era suficiente para ejercer un adecuado control sobre el uso y gestión de los recursos públicos. Si bien la empresa no invocó la excepción que estamos analizando, dado que el Anexo VIII del Reglamento 1172/03 no la preveía, lo cierto es que la Corte Suprema, al obligar a YPF a revelar los términos del contrato, parecería que zanjó la falta parcial de complementariedad entre ambos regímenes en favor del derecho de acceso a la información pública. Esto último no resulta, *a priori*, incoherente con el régimen jurídico ni con las recomendaciones de los organismos internacionales, así como tampoco con las tendencias regulatorias en la materia.

### 2.1.2. ¿CÓMO ARMONIZAR AMBOS REGÍMENES?

Resulta fundamental aplicar las consideraciones efectuadas por la CSJN al nuevo contexto normativo y proponer una solución a los problemas interpretativos planteados.

Consideramos que existen dos alternativas. En primer lugar, está la posibilidad de delegarles a los jueces la tarea de zanjar las disputas que se planteen. Sin dudas, tal como hemos visto a lo largo de este trabajo, esta ha sido la manera en la que se han resuelto hasta el momento las ambigüedades y contradicciones normativas existentes. El mayor obstáculo que le encontramos a

esta opción es la inseguridad jurídica y los excesivos costos, tanto para el Estado como para los privados, que ella significa. Asimismo, no debe descartarse que con ella podría devenir una declaración de inconstitucionalidad de la excepción contenida en el art. 8 inc. m), en tanto su vigencia no permitiría la satisfacción de los principios que inspiran el derecho constitucional de acceso a la información pública.

Y, en segundo lugar, estimamos que la otra opción interpretativa radica en entender la letra de la ley bajo su “mejor luz”, de modo tal de poder armonizarla con el resto del ordenamiento jurídico argentino. Así, consideramos que la excepción solamente debe aplicarse para los supuestos en los que las solicitudes de información tengan por objeto datos que ya hayan sido divulgados por las sociedades anónimas en cumplimiento de las obligaciones que les impone el régimen informativo del mercado de capitales. En otras palabras, el art. 8 inc. m) de la LAIP resulta operativo en aquellos supuestos en los que el solicitante requiera información que ya es pública. Ahora bien, si el legitimado activo pretende obtener datos que podrían ser catalogados como información pública, por ejemplo los términos de un contrato de inversión, pero estos no se encuentran divulgados, en tanto su revelación no es requerida por las leyes que regulan la actuación de las empresas cotizadas, debería seguirse un procedimiento similar al establecido por la *Executive Order 12.600* estadounidense para los casos en los que los ciudadanos solicitan, a las entidades gubernamentales, información de terceros que puede ser catalogada como información comercial o secretos comerciales según los criterios de la *Freedom of Information Act*. Más precisamente, dicho decreto obliga a la agencia estatal, cuando entienda que puede existir un *competitive harm*, a notificar al sujeto, cuya información pretende accederse, de la solicitud incoada. De este modo, se busca otorgar al eventual damnificado la posibilidad de analizar el pedido y que otorgue su consentimiento para que la información se publique o bien esgrima los correspondientes argumentos para fundamentar el perjuicio que la publicidad puede causarle. En cualquiera de los casos, la agencia pública conserva la facultad de decidir si la información se hace pública o no. Si se opta por la primera opción, el perjudicado puede entablar una *reverse action*, esto es, una acción judicial destinada a evitar que dichos datos tomen estado público. Ahora bien, si la agencia decide denegar la petición, el legitimado activo puede solicitar una revisión judicial de tal decisión.

El procedimiento descrito en el párrafo anterior no puede ser trasladado a nuestro país en iguales términos, dado que el procedimiento que estableció nuestra LAIP contiene algunas diferencias. No obstante ello, consideramos que puede tomarse el espíritu que inspira a dicho proceso, esto es, el carácter bilateral del mismo y adaptarlo a nuestro sistema. Para ello, debemos tener en cuenta, en primer lugar, que las sociedades anónimas abiertas se encuentran excluidas de la ley, por lo que ellas no reciben solicitudes de acceso a la información pública. En consecuencia,

proponemos que debería ser la Agencia de Acceso a la Información Pública, en tanto ente autárquico encargado de velar por el cumplimiento de la ley, la encargada de recibir todas las demandas de datos vinculadas a la operación de las sociedades anónimas abiertas con participación del Estado o de propiedad de éste. Una vez recibidas dichas solicitudes, el organismo debería analizar su contenido, es decir, debería evaluar en qué medida lo requerido ya es público o no. En el primer caso, la Agencia debería remitir la solicitud a la CNV o al Registro Público de Comercio respectivo, a los fines de que estos hagan entrega de la información solicitada. En el segundo caso, la Agencia debería cursar la notificación correspondiente a la sociedad con participación del Estado, con el fin de que esta pueda esgrimir su postura sobre la posibilidad de que se divulgue la información. Cabe mencionar que si la sociedad fundamenta su oposición en el art. 8 inc. c), esto es, en el supuesto de información obtenida de un tercero en carácter confidencial, constituye una exigencia ineludible, de conformidad con el derecho a la defensa y al debido proceso, que dicho tercero sea citado y, en consecuencia, pueda dar su opinión. Con posterioridad a que las partes interesadas expresen sus respectivas posiciones, el director de la Agencia de Acceso a la Información debería ser el encargado de zanjar la disputa. Ello tiene sentido si consideramos las facultades asignadas por la ley a este organismo, así como el carácter autárquico que reviste y el hecho de que su director es electo por medio de un procedimiento que pretende asegurar su independencia política y su idoneidad técnica. Ahora bien, una vez decidida la cuestión, la resolución administrativa podría ser recurrida ante el Presidente o bien revisada ante los tribunales federales de primera instancia en lo contencioso administrativo, tal y como lo establece el art. 14 de la LAIP. A nuestro entender, este procedimiento podría constituir una alternativa a la reglamentación del art. 8 inc. m), en tanto su alcance no ha sido precisado por el Decreto 206/2017, el que si definió otros aspectos operativos de la ley de acceso a la información.

Consideramos que, ante las opciones propuestas, la judicialización de las disputas y la lectura de la excepción en su “mejor luz”, deberíamos poner en práctica la segunda, ya que, ella implica generar seguridad jurídica y, en consecuencia previsibilidad. Al mismo tiempo, dado y en vistas de que la primer alternativa podría resultar en una declaración de inconstitucionalidad, la elección de un mecanismo que esquive tal opción se nos impone si tenemos en cuenta que, de conformidad con lo establecido por la CSJN en innumerables oportunidades, la inconstitucionalidad de una norma constituye siempre la última *ratio* del ordenamiento jurídico (Corte Suprema de Justicia de la Nación, fallos: 304:1820; 314:1849).

## 2.2. Información con valor comercial

La información en el contexto tecnológico y comercial actual constituye un activo empresarial. Quienes se dedican a los negocios invierten cuantiosas sumas de dinero en el desarrollo de conocimientos que le permitan aumentar cuantitativa y cualitativamente la producción de un bien o la prestación de un servicio (Cabanellas 1984). En este sentido, las ideas innovadoras y la información son factores de riqueza para una sociedad, pero por sobre todo, son fuente de ventajas competitivas para quienes actúan a diario en la esfera comercial. Es por ello que los actores económicos se han preocupado desde antaño, y más aún todavía, en reservar para sí mismos el uso de dicha información por medio de los derechos de propiedad intelectual.

En este acápite cuando hablemos de “información con valor comercial” haremos referencia al concepto de conocimientos técnicos desarrollado por Guillermo Cabanellas Cuevas. El autor los ha definido como “aquellos referidos a operaciones mediante las cuales se obtiene la transformación deseable de las cosas que nos rodean” (1984, 32). Asimismo, agrega el doctrinario, que por “técnico” debe entenderse “todo tipo de saber económicamente significativo, sea que su aplicación, actual o potencial, corresponda a la industria, al comercio o a otros tipos de actividades” (1984, 35). Tal como se observa, dicha definición comprende a las técnicas comerciales, esto es, a los planes de comercialización, estrategias de negocios, entre otros, en tanto tienen un valor comercial significativo para la empresa.

Ahora bien, debe tenerse presente que nuestro ordenamiento jurídico protege de distintas maneras a los conocimientos técnicos. Así, por un lado, están las patentes que otorgan un derecho exclusivo a explotar económicamente dicha información durante un lapso determinado de tiempo. Como consecuencia de los exigentes requisitos que deben satisfacerse para poder acceder a una patente, cuantiosa información encuentra resguardo bajo el derecho de secretos comerciales y el régimen de confidencialidad. A continuación, analizaremos con detenimiento que alcance debe dársele a la excepción de secretos comerciales contemplada en el art. 8 inc. c) y a la relativa a la información confidencial contenida en el art. 8 inc. d), ambos de la LAIP.

### 2.2.1. SECRETOS COMERCIALES

Tal y como hemos manifestado, la información constituye un activo esencial tanto para cualquier empresa como para el desarrollo social. Por lo tanto, su protección resulta fundamental para quien ha invertido sus recursos en la investigación y pretende evitar que los resultados de ella sean apropiados a través de malas, desleales y deshonestas prácticas comerciales que afectarían su competitividad y posición comercial. De lo contrario, esto es, si la ley no otorgase protección, no existirían incentivos para invertir en innovación (Zuccherino y Mitelman 2000, 241).

La ley de acceso a la información pública no ha sido ajena a esta realidad, en tanto ha establecido que el sujeto obligado puede rechazar una solicitud de información con fundamento en

que se trate de “secretos, industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos”, cuya divulgación pueda perjudicar su nivel de competitividad o bien lesionar sus intereses. Dicha expresión legislativa debe ser interpretada a los efectos de precisar el alcance de que lo debe entenderse por “secreto” y por el concepto de “perjudicar la competitividad o lesionar intereses”.

El Decreto 206/2017, reglamentario de la LAIP, ha echado luz sobre ambas cuestiones en tanto ha dispuesto que

“Se entenderá como información cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado, aquella que:

- 1) Sea secreta, en el sentido de que no sea, en todo o en las partes que la componen, generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; y
- 2) Tenga un valor comercial por ser secreta; y
- 3) Haya sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias, para mantenerla secreta, tomadas por el sujeto obligado que legítimamente la controla.”

Se observa, pues, que el reglamento, en relación con el concepto de secretos, ha tomado la definición contenida en el art. 1 de la Ley de Información Confidencial<sup>36</sup> (Ley 24.766). A su vez, el reglamento ha sentado una especie de presunción, debido a que el solo hecho de que la información revista carácter de secreto ya significa, *per se*, que su divulgación lesionará la competitividad o los intereses del sujeto obligado.

En nuestra opinión, para lograr un cabal entendimiento de los alcances que debe darse a la excepción que estamos analizando, es necesario indagar con mayor profundidad cuál es el régimen de protección de secretos comerciales en Argentina. En este sentido, debe tenerse presente que la Ley de Información Confidencial, cuya definición de secretos comerciales ha sido tomada por el reglamento de la LAIP, es reglamentaria de determinados compromisos internacionales que ha asumido el Estado Argentino. Más específicamente, la definición de secretos en ella contenida

---

<sup>36</sup> “Artículo 1. Las personas físicas o jurídicas podrán impedir que la información que esté legítimamente bajo su control se divulgue a terceros o sea adquirida o utilizada por terceros sin su consentimiento de manera contraria a los usos comerciales honesto, mientras dicha información reúna las siguientes condiciones:

- a) Sea secreta en el sentido de que no sea, como cuerpo o en la configuración, reunión precisa de sus componentes, generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; y
- b) Tenga un valor comercial por ser secreta; y
- c) Haya sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias, para mantenerla, secreta, tomadas por la persona que legítimamente la controla.

Se considerará que es contrario a los usos comerciales honestos el incumplimiento de contratos, el abuso de confianza, la instigación a la infracción y adquisición de información no divulgada por terceros que supieran o no, por negligencia grave, que la adquisición implicaba tales prácticas.”

reproduce la establecida en el art. 39 inc. 2<sup>37</sup> del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC), el que, a su vez, toma del Convenio de París<sup>38</sup> la definición de competencia desleal.

Ahora bien, de la reglamentación de la excepción contenida en el art. 8 inc. c) de la LAIP, así como de la Ley de Información Confidencial y de los tratados internacionales mencionados en el párrafo anterior, se desprenden una serie de requisitos que deben satisfacerse para que la información pueda ser catalogada como “secretos comerciales”.

En primer lugar, quien posee la información debe hacerlo de manera legítima, es decir, haberla obtenida por medios legales, tales como investigación, desarrollo, experiencia, etc. (Otamendi 2010).

---

<sup>37</sup> “Artículo 39

1. Al garantizar una protección eficaz contra la competencia desleal, de conformidad con lo establecido en el art. 10bis del Convenio de París (1967), los Miembros protegerán la información no divulgada de conformidad con el párrafo 2, y los datos que se hayan sometido a los gobiernos o a organismos oficiales, de conformidad con el párrafo 3.

2. Las personas físicas y jurídicas tendrán la posibilidad de impedir que la información que esté legítimamente bajo su control se divulgue a terceros o sea adquirida o utilizada por terceros sin su consentimiento de manera contraria a los usos comerciales honestos<sup>10</sup>, en la medida en que dicha información:

a) sea secreta en el sentido de que no sea, como cuerpo o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; y

b) tenga un valor comercial por ser secreta; y

c) haya sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente la controla.

3. Los Miembros, cuando exijan, como condición para aprobar la comercialización de productos farmacéuticos o de productos químicos agrícolas que utilizan nuevas entidades químicas, la presentación de datos de pruebas u otros no divulgados cuya elaboración suponga un esfuerzo considerable, protegerán esos datos contra todo uso comercial desleal. Además, los Miembros protegerán esos datos contra toda divulgación, excepto cuando sea necesario para proteger al público, o salvo que se adopten medidas para garantizar la protección de los datos contra todo uso comercial desleal.”

<sup>38</sup> “Artículo 10 bis. Competencia desleal

1) Los países de la Unión están obligados a asegurar a los nacionales de los países de la Unión una protección eficaz contra la competencia desleal.

2) Constituye acto de competencia desleal todo acto de competencia contrario a los usos honestos en materia industrial o comercial.

3) En particular deberán prohibirse:

i) cualquier acto capaz de crear una confusión, por cualquier medio que sea, respecto del establecimiento, los productos o la actividad industrial o comercial de un competidor;

ii) las aseveraciones falsas, en el ejercicio del comercio, capaces de desacreditar el establecimiento, los productos o la actividad industrial o comercial de un competidor;

iii) las indicaciones o aseveraciones cuyo empleo, en el ejercicio del comercio, pudieren inducir al público a error sobre la naturaleza, el modo de fabricación, las características, la aptitud en el empleo o la cantidad de los productos.”

En segundo lugar, los datos deben ser secretos en el sentido de que no sean, como cuerpo, generalmente conocidos, ni fácilmente accesibles para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza ese tipo de información. Como se observa, el análisis debe estar restringido a una determinada esfera de especialidad, esto es, la accesibilidad no se evalúa teniendo en cuenta la posibilidad de que cualquier persona conozca dicha información, sino en función de la probabilidad de que las empresas, que operan dicho rubro, puedan tomar conocimiento de los datos en cuestión (Otamendi 2010). Entonces ¿cuántas personas de la industria deben saberlo para que la información sea secreta? Desde ya que la ley no exige que solo una persona la conozca, porque ello implicaría privar a la información de cualquier aplicación (Cabanellas 1984). No obstante ello, la respuesta correcta a tal interrogante dependerá de cada caso en particular. En este sentido, puede ocurrir que la industria está conformada por diez empresas y dos de ellas tengan en posesión determinada información. En tal caso, claramente nos encontramos frente a un secreto. No se llega a la misma conclusión si la industria tiene 100 empresas y 20 de ellas tienen acceso a los datos en cuestión. Si bien, en ambos casos el porcentaje de acceso es el mismo, 20%, la facilidad con que se puede conocer la información se amplifica desmedidamente en el segundo supuesto. En definitiva, el punto es que “cuanto mayor cantidad de personas lo sepan, disminuye el valor de la información o el interés jurídico que puede tutelarse” (Cabanellas 1984, 55).

En tercer lugar, la información debe tener un valor comercial por ser secreta. Este es quizás el aspecto más importante que articula y fundamenta la protección jurídica, en tanto el valor comercial constituye el interés privado que se pretende resguardar. Cuando la LAIP dispone que los sujetos obligados por la ley, entre ellas las sociedades anónimas de propiedad estatal y con participación estatal, pueden denegar la entrega de cierta información con fundamento en que ello les perjudicará su competitividad o intereses, en definitiva, se está haciendo referencia a este aspecto jurídico del secreto.

En cuarto lugar, para que la información sea protegida, quien es su poseedor legítimo debió haber adoptado ciertas medidas razonables para preservarla. Tal exigencia no es más que la intención materializada de que dichos datos no sean conocidos en la industria (Cabanellas 1984). Ahora bien, la pregunta central es que se entiende por “razonabilidad”. Nuevamente la respuesta dependerá de cada caso en concreto, pero pueden darse algunos indicadores que servirán para examinar la cuestión. En este sentido, deben tomarse en cuenta, por un lado, los usos y costumbres de la industria y, por otro lado, el valor económico del secreto y el costo de las medidas adoptadas. Como se observa, la última pauta está influenciada por el análisis económico del derecho, en tanto pretende evitar que se destinen recursos en exceso a un nivel de protección que no es socialmente eficiente (Cabanellas 1984). A modo de ejemplo podemos señalar medidas de protección de tipo

jurídicas, tales como cláusulas de confidencialidad en los contratos o bien de carácter fáctico, por ejemplo contraseñas de acceso al sistema informático de la empresa.

Del análisis realizado se observa que, bajo nuestro ordenamiento jurídico y más precisamente de conformidad con el art. 8 inc. c) de la LAIP, cualquier tipo de datos, independientemente de su aplicación industrial, pueden ser catalogados como secretos comerciales siempre que cumplan los supuestos anteriormente examinados. Así por ejemplo, una organización comercial podría denegar el acceso a listas de clientes, bases de datos, planes de negocios o comercialización, planes de investigación de mercado, dibujos, modelos, planos, proyectos de inversión, lista de proveedores, entre otros.

Una vez definidos los extremos que deben acreditarse para poder invocar la excepción contenida en el art. 8 inc. c), la pregunta que debemos hacernos es en qué medida las sociedades anónimas de propiedad estatal o con participación estatal mayoritaria que estamos analizando en este trabajo pueden invocarla. Desde ya adelantamos que no existe una respuesta unánime a la cuestión y que nuestra intención no es superar la discusión, sino más bien agregar nuevos aspectos que deben ser introducidos en el examen de la cuestión.

Como primera medida debe tenerse presente que, de conformidad con lo que hemos expuesto en la primera parte de este capítulo, las sociedades con participación estatal deben cumplir con estándares de transparencia sumamente exigentes. En este sentido, vale la pena recordar que, tal como lo afirma la OCDE, las entidades comerciales bajo injerencia estatal tienen que publicar tanto información financiera como no financiera y, en la medida de lo posible, ser tan transparentes como las empresas cotizadas (OCDE 2016). Así, el organismo internacional recomienda la divulgación clara y precisa de un documento que haga constar los objetivos públicos perseguidos, los costos que implican alcanzarlos, las acciones entabladas con el propósito de realizarlos, su grado de cumplimiento y el dinero recibido del Estado con tal fin. En este escenario, ciertas cuestiones de las operaciones diarias de las empresas así como de sus relaciones contractuales y económicas con otros privados, podrían subsumirse en alguno de los deberes informativos. No podemos perder de vista que dichas obligaciones encuentran sustento en los principios constitucionales, democráticos y republicanos que inspiran el derecho de acceso a la información pública, así como en los fines públicos que han sido asignados a dichas compañías.

Ahora bien, más allá de las consideraciones efectuadas en el párrafo anterior, existen otros aspectos que también tornan aún más problemática la cuestión. En esta línea, es preciso recordar que el encauzamiento jurídico de la actividad prestacional del Estado ha ido evolucionando a lo largo de la historia en favor de regímenes cada vez más privatistas, en los que se prescinde casi absolutamente del derecho público. Como hemos analizado en el segundo capítulo de esta obra, ello

obedece a la necesidad de dotar de agilidad y eficacia a la gestión estatal con el fin de lograr competitividad. En este sentido, las Directrices de la OCDE sobre el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas han establecido, por un lado, que el propósito último de la propiedad pública debe ser la maximización del beneficio para la sociedad comercial a través de una asignación eficiente de recursos y, por otro lado, han recomendado que el Estado, como propietario, vele por un alto grado de profesionalismo y eficacia en la gestión y manejo de la empresa (OCDE 2016). A todo lo que cabe agregar que las compañías actúan en ámbitos privados y entablan relaciones en este bajo el régimen jurídico privado, por lo que una apertura desmedida podría causar serios perjuicios a todos los que interactúan con aquellas.

Hasta aquí podemos decir que el asunto debatido se centra en la siguiente pregunta: ¿puede tener secretos el Estado? Si tomamos en consideración el fin que persigue el régimen de propiedad intelectual, esto es, evitar ciertas prácticas desleales que desincentivan la inversión e innovación, no tendría sentido permitir que el aparato estatal invoque la excepción que estamos analizando. Ahora bien, tal conclusión se debilita si tenemos en cuenta no solo la tendencia *ius-privatista* que caracteriza a la administración prestacional del Estado, sino también el hecho de que las sociedades comerciales, en definitiva, son un mecanismo que permite alcanzar fines públicos de manera mediata, por lo que estas deben lograr su cometido directo de modo eficiente. En otras palabras, si las compañías no son competitivas en el mercado y no producen beneficios, los que no necesariamente significan la obtención de ganancias, la intervención estatal no tendría sentido. Tal como lo afirman las Directrices de la OCDE anteriormente citadas, “cuando las empresas públicas participan en actividades económicas en régimen de competencia, la forma en que mejor pueden servir a los ciudadanos es maximizando el valor a largo plazo y generando un flujo de ingresos adecuado para el Tesoro Público” (OCDE 2011, 34). Así, la divulgación de información que tiene un valor para las sociedades comerciales es contraproducente, en tanto perjudica la consecución del fin público a ellas asignado.

Vemos, entonces, que el interrogante cambia. La pregunta ya no gira en torno a si el Estado puede tener o no secretos comerciales, sino que en qué casos es posible que las empresas con participación estatal invoquen dichas excepciones contenidas en la ley, porque los intereses en juego, en particular la consecución de beneficios para la comunidad, se equiparan en importancia al derecho de acceso a la información pública. Lógicamente la respuesta a ello será totalmente casuística, mas pueden desarrollarse una serie de criterios generales que, como nos hemos propuesto al comienzo de este apartado, puedan contribuir a la simplificación del análisis que debe realizarse en cada caso.

Así, se tiene que tener presente la obligación de garantizar igualdad de condiciones y competencia leal en los mercados en los que participan las empresas con capital estatal (Secretaría General de la OCDE 2016). En otras palabras, es “comúnmente aceptado que [las] actividades [económicas] deben llevarse a cabo sin ninguna ventaja o desventaja con respecto a otras empresas [...] privadas”<sup>39</sup> (OCDE 2016, 50). En este sentido, si bien como hemos dicho anteriormente las empresas también deben divulgar información no financiera, lo cierto es que la publicación de datos que constituyen secretos comerciales, afecta notablemente la competitividad de la entidad comercial. A nuestro entender, deberá evaluarse en cada caso concreto, la magnitud del perjuicio, lo que dependerá de la posición que la compañía tenga en el mercado y de si ella actúa en condiciones de competencia o monopolio<sup>40</sup>.

La estructura del capital societario es también un elemento fundamental a considerarse. Es que así como existen sociedades con capital 100% estatal, hay otras en las que la participación es minoritaria o bien mayoritaria, lo que conlleva necesariamente a evaluar los intereses de los demás accionistas. En este sentido, no puede perderse de vista que los Estados están obligados a tratar a los inversores privados de manera equitativa y a darles un espacio en la toma de decisiones (OCDE 2016)<sup>41</sup>, máxime si se considera que su inversión es necesaria para llevar adelante los fines públicos propuestos.

---

<sup>39</sup> “La transparencia en torno a las actividades financieras y no financieras de las empresas públicas es clave para reforzar la rendición de cuentas de los miembros de los Consejos de Administración y directivos de las empresas públicas y para que el Estado pueda actuar como propietario informado. Al determinar las exigencias en materia de información y publicidad que han de cumplir estas empresas, ha de tenerse en consideración el tamaño y la orientación comercial de la empresa. Por ejemplo, a las de menor tamaño que no realicen actividades de interés general, no deberán exigírseles unos requisitos de publicidad tan altos que, en la práctica, les supongan una desventaja competitiva. Por el contrario, si las empresas públicas son de mayor tamaño, o si la propiedad pública se deriva principalmente del cumplimiento de objetivos de interés general, deben cumplir con unas exigencias de transparencia y publicidad particularmente estrictas” (OCDE. 2016. *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas*. Ed. 2015, p. 70. Paris: Editions OCDE. Consultado el 9 de julio de 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es> ).

<sup>40</sup> “Temporally withheld or reserved information: In jurisdictions that permit the board to temporarily withhold material information from the public, there should be strict limits on the nature of such reserved information, and the amount of time such information can remain non-public. The burden should always be on the company board and management to demonstrate why continued nondisclosure is lawful and appropriate”(Latin American Roundtable on Corporate Governance. 2003. “White Paper on corporate governance in Latin America”, paragraph 83. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/18976210.pdf>).

<sup>41</sup> “Weak shareholder and stakeholder protection. Many SOEs, especially listed SOEs, have minority shareholders. And like controlling shareholders, the state may ignore minority rights, including carrying out transactions that benefit management or other SOEs at the expense of outside shareholders. Because SOEs also often have a powerful array of stakeholders, including employees, consumers, local communities and state owned creditors, balancing their competing interests can be a challenge”(Arrobio, Alexandre, Ana Cristina Hirata Barros, Renaud Francois Beauchard, Alexander Berg, Jim Brumby, Henri Fortin, Jose Garrido, Sunita Kikeri, Blanca Moreno-Dodson, Alejandra Nunez, David Robinett, Immanuel Frank

Por último, a los efectos de definir en qué ocasiones puede invocarse la excepción de secretos comerciales, no se puede prescindir del hecho de que no toda la información de una sociedad es relevante a los fines de su público conocimiento. En otras palabras, si bien las empresas con capital estatal deben mantener un elevado nivel de transparencia (OCDE 2016), existen ciertos aspectos de la práctica empresarial cuya divulgación no cumple con los fines pretendidos por la ley de acceso a la información pública.

Tal y como se observa, el análisis en cada caso es complejo y requiere de la consideración de múltiples parámetros y aspectos. Así, la negativa a entregar cierta información con fundamento en la existencia de secretos comerciales requiere de un examen sumamente detallista que evalúe, por un lado, que la información en cuestión revista tal carácter conforme los parámetros legales señalados, esto es, que sea no sea fácilmente accesible por quienes están en dicha esfera mercantil, que tenga un valor comercial por ser secreta y que haya sido objeto de medidas razonables de protección. Y, por otro lado, el análisis debe hacer foco en los perjuicios que podrían derivarse de tal divulgación. A nuestro entender, se deberá tener en cuenta:

- I. *La estructura societaria de la compañía.* Ello es fundamental atento que existen sociedades anónimas con capital 100% estatal y sociedades con participación mayoritaria o minoritaria del Estado, lo que conlleva el análisis de los intereses privados de los restantes socios.
- II. *La información que pretende divulgarse y el carácter mediato o inmediato de los fines públicos perseguidos.* En este punto la autoridad correspondiente deberá considerar en qué medida los datos solicitados están vinculados al cumplimiento de los fines propios de la compañía. Aquí vale aclarar que hay empresas con capital 100% estatal, tal como Correo Argentino SA, cuyo propósito inmediato es la prestación de un servicio público esencial, por ejemplo el servicio postal universal. Pero, también, existen otras compañías en las que el Estado participa y en las que la inmediatez de ese fin social perseguido no esta tan claro, sea porque no se le han asignado servicios públicos específicos o bien porque hay intereses privados en juego.

---

Steinhilper, Sanjay N. Vani, Marinus Verhoeven y Laura de Castro Zoratto. 2014. *Corporate Governance of state-owned enterprises. A toolkit*. Washington DC: The World Bank. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit>

En este sentido, también la OCDE, en ocasión de elaborar las directrices para el gobierno de empresas publicas, ha dispuesto que “in addition to upholding the basic rights of shareholders, governments and SOE directors may build investor confidence and make minority shareholders feel like company co-owners”(OCDE. 2016. *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas*. Ed. 2015. p. 15. Paris: Editions OCDE. Consultado el 9 de julio de 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>).

III. *Las condiciones del mercado en que la empresa actúa.* El tamaño del perjuicio dependerá, en gran medida, de si la sociedad comercial realiza sus actividades en una situación de competencia o de monopolio y, también, de la posición de mercado que ocupa.

#### 2.2.2. INFORMACIÓN RECIBIDA DE UN TERCERO EN CARÁCTER CONFIDENCIAL

La ley también dispone, en el art. 8 inc. d), que toda aquella “información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial” esta exceptuada del régimen de acceso a la información pública. En el caso de las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria o bien de las sociedades anónimas de propiedad estatal, esta causal de excepción serviría para resguardar toda la información que dichas empresas han recibido de sus proveedores, clientes, co-contratantes, inversores, etc. Ahora bien, a diferencia del art. 8 inc. c), esta disposición legal no ha sido reglamentada por lo que tendremos que analizar su alcance partiendo de la letra de la ley.

A nuestro entender, la interpretación que se realice tiene que estar orientada a responder dos preguntas. En primer lugar, qué debe entenderse por “carácter confidencial”. Y, en segundo lugar, si al momento de evaluar tal aspecto debería dársele participación al tercero involucrado.

En relación con el primer interrogante, resulta pertinente analizar el régimen de la *Freedom of Information Act* (FOIA) de Estados Unidos, en la medida en que allí existe una práctica más consolidada sobre la cuestión que estamos examinando. La ley de aquel país prevé, entre otras, como causales de excepción la existencia de secretos comerciales (*Exemption 4 - trade secrets*) y de información confidencial (*confidential information*). Ahora bien, los tribunales han hecho una excelente labor al contornear los alcances de tales supuestos. Así, han dicho que la noción de *trade secrets* que debe utilizarse para evaluar las excepciones a la divulgación de cierta información pública no debe ser la contenida en el *Restatement of Torts Act*, en tanto esta es sumamente amplia y no se condice con los fines perseguidos por el régimen de acceso a la información pública. En este sentido, han adoptado una definición más restringida por la que entienden a los *trade secrets* como un “commercially valuable plan, formula, process, or device that is used for the making, preparing, compounding, or processing of trade commodities and that can be said to be the end product of either innovation or substantial effort”<sup>42</sup> (United States Supreme Court, “Public Citizen Health

---

<sup>42</sup>“Since we are bound by neither the agency's interpretation nor judicial precedent, we feel free to repudiate the broad Restatement approach and the FDA's regulation as inconsistent with the language of the FOIA and its underlying policies. In our opinion, the term "trade secrets" in Exemption 4 of the FOIA should

Research Group v. FDA”, 15 de abril de 1983). Ahora bien, en el caso de que la información no encuadre en tal definición puede ser protegida bajo el supuesto de *confidential information*. Para invocar esta excepción, debe acreditarse que los datos en cuestión son comerciales, que su titular no tiene interés en hacerlos públicos y, por último, que la divulgación puede, por un lado, afectar la posibilidad del Estado de obtener, en otra oportunidad, esa información de manera voluntaria o bien puede, por otro lado, disminuir la calidad de los datos que se entregan obligatoriamente a las distintas dependencias estatales. Brevemente, podemos decir que en Estados Unidos, bajo la FOIA, el alcance de lo que de “información confidencial” es distinto al concepto de “secretos comerciales”.

Ahora bien, ¿el régimen jurídico argentino permite distinguir ambos conceptos? Consideramos que tal diferenciación no puede ser efectuada en nuestro ordenamiento legal por las siguientes razones. En primer lugar, porque en Argentina la Ley de Información Confidencial, que rige la cuestión, no realiza tal distinción. Por el contrario, dicha norma enumera una serie de requisitos que la información, sea de uso industrial o comercial, debe satisfacer para ser catalogada como “secreto comercial”. En segundo lugar, porque, como hemos analizado en el acápite anterior, la reglamentación del art. 8 inc. c) reproduce los términos la definición dada por la Ley de Información Confidencial, lo que nos lleva a pensar que debería apelarse a tal régimen y atenerse a lo que él disponga. Y por último, porque, dado y en vistas de que en nuestro país la cuestión del acceso a la información pública es aún incipiente, se impone la necesidad de establecer un régimen jurídico estable y seguro.

Entonces, cuando nos preguntamos cuál es el alcance de “confidencial” debemos remitirnos al análisis que hemos efectuado sobre los secretos comerciales, es decir, la información podrá ser catalogada como “confidencial” si es secreta, tiene un valor por revestir tal carácter, ha sido obtenida de modo legítimo y ha sido objeto de medidas razonables para evitar su divulgación.

Resta, por lo tanto, volcarnos al análisis de la segunda pregunta, esto es, en qué medida los terceros cuya información pretenda divulgarse deben ser escuchando al analizar la procedencia o no de la solicitud de acceso incoada. La mayoría de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Giustiniani c/ YPF” consideró que la concurrencia de la empresa extranjera Chevron al

---

be defined in its narrower common law sense, which incorporates a direct relationship between the information at issue and the productive process. Accordingly, we define trade secret, solely for the purpose of FOIA Exemption 4, as a secret, commercially valuable plan, formula, process, or device that is used for the making, preparing, compounding, or processing of trade commodities and that can be said to be the end product of either innovation or substantial effort. This definition, we believe, hews more closely to the language and legislative intent of the FOIA than does the Restatement approach” (United States Supreme Court. “Public Citizen Health Research Group v. FDA”. 1983, April, 15th. paragraph 20).

proceso y la posibilidad de que este sea escuchado no era necesaria<sup>43</sup>, en tanto la contratista debía de haber conocido el carácter público de la empresa co-contratante y, en consecuencia, el régimen al que estaba sujeto el pacto en cuestión. Al mismo tiempo, el máximo tribunal dispuso que la compañía tenía la posibilidad de haberse presentado al litigio a través del instituto procesal del “tercero interesado”, mas, la actitud de no haberse valido de tal herramienta, puso en evidencia su desinterés por el pleito. La Dra. Elena Highton de Nolasco, en su voto disidente, consideró que, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora General de la Nación, las actuaciones debían ser declaradas nulas, en tanto fueron llevadas a cabo sin *Chevron Corporation*.

Ahora bien, a nuestro entender el criterio sostenido por la mayoría de la Corte Suprema de Justicia de la Nación debería ser dejado de lado por los siguientes motivos. En primer lugar, porque nuestro país está adherido a numerosos tratados internacionales que gozan jerarquía constitucional y que protegen el derecho al debido proceso y a la defensa. En este sentido, no resulta razonable privar a un tercero, cuyo derecho de ejercer industria lícita se encuentra en juego, de la posibilidad de que se expida acerca de los perjuicios que se le pueden generar a raíz de la divulgación de cierta información. Al mismo tiempo, no puede perderse de vista que recabar su opinión resulta fundamental a los efectos de obtener una solución compromisoria de los intereses en pugna.

En segundo lugar, tampoco debe perderse de vista que la sujeción al régimen de acceso a la información pública no significa la obligación de revelar y divulgar toda la información. Muy por el contrario, tal como hemos venido analizando en este trabajo, las sociedades anónimas de participación estatal y de propiedad estatal son sujetos obligados, mas ello no significa que no puedan denegar la revelación de cierta información con fundamento en las excepciones contempladas en la ley. Resulta relevante resaltar esta cuestión porque, si bien los jueces reconocieron la existencia de excepciones, al denegar la participación de *Chevron Corporation* hicieron uso de una expresión que iría en franca contradicción con tal reconocimiento. Concretamente, los magistrados consideraron que la empresa extranjera conocía o cuanto menos debió conocer el régimen de publicidad al que se encontraba sujeta YPF. A nuestro entender, lo expresado por la mayoría del tribunal parecería indicar que el solo hecho de estar sujeto al control

---

<sup>43</sup>”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. Máximo 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 se encontraba sometida la actuación de la sociedad con la que concluyó el negocio jurídico.

En síntesis, no se advierte que, a los fines de garantizar los derechos constitucionales y convencionales alegados por el actor y pronunciar últimamente una sentencia en el caso, resulte ineludible la participación en la litis de *Chevron Corporation*” (Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Giustiniani, Rubén Héctor c YPF – s/ amparo por mora”. Fallos 338:1258. Cons. 29).

democrático implica *per-se* el sometimiento a un régimen de máxima apertura sin la posibilidad de invocar excepciones.

Por último, debe considerarse que los regímenes de acceso a la información pública como el dispuesto por la *Freedom of Information Act* de EE.UU establecen, tal como lo hemos analizado anteriormente, la necesidad de dar intervención en el trámite administrativo a la persona que pueda ser afectada por la revelación de ciertos datos. Si bien podría decirse que la notificación allí contemplada está pensada para los casos en los que la dependencia estatal recibe cierta solicitud para acceder a información otorgada voluntariamente o compulsivamente por el tercero al Estado, debería extenderse tal solución también a empresas co-contratantes de sociedades comerciales de propiedad o con participación estatal en atención a los perjuicios que se les pudiera causar.

Brevemente podemos decir que, desde nuestra perspectiva, resulta imprescindible la participación del tercero de quien se ha recibido la información en carácter confidencial. Al mismo tiempo, debe quedar completamente esclarecido el hecho de que la sujeción de las sociedades anónimas con participación o de propiedad estatal a la LAIP no significa una obligación de *full disclosure*, sino que, muy por lo contrario, puede denegarse el acceso con fundamento en algunas de las excepciones contempladas en la ley. El supuesto que analizamos en este apartado, por un lado, recoge un interés privado con jerarquía constitucional, el derecho a ejercer la industria lícita, y, por otro lado, recepta la realidad negocial de las entidades comerciales bajo las cuales el Estado ha encauzado su actividad prestacional.

En suma, cuando la ley hace referencia a información confidencial recibida por la Sociedad Anónima con participación o de propiedad estatal, la definición de tal carácter deberá ser analizada bajo los criterios que rigen el concepto de secretos comerciales. Asimismo, en cualquier caso en que se pueda llegar a afectar los intereses o derechos de un tercero con la divulgación, este debe ser convocado para expresar su opinión al respecto.

### **C. YPF S.A y Correo Argentino S.A a la luz de las consideraciones efectuadas**

A los efectos de que el lector pueda materializar los criterios esbozados a lo largo del trabajo en el segundo capítulo hemos descripto brevemente las características de YPF S.A y Correo Argentino S.A. Consideramos, allí, que ambas compañías resultaban perfectos ejemplos de las sociedades objeto de estudio de este trabajo, en tanto la primera es una sociedad anónima “pura” con participación estatal mayoritaria “despublicada” totalmente y la segunda constituye una sociedad anónima de propiedad estatal parcialmente “despublicada”. Ahora bien, habiendo finalizado el análisis propuesto, consideramos pertinente aplicarle a dichas empresas los parámetros que hemos esbozado y propuesto a lo largo de este último capítulo.

#### ***1. El caso de YPF S.A***

Si bien la Corte Suprema en el caso “Giustiniani c/ YPF” ha dicho que la empresa debe sujetarse al régimen de acceso a la información pública, resulta interesante analizar la compañía a la luz de todos los aspectos que hemos esgrimido en este último acápite.

Así, en primer lugar, deberíamos de tener en cuenta si la empresa, siendo una Sociedad Anónima, puede encuadrarse dentro del supuesto de “otras organizaciones empresariales en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias” contenido en el art. 7 inc. g) de la LAIP.

En lo relativo a la estructura accionaria, YPF cuenta con participación mayoritaria del Estado, en tanto la Ley 26.741, en el art. 7, dispuso que el 51% de las acciones de la empresa serían de titularidad del Estado.

Ahora bien, en lo vinculado al grado de intervencionismo que tiene el Estado en la voluntad de la empresa y en la formación de las decisiones debemos examinar las siguientes cuestiones. Por un lado, el Poder Ejecutivo Nacional a través de un decreto intervino la compañía y designó como interventor al entonces Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio de Vido. Tal injerencia en la conducción de la compañía pretendió evitar el vaciamiento de la empresa mientras se llevaban adelante los trámites parlamentarios para la sanción de la ley que disponía la expropiación. Tampoco puede perderse de vista que, por medio de la Ley 26.741, se autorizó a la CNV a que convoque a una asamblea de accionistas con el objetivo de que se proceda a elegir a los nuevos miembros del órgano de dirección y de fiscalización de la compañía. En relación con ello debe agregarse que, con posterioridad a la expropiación, el entonces Ministro de Economía, Axel Kicillof, fue designado director por el Estado, que luego fue reemplazado, por la actual gestión, así como también el CEO de la petrolera. Todas estas cuestiones, junto con el hecho de que la empresa ha recibido fondos públicos, denotan la influencia que el ejerce el Poder Ejecutivo Nacional en el control de la voluntad social, lo que sin dudas también nos lleva a concluir que el Estado tiene participación mayoritaria en la formación de las decisiones societarias.

No puede dejar de considerarse que a YPF, además, se le han impuesto obligaciones especiales de carácter “extra-societario”. En este sentido, el reglamento 1189/12 dispuso que todas las dependencias de la administración nacional así como los entes autárquicos están obligados a celebrar los contratos de provisión de combustible con la petrolera y deberán regir tales acuerdos por el Decreto 1023/01, actual 1030/2016, esto es, por el derecho que rige la contratación inter-administrativa. También, en similar sentido, la Ley 26.74 ha establecido que la expropiación de las acciones del Grupo Repsol obedeció a la necesidad de lograr el autoabastecimiento energético en

Argentina, lo que constituye un fin público. Por último, destacamos que la empresa opera bienes de dominio público a través de contratos de concesión que celebra con las respectivas provincias.

Hasta aquí podemos decir que YPF es una Sociedad Anónima pura “despublicada” que queda sujeta a la LAIP no solo por ser “otro tipo de organización empresarial” bajo la que el Estado encuadra la administración prestacional, sino porque, además, este tiene participación mayoritaria y ejerce un grado de influencia notable en el control de la voluntad social.

Ahora bien, tal sujeción no significa que la empresa debe divulgar toda la información vinculada a sus operaciones. Por lo contrario, al ser una sociedad abierta debería responder a las solicitudes de información que versen sobre aspectos que no se encuentren disponibles en los registros de la CNV o en los registros públicos de comercio respectivos. En este sentido, YPF debería sujetarse a la LAIP en todo aquello que exceda los deberes informativos del régimen de cotización bursátil, sin perjuicio de la posibilidad de invocar las excepciones contenidas en la ley, especialmente la relativa a la información con valor comercial.

## ***2. El caso de Correo Argentino***

Correo Argentino S.A constituye un caso interesante de análisis. Hemos visto en el segundo capítulo que esta empresa ha pasado a manos del Estado como consecuencia de la revocación del contrato de concesión celebrado en la década de los 90. En 2004, a través del Decreto 721/2004, la compañía ha sido subsumida bajo la figura de “Sociedad Anónima” contenida en la Ley de Sociedades Comerciales, por lo que su actividad se rige por el derecho privado, sin perjuicio de que está sujeta al control de la SGN y AGN.

En nuestra opinión, la empresa también queda sujeta al régimen de acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 inc. c) de la LAIP. Ello así, en tanto, el Estado es titular del 100% del capital de la empresa, lo que, sin dudas, conlleva el control de la voluntad social. Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que los directores son designados por el Estado, que la empresa recibe subsidios y fondos públicos y que está sujeta a los controles administrativos previstos en la LAIF. A ello se suma, que la compañía opera el servicio postal básico universal y en ese carácter asume, en su operativa, la representación del Estado Nacional ante la Unión Postal Universal, con todas las obligaciones y derechos inherentes a tal carácter. Esto último, sin dudas, denota, en algún punto, la relevancia institucional y social que tiene la compañía para el Estado argentino.

Por último, no puede dejar de mencionarse que desde el Poder Ejecutivo se ha manifestado la intención de que Correo Argentino S.A absorba a su competidora privada OCA, como consecuencia del desequilibrio financiero que esta última se encuentra atravesando. Tal situación

pone de manifiesto el nivel de influencia que ejerce el Poder Ejecutivo Nacional en la actividad empresarial.

Entonces, brevemente, podemos decir que Correo Argentino S.A es una sociedad comercial que queda sujeta a la LAIP, en tanto el Estado es titular del 100% de las acciones y, al mismo tiempo, controla la voluntad societaria de diversos modos, por ejemplo designando a los directores y Presidente del directorio. Dicha conclusión adquiere aun mayor firmeza si tenemos en cuenta que al ser una sociedad cerrada, los estándares de transparencia y divulgación son menores que los de las sociedades abiertas, como YPF. No obstante ello, debemos recordar que está sujeta al control de la SGN y AGN en todo lo relativo al presupuesto que debe presentar anualmente ante el Poder Ejecutivo Nacional. Así las cosas, entendemos que la empresa debe divulgar toda la información relativa a los aspectos que disponen las recomendaciones de la OCDE y demás organizaciones internacionales. Más allá de eso, no debe perderse de vista que las obligaciones informativas no significan per-se el sometimiento a un régimen de *full disclosure*, por el contrario, la empresa queda habilitada a invocar todas las excepciones contenidas en la LAIP, en especial la relativa a la información comercial.

## CONCLUSIONES

Iniciamos este trabajo con el objetivo de analizar la relación existente entre el nuevo régimen de acceso a la información pública establecido por la Ley 27.275 y la normativa que rige a las sociedades anónimas “puras”— regidas por la sección V del capítulo II de la Ley de Sociedades Comerciales— en las que el Estado tiene participación mayoritaria en el capital o es el titular del 100% de éste. Más precisamente, hemos intentado examinar si estos tipos societarios están comprendidos, y en cuyo caso con qué alcance, en el art. 7 inc. g) de la ley de acceso a la información pública, el que no las enumera expresamente pero dispone que quedan sujetas a la norma “otro tipo de organizaciones empresariales en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”.

Para poder responder el interrogante planteado hemos analizado, en primer lugar, el sistema de acceso a la información pública instituido por la nueva ley. En este sentido, hemos considerado los antecedentes de dicha norma, así como los lineamientos que ha sentado la jurisprudencia al resolver las incoherencias, ambigüedades y contradicciones que caracterizaban al marco normativo anterior. Asimismo, en segundo lugar, hemos evaluado los distintos tipos de intervención económica que el Estado adopta en ejercicio de su poder de policía, para luego centrarnos en la actividad empresarial como modelo de regulación económica, es decir, como el método de injerencia en el mercado que permite provocar determinados resultados en el comportamiento de sus participantes. Si bien hemos hecho una breve reseña de los distintos formatos jurídicos que el Estado argentino ha adoptado a lo largo del siglo XX para encauzar la administración prestacional, nos hemos enfocado en el formato jurídico contemporáneo, esto es, las sociedades anónimas puras, sean estas “despublicadas”— en tanto las normas que las regulan excluyen expresamente la aplicación del derecho público— o no. De este modo, hemos puesto en evidencia lo que se conoce como “huida del derecho administrativo”, es decir, la tendencia *ius-privatista* que caracteriza a la tipología jurídica electa desde el aparato estatal en el siglo XXI para producir bienes y prestar servicios.

Ahora bien, finalmente, en tercer lugar, hemos intentado dar respuesta al objeto de estudio planteado. Concluimos que las sociedades anónimas “puras”, independientemente de si se encuentran “despublicadas” o no, deben estar sometidas al régimen de acceso a la información pública. Ello así, en tanto, el art. 7 inc. g) de la Ley 27.275 las comprende bajo la expresión “otro tipo de organizaciones empresariales en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”. En este punto, hemos visto que si bien el criterio de la titularidad de la mayoría de las participaciones sociales es relativamente simple de

comprobar, no sucede lo mismo en relación con la segunda pauta, en tanto existen muchas modalidades por medio de las que el Estado puede ejercer influencia en la conducción de la compañía. Así, debería tenerse presente si la empresa recibe fondos públicos, el control que ejercen los poderes del Estado, los fines que persigue la compañía, entre otros.

Más allá de la interpretación del texto de la ley, la postura que venimos sosteniendo se ve reafirmada si se tiene en consideración que el régimen de la información pública constituye un control, tal como lo ha manifestado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Giustiniani c/ YPF”, de carácter democrático, lo que, en otras palabras, significa que está orientado a tornar operativo, por un lado, la obligación en cabeza de los representantes de transparentar la gestión de la cosa pública y, por otro lado, el derecho, republicano, de los ciudadanos y habitantes de conocer el modo en que actúan sus gobernantes y, con ello, poder expresarse libremente sobre dichos manejos de los fondos públicos. En esta línea, los preceptos constitucionales que fundan el derecho de solicitar información a las dependencias estatales y la interpretación que de ellos han hecho los tribunales argentinos, así como las facultades consagradas por los tratados internacionales incorporados a nuestro ordenamiento jurídico con status supra-legal, y en algunos casos constitucional, reafirman nuestra postura. Como se observa, la esencia que subyace al derecho de acceso a la información pública impide que este tipo de control ciudadano pueda quedar alcanzado por la “despublicación” que ciertas normas regulatorias de las sociedades anónimas disponen.

Ahora bien, junto con las consideraciones de carácter constitucional y legal, debe tenerse presente que en Argentina el nivel de transparencia y divulgación al que se encuentran sometidas las sociedades comerciales deja mucho que desear, en especial en los casos de sociedades cerradas. En tal sentido, hemos visto que este tipo de entidades solamente deben presentar y hacer públicos sus balances y memorias de modo anual, lo que, a todas luces, no satisface plenamente el derecho de los ciudadanos de controlar la gestión de los recursos públicos que estas sociedades administran. Asimismo, hemos considerado que el estado de la materia a nivel internacional, exige niveles de difusión y publicidad que se equiparen con el de las sociedades abiertas. No obstante ello, en este punto, hemos concluido que, si bien, las sociedades que cotizan en la bolsa se encuentran sujetas a un régimen informativo mucho más exigente, en tanto la Ley de Mercado de Capitales y las resoluciones de la CNV imponen sendas obligaciones, lo cierto es que los deberes informativos están orientados a lograr una asignación eficiente de los recursos en el mercado y a evitar cualquier tipo de asimetría de información entre el *management* de la compañía y los accionistas e inversores. Es por ello que en muchos casos, aun habiendo un alto nivel de transparencia, no se logran satisfacer acabadamente los fines que persigue el ejercicio del derecho de acceso a la información

pública, incompatibilidad parcial que termina siendo judicializada a los efectos de obtener una solución armonizadora de ambos regímenes.

Planteada así la cuestión, entendemos que las sociedades anónimas, sean cerradas o abiertas, deberían estar sujetas a los mismos estándares de publicidad y transparencia. Ahora bien, la diferencia entre ambos tipos societarios radica en los mecanismos que tornan plausible la divulgación de la información vinculada a sus operaciones. En este sentido, hemos propuesto que, dado y en vistas, de que las sociedades cerradas son sujetos pasivos de la ley de acceso a la información pública, ellas deberán contestar directamente las solicitudes de información sobre su operatoria. Dichos requerimientos de información deberían versar sobre otros aspectos del funcionamiento de la sociedad distintos a los datos que puedan ser recabados de los estados contables y memorias del órgano de administración que deben presentar las empresas anualmente, en tanto dichos documentos se encuentran en los registros públicos de comercio y son de acceso público.

Ahora bien, respecto de las sociedades abiertas la pretensión armonizadora ha exigido un mayor esfuerzo, dado y en vistas de que la ley de acceso a la información pública, por medio del art. 8 inc. m), las excluye directamente de sus disposiciones. Hemos visto que esta excepción ha sido fundada en el hecho de que estas entidades ya se encuentran sujetas a la fiscalización que ejerce la CNV. A lo que nosotros hemos contestado que tal explicación no resulta válida si se tiene en cuenta la incompatibilidad de objetivos que existe entre el régimen informativo del mercado de capitales y el de acceso a la información pública. Es por ello que, ante este escenario, existen, *a priori*, dos opciones: por un lado, dejar en manos de la justicia nacional la armonización de ambos regímenes, lo que no solo resultará en una gran inseguridad jurídica y altos costos, sino también en la posibilidad de que se declare inconstitucional el artículo en cuestión. Y, por otro lado, que la disposición legal sea leída, en su mejor luz, junto con el resto del ordenamiento jurídico. Así planteada la cuestión, entendemos que la segunda alternativa se nos impone, en tanto debemos bregar por la vigencia de las normas y la interpretación armónica de ellas. De este modo, entendemos que las sociedades abiertas solo deben responder solicitudes de información en todo aquello que exceda los deberes informativos que el régimen del mercado de capitales les impone. En tal sentido, consideramos que, como una posible solución reglamentaria, ante una solicitud de información la Agencia de Acceso a la Información Pública debería analizar si los datos requeridos ya son públicos y en tal caso re-dirigir tal petición al organismo correspondiente, o bien, en el supuesto de que no lo sean, iniciar un procedimiento bilateral que permita a la sociedad comercial manifestar su postura acerca de la divulgación de los datos y el eventual perjuicio, o no, que ello podría significarle. En este punto entendemos que las particularidades y precisiones procesales que

requiere tal propuesta de reglamentación deberían tomarse del mecanismo que rige la cuestión en Estados Unidos.

Sin perjuicio del hecho de que sociedades anónimas “puras” con participación del Estado o de propiedad de éste, a nuestro criterio, quedan sometidas a las disposiciones de la ley de acceso a la información pública, lo cierto es que ello no significa la sujeción a un régimen de *full disclosure*. Ello así, en tanto no debemos olvidarnos, en primer lugar, que, en el caso de las sociedades con participación estatal mayoritaria, existen intereses privados que deben ser contemplados y, en segundo lugar, que la rentabilidad y competitividad de la empresa también es necesaria para alcanzar los fines públicos que inspiraron su creación. Por lo tanto, ante cualquier solicitud de información las compañías pueden invocar, entre otros, la excepción relativa a la existencia de secretos comerciales e información recibida de un tercero en carácter confidencial. Si bien el alcance de dicha excepción estará sujeta a la verificación de la concurrencia de los presupuestos que permiten caracterizar a cierta información como “secreta”, el valor económico que tales datos poseen para la compañía así como el grado de protección, dependerán de una serie de cuestiones tales como el mercado en el que opera la empresa, la cantidad de competidores, los intereses en juego, la forma en la que está distribuido el capital, etc.

Entonces, a modo de suma, se puede decir que las sociedades anónimas “puras” en las que el Estado goza de participación mayoritaria o totalitaria en el capital se encuentran sujetas a la ley de acceso a la información pública, independientemente de si están “despublicadas” o si son abiertas o cerradas. Ahora bien, ello, tal como lo hemos dicho anteriormente, no implica desmerecer los intereses económicos de la compañía, los que también la ciudadanía debería procurar proteger.

# BIBLIOGRAFÍA

## Noticias periodísticas

“El gobierno nacional planificará las inversiones en hidrocarburos”. *Defonline*, Marzo de 2015.

Consultado: 23 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.defonline.com.ar/?p=8837>

“Kicillof aseguro que no cobra <<un peso>> como director de YPF”. *Clarín: Economía*, 14 de mayo de 2014. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en:

[http://www.ieco.clarin.com/kicillof-ypf-salario-director-anses-estado\\_0\\_1357064456.html](http://www.ieco.clarin.com/kicillof-ypf-salario-director-anses-estado_0_1357064456.html)

Bidegaray, Martín. 2011. “El Estado se adueño del 15% de Aeropuertos Argentina 2000”.

*Clarín*, 28 de diciembre. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en: [http://www.clarin.com/economia/adueno-aeropuertos-argentina\\_0\\_S1JEKZFfvQg.html](http://www.clarin.com/economia/adueno-aeropuertos-argentina_0_S1JEKZFfvQg.html)

Serra, Laura. 2016. “Después de 15 años, finalmente es ley el acceso a la información pública”.

*La Nación*, 15 de septiembre. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1937926-despues-de-15-anos-finalmente-es-ley-el-acceso-a-la-informacion-publica>

## Normativa

Convención Americana de Derechos Humanos.

Decreto 1023/01. B.O.,13/08/2001. Argentina.

Decreto 1075/03. B.O., 19/11/2003. Argentina.

Decreto 1172/03. B.O., 3/12/2003. Argentina.

Decreto 1189/2012. B.O., 19/07/2012. Argentina.

Decreto 1278/12. B.O., 25/7/2012. Argentina.

Decreto 2778/90. B.O., 31/12/90 Argentina.

Decreto 530/12. B.O., 16/4/2012. Argentina.

Decreto 721/04. B.O., 11/6/2004. Argentina.

Executive Order 12.600. June 23, 1987. United States.

Freedom of Information Act. July 5, 1967. United States.

General Assembly of the United Nations, Resolution 2514 (XXXIX-O/09). “Access to public information: Strengthening democracy”. June 4, 2009.

Ley para el Derecho de Acceso a la Información Pública. Ley 27.275. B.O., 29/09/16. Argentina.

Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público. Ley 24.156. B.O., 26/10/1992. Argentina.

Ley de Defensa de la Competencia. Ley 25.156. B.O., 06/09/1999. Argentina.

Ley de Federalización de Hidrocarburos; Transformación Empresaria y Privatización del Capital de YPF Sociedad Anónima; Privatización de Activos y Acciones de YPF S.A. Ley 24.145. Promulga parcialmente B.O., 13/02/1992. Argentina.

Ley de Mercado de Capitales. Ley 26.831. 27 de diciembre de 2012. Argentina.

Ley de Procedimiento Administrativo. Ley 19.549. B.O., 27/04/1972. Argentina.

Ley de Soberanía Hidrocarburífera Hidrocarburos. Ley 26.741. B.O., 16/04/2012. Argentina.

Ley de Sociedades Comerciales. Ley 19.550. B.O., 30/03/1984. Argentina.

Normas de la Comisión Nacional de Valores. 2001.

Principles of Freedom of Information-Legislation.

Resolución 3/2016 de la Inspección General de Justicia. 29/01/2016.

Resolución General N° 606/12. Comisión Nacional de Valores. 23 de mayo de 2012.

### **Debates Legislativos**

Kicillof, Axel. 2012. Intervención del vice-ministro de economía Axel Kicillof durante la reunión plenaria de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles del Senado de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 17 de abril. Consultado el 21 de noviembre de 2015. Disponible en: [http://www.clarin.com/politica/kicillof-ypf\\_CLAFIL20141114\\_0004.pdf](http://www.clarin.com/politica/kicillof-ypf_CLAFIL20141114_0004.pdf)

Senado de la Nación Argentina. 2016. Reunión plenaria de las comisiones de asuntos constitucionales, de Presupuesto y Hacienda y de Justicia y Asuntos Penales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1 de junio.

Senado de la Nación Argentina. 2016. Reunión plenaria de las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Presupuesto y Hacienda y de Justicia y Asuntos Penales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de junio.

### **Libros**

Alberdi, Juan Bautista. 1852. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*.

Alvarez Tagliabue, Cynthia. 2013. "La actual naturaleza jurídica YPF SA y sus implicancias jurídicas". En *Estudios de Derecho Publico*, coordinado por Enrique M. Alonso Regueira, 815-826. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/008-edp-alvarez-tagliabue.pdf>

Arrobio, Alexandre, Ana Cristina Hirata Barros, Renaud Francois Beauchard, Alexander Berg, Jim Brumby, Henri Fortin, Jose Garrido, Sunita Kikeri, Blanca Moreno-Dodson, Alejandra

- Nunez, David Robinett, Immanuel Frank Steinhilper, Sanjay N. Vani, Marinus Verhoeven y Laura de Castro Zoratto. 2014. *Corporate Governance of state-owned enterprises. A toolkit*. Washington DC: The World Bank. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit>
- Balbin, Carlos F. 2011. *Tratado de derecho administrativo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- Balbín, Carlos F. 2011. *Tratado de derecho administrativo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- Basterra, Marcela. 2004. "La protección constitucional del derecho de acceso a la información pública. Alcance y reglamentación (1994-2004)". En *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*, coordinado por Germán J. Bidart Campos y Andrés Gil Domínguez, 55-82. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar.
- Basterra, Marcela. 2016. Prólogo a *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada* de Adrián Pérez, 13-20. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaria de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/Ley-27275-Comentada.pdf>
- Basterra, Marcela. 2016. Prólogo a *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada*. De Adrián Pérez, 13-20, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/Ley-27275-Comentada.pdf>
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo. 2008. *El estado empresario en la industria argentina, Conformación y Crisis*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Braccacini, Fernando, Agustina De Luca, Juan Negri, Rosario Pavese y Pablo Secchi. 2016. "Doce puntos para transformar nuestras instituciones: agenda de transparencia 2016". En *Corrupción y transparencia, Informe 2015*, compilado por Pilar Arcidiácono, Pablo Secchi y Karina Kalpschtrej, 249-277. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.
- Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. 1984. *Régimen jurídico de los conocimientos técnicos. Know how y secretos comerciales e industriales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Campione, D. 2007. *Orígenes estatales del peronismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Carbajales, Juan José. 2015. *Las sociedades anónimas bajo injerencia estatal-SABIE-*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea.
- Cassagne, Juan Carlos. 2000. *Derecho Administrativo*. 6ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2007. *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2012. *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*. Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.7/12. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/el%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20americas%202012%2005%2015.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2013. *Jurisprudencia nacional sobre la libertad de expresión y acceso a la información*. Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/V/II.147. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20JURISPRUDENCIA%20DOMESTICA%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20Y%20AI.pdf>
- Damsky, Isaac Augusto. 2004. “Los derechos de participación en el control administrativo del sector público a partir de la reforma constitucional de 1994”. En *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*, coordinado por Germán J. Bidart Campos y Andrés Gil Domínguez, 171-198. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar.
- Dromi, José Roberto. 1986. *Introducción al derecho administrativo*. Madrid: Grouz.
- Dromi, José Roberto. 1991. *Reforma del Estado y privatizaciones*. Buenos Aires : Astrea, 1991
- García Ramírez, Sergio y Gonza, Alejandra. 2007. “La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. San José [Costa Rica]: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion.pdf>

- Gelli, María Angélica. 2012. *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Tomo I. 3ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- Gordillo, Agustín. 2009. “El «poder de policía»”. En *Tratado de Derecho Administrativo*. 9ª edición. tomo II, sección III, capítulo V. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FDA. Disponible en: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo2/capitulo5.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo5.pdf)
- Gordillo, Agustín. 2013. “Clasificación de los entes públicos”. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo I, capítulo XIV. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: F.D.A. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.gordillo.com/>
- Gordillo, Agustín. 2013. “La nacionalización. Las sociedades del estado. La participación accionario del estado en empresas privadas”. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo IX, sección VI, capítulo XXII. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: F.D.A. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.gordillo.com/>
- Gordillo, Agustín. 2014. “Las empresas del estado”. En *Tratado del Derecho Administrativo, Primeros Manuales*, tomo IX, libro I, sección VI, capítulo XXIII. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FDA. Consultado el 31 de marzo de 2017. Disponible en: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo9/libroi/capitulo23.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo23.pdf)
- Gordillo, Agustín. 2014. “Las sociedades de economía mixta”. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo IX, libro I, sección VI, capítulo XXIV. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FDA. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo9/libroi/capitulo24.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo24.pdf)
- Lavalle Cobo, Dolores. 2009. *Derecho de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Astrea.
- Luchisnky, Rodrigo. 2006. *El sistema de gobierno societario: corporate governance en el derecho argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Otamendi, Jorge. 2010. “Los valores intangibles de la empresa”. En *Tratado de la Empresa*, dirigido por Ana Piaggi, 716-787. volumen II. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Pallazi, Pablo A. 2014. *Legislación y casos de Propiedad Intelectual*. Borrador del 8/8/2014. UDESA.
- Pérez, Adrián. 2016. *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/Ley-27275-Comentada.pdf>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2016. “Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública”.

En *Informe Anual 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* coordinado por Edison Lanza. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso.pdf>

- Rosenblum, Peter and Susan Maples. 2009. "Commercially Sensitive Information and the Public Interest". In *Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries*, 33-40. New York: The Revenue Watch Institute. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/rwi-contracts-confidential.pdf>
- Rougier, Marcelo y Claudio Belini. 2008. *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial.
- Schvartz, Fernando M. 2008. *Mercado de Capitales: Transparencia y mejores prácticas: El gobierno de las empresas cotizadas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Osmar Bugatti.
- OCDE. 2016. *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Edición 2015. Paris: Éditions OCDE. Consultado el 9 de julio de 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>
- OCDE. 2011. *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de «las Empresas Públicas*. Ed. 2011. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>
- Zuccherino, Daniel R. y Carlos O. Mitelman. 2000. "Información Confidencial". En *Derecho económico empresarial. Derecho industrial. Derecho de la Competencia. Marcas y patentes. Secreto empresarial. Derecho laboral empresarial*, 241-265. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.

### **Artículos de revistas y papers**

- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. 2010. *Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información*. Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General.
- "Aportes para una Ley de Acceso a la Información Pública". Documento presentado por Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Asociación por los Derechos Civiles, Directorio Legislativo, Fundación Conocimiento Abierto, Foro de Periodismo Argentino, Datos Concepción y Poder Ciudadano el 19 de Abril de 2016 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.adc.org.ar/wp-content/uploads/2016/04/Documento-OSC-Discusi%C3%B3n-Ley-AIP-1.pdf>

- Abramaovich, Victor y Curtis Christian. 2000. “El acceso a la información como derecho”. En *Anuario de Derecho a la Comunicación* 1. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/05/EL-ACCESO-A-LA-INFORMACI%C3%93N-COMO-DERECHO.pdf>.
- Aguilar Valdez, Oscar R. 2004. “Competencia y regulación económica- Lineamientos para una introducción jurídica a su estudio-”. En *Servicio Público, Policía y Fomento, Ciencias de la Administración*, Ediciones RAP: 59-121.
- Aguirre, Juan Ignacio. “Derecho al acceso a la información pública: la confidencialidad entre las petroleras YPF SA y Chevron”. En *Derecho Administrativo* 104: 300-305.
- Alfaro, Griselda. “Situación sobre el derecho de acceso a la información pública en Argentina (2010-2012)”. En *Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social* 87 (julio/diciembre). Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: [http://dialogosfelafacs.net/wp-content/uploads/2015/87/87\\_Revista\\_Dialogos\\_Situacion\\_sobre\\_el\\_Derecho\\_de\\_Acceso\\_a\\_la\\_Informacion\\_Publica\\_en\\_Argentina\\_2010-2012.pdf](http://dialogosfelafacs.net/wp-content/uploads/2015/87/87_Revista_Dialogos_Situacion_sobre_el_Derecho_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica_en_Argentina_2010-2012.pdf)
- Amstrong, Philip. 2015. “Corporate Governance and State-owned Enterprises”. At *Ethical Boardroom* (Spring). Consultado el 13 de julio de 2017. Available at: [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/1299668047f4ee8bae58ff299ede9589/EB\\_IFC\\_Phil\\_Armstrong.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/1299668047f4ee8bae58ff299ede9589/EB_IFC_Phil_Armstrong.pdf?MOD=AJPERES).
- Balbín, Carlos F. 2013. “Régimen jurídico de las actividades empresariales del Estado. Las empresas absorbidas por el Estado”. En *Ediciones Especiales Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público* 328: 625-637. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: [http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/organizacion\\_administrativa/regimen\\_juridico\\_de\\_las\\_actividades.html](http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/organizacion_administrativa/regimen_juridico_de_las_actividades.html)
- Barrera, Mariano A. 2012. “Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF”. En *Cuadernos del CENDES* 29 (80): 101-129. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40325107004>
- Basterra, Marcela I. 2014. “Los límites al ejercicio del derecho de acceso a la Información Pública. El caso «Chevron»”. En *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo* 3(2): 121-168. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://marcelabasterra.com.ar/los-limites-al-ejercicio-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-el-caso-chevron/> (Consultado el 9 de julio de 2017)

- Basterra, Marcela. 2016. “Finalmente, ¿Una Ley de Acceso a la Información Pública para Argentina?”. En *Suplemento Constitucional de La Ley Online* 1(E). Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://marcelabasterra.com.ar/finalmente-una-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-para-argentina/>
- Beller, Ricardor W. y Abelenda, Maria de los Milagros. 2012. “Nuevo régimen para directores designados por el estado”. *Marval, O’Farrel y Mairal*. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.marval.com.ar/publicacion/?id=5926>
- Bequai, August. “Asegurando la confidencialidad de los secretos comerciales”. En *Derecho de Alta Tecnología* 3:10-12.
- Bidart Campos, Germán J. “El caso «Urteaga»: un habeas data novedoso para relacionar derechos y garantías”. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/1999/09.pdf>.
- Boulay, Charlotte. 2015. “The protection of trade secrets and know-how. Are countries providing enough or too much protection?”. Paper presented at the Congress of the Ligue Internationale Du Droit de la Concurrence, Stockholm, Sweden, 12th june. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: <http://www.ligue.org/uploads/documents/cycle%202015/Cycle%202015/Rapports%20B/2015rapportBsuisse.pdf>.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. “La información como herramienta para la protección de los derechos humanos”. *CELS*. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso\\_info.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_info.pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2002. *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/V/II.116. Consultado: 12 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “El Acceso a la Información Pública, su evolución y aplicaciones en los países de las Américas - Módulo II: Estándares Interamericanos de Acceso a la Información”. Organización de los estados Americanos, p. 11. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/2%20Modulo%20II%20Estandares%20Interamericanos%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n.doc>.
- Cura, Jose Maria y Bello Knoll Susy Ines. 2012. “La sociedad anónima con participación estatal mayoritaria su naturaleza jurídica a la luz de un fallo clarificados”. *Todavía Somos Pocos*. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en:

<http://www.todaviasomospocos.com/wp/wp-content/uploads/2012/02/La-sociedad-an%C3%B3nima-con-participaci%C3%B3n-estatal-mayoritaria.pdf>

Díaz Cafferata, Santiago. 2009. “El derecho de acceso a la información pública”. En *Lecciones y Ensayos*. 86: 151-185. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>

Dromi, Jose Roberto y Kerlmenajer de Carlucci Aída. “Sociedades del Estado: concepto, clases y caracteres”. En *Revista Idearium*, 2. Consultado: 9 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.um.edu.ar/ojs-new/index.php/Idearium/article/view/769/751>

Duston, Thomas and Ross Thomas. “Intellectual property protection for trade secrets and know how”. *Intellectual Property Owners Association*. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: [http://www.ipo.org/wp-content/uploads/2013/04/IP\\_Protection\\_for\\_Trade\\_Secrets\\_and\\_Know-how1076598753.pdf](http://www.ipo.org/wp-content/uploads/2013/04/IP_Protection_for_Trade_Secrets_and_Know-how1076598753.pdf).

Eliade, Analía. 2013. “El derecho de acceso a la información pública. Derecho humano universal e indivisible y mecanismo de realización democrática”. En *Revista Academica de la Federacion Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social* 87 (julio/diciembre). Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://dialogosfelafacs.net/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-derecho-humano-universal-e-indivisible-y-mecanismo-de-realizacion-de-la-vida-democratica/>

Fenwick & West LLP. 2001. “Trade Secrets Protection: A primer and Desk Reference for Managers and In House Counsel”. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WYbOY0\\_3YhoJ:https://www.fenwick.com/FenwickDocuments/Trade\\_Secrets\\_Protection.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ar](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WYbOY0_3YhoJ:https://www.fenwick.com/FenwickDocuments/Trade_Secrets_Protection.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ar)

Ferreya, Leandro E. 2013. “Acceso a la información: hacia la democratización de la administración pública”. En *Lecciones y Ensayos* 9: 117-134. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/91/acceso-a-la-informacion-hacia-la-democratizacion-de-la-administracion-publica.pdf>

Gelli, María Angélica. “Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública”. *Chau Indiferencia*. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://chauindiferencia.org.ar/pdf/LibertadExpresion.pdf>

Giustiniani, Rubén H. 2016. “El derecho al acceso a la información pública y el contrato YPF-Chevron”. En *Informe Ambiental Anual 2016* de Fundación Ambiente y Recursos

Naturales,193-198. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/13Giustiniani.pdf>.

Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información. 2010. “Comentarios y guía de implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información”. Consejo permanente de la Organización de los Estados Americanos. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2841-10\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2841-10_esp.pdf).

Latin American Roundtable on Corporate Governance. 2003. “White Paper on corporate governance in Latin America”. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/18976210.pdf>

Lavalle Cobo, Dolores, Marta Rovere B. y Cornelia Schmidt-Liermann.2002 “Derecho y acceso a la información en Argentina”. *Fundación Konrad Adenauer*. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: [www.asociacionag.org.ar/pdfcap/3/Diaz%20.doc](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/3/Diaz%20.doc)

Lavalle Cobo, Dolores. 2012. “Derecho y acceso a la información en Argentina”. [www.mejordemocracia.gov.ar](http://www.mejordemocracia.gov.ar). Consultado el 20 de septiembre de 2016.

Levine, David S. 2007. “Secrecy and unaccountability: trade secrets in our public infrastructure”. In the *Florida Law Review* 59: 135-197. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: [http://www.floridalawreview.com/wp-content/uploads/2010/01/Levine\\_BOOK.pdf](http://www.floridalawreview.com/wp-content/uploads/2010/01/Levine_BOOK.pdf).

Levine, David S. 2011.“The People’s Trade Secrets?”. In the *Michigan Telecommunicats and Tech Law Review* 18 (61): 61-116. Available at: <http://www.mtlr.org/voleighteen/levine.pdf>

Longo, Gustavo. 2005. “Estado y empresas públicas en la provincia de Buenos Aires”. Subsecretaria de la Gestión Pública. Secretaria General de la gobernación, Gob de la Pcia de Bs As, Plan Trienal Gestión Pública 2004/2007 5.3. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: [http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/memoria\\_ssgp/Contenido/Documentos/documento5\\_estadoempresa.doc](http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/Contenido/Documentos/documento5_estadoempresa.doc)

Mertehikian, Eduardo. 2015. “El caso Giustiniani vs. YPF y el acceso a la información pública”. En *El Derecho* 265: 811-813.

Moltó, Mauricio. 2011. Reseña bibliográfica de *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, de Claudio Belini y Marcelo Rougier. *DAAPGE*, año 11 (16): 165-167.

Montero, María Eugenia. 2015. “Análisis comparativo del Habeas data y el acceso a la información pública”. Sección “Artículo de autores integrantes de otras cátedras” en *Profesor Eduardo Jiménez, Portal Jurídico y Doctrinario*. Consultado el 13 de julio de

2017. Disponible en:<http://www.profesorjimenez.com.ar/web/wp-content/uploads/2015/07/HabeasData.pdf>.

OECD General Secretary. 2015. "OECD report to g-20 finance ministers and central bank governors". 4-5 September, Ankara. Consulted the 13th of July, 2017. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>

OECD y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2016. "Transparency and disclosure measures for state-owned enterprises (SOEs): Stocktaking of national practices". Mexico City, Mexico, 7-8 June. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: <https://www.oecd.org/daf/ca/2016-SOEs-issues%20paper-Transparency-and-disclosure-measures.pdf>

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. 2002. "Los secretos comerciales valen más que el oro: protejámoslos". En *Revista de la OMPI* (Abril): 12-14.

Oyhanarte, Marta y Kantor, Mora. 2015. "El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad". En *Libro Poder Ciudadano*, 253-280. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en: [http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/04/Libro PoderCiudadano CapVII- Acceso-a-la-informacion-publica.pdf](http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/04/Libro_PoderCiudadano_CapVII- Acceso-a-la-informacion-publica.pdf)

Penfold Michael, Oneto Andrés and Rodríguez Guzmán Guillermo. 2015. "Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America". In the *Public Policy and Productive Transformation Series* 20. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/845/CAF%20N20%20ENGLISH%20V FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Perrino, Juan Pablo. 2014. "«Giustiniani», un caso para reflexionar sobre el ámbito de aplicación del Reglamento de Acceso a la Información Pública". En *Derecho Administrativo* 2014: 306-310.

Pinto, Ana Laura. "La privatización de YPF durante la década menemista en comparación con la re-estatización de YPF en el gobierno de Cristina Fernández". En *Revista de Ciencia Política* (18). Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num18art5.php>

Rodríguez Villafañe, Miguel Julio. 2004. "Acceso a la información pública en Argentina". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2004-2: 575-597.

Rueda, Pablo. 2012. "Una jornada trascendente: a propósito del debate en el Senado de la Nación de la ley de expropiación de YPF S.A". En *Revista Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires* 72: 53-74. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en:

<http://www.colabogados.org.ar/larevista/pdfs/id15/una-jornada-intrascendente-ley-de-expropiacion-de-yypf.pdf>

- Sacristán, Estela B. 2015. “Acceso a la información en poder de una persona pública no estatal”. 2a ed. En *Derecho constitucional* u: 275-310.
- Sacristán, Estela B. 2016. “Acceso a la información: a propósito de los casos PAMI y Giustiniani”. En *Suplemento especial derecho procesal constitucional de Jurisprudencia Argentina* 2016-I: 1201-1213.
- Sacristán, Estela. 2014. “Concesiones y licencias de servicios públicos en las leyes 24.065 y 24.076 y acceso a la información pública”. En *Derecho Administrativo* 95:1135-1151.
- Sagharadze Salome, Chareli Sophio and Saladze Sulkhan. “Transparency and Accountability of State Owned Companies”. 2015. *Georgia Young Lawyers Association*. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: [https://gyla.ge/files/news/sawarmoebi\\_eng.pdf](https://gyla.ge/files/news/sawarmoebi_eng.pdf).
- Sagües, Nestor. 2004. “Interpretación constitucional y alquimia constitucional (el arsenal argumentativo de los tribunales supremos)”. En *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*,1: 151-170.
- Gelli, María Angélica. 2016. “Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones”. En *La Ley Online* AR/DOC/2969/2016. Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: [ftp://ftp.justiciachaco.gov.ar/biblioteca/BIE/BIE\\_9\\_290916/GELLI.pdf](ftp://ftp.justiciachaco.gov.ar/biblioteca/BIE/BIE_9_290916/GELLI.pdf)
- Schneider, Lorena R. 2015. “El restringido derecho de acceso a la información de los entes societarios inscriptos ante el registro público”. En *Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones* 271 (marzo/abril). Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en: [http://www.blascoschneider.com.ar/publicaciones/la\\_proteccion\\_de\\_datos\\_de\\_los\\_entes\\_societarios.pdf](http://www.blascoschneider.com.ar/publicaciones/la_proteccion_de_datos_de_los_entes_societarios.pdf).
- Serrano, Gustavo A. 2013. “Corte Sup., 4/12/2012 - Asociación Derecho Civiles v. Estado Nacional - PAMI”. En *Derecho Administrativo* 88: 1151-1167.
- Serrano, Gustavo A. 2013. “El acceso a la información pública y los entes públicos no estatales”. En *Derecho Administrativo* 88 (julio/agosto): 1161-1167.
- Siseles, Osvaldo. 2016. “Acceso a la información. Especial referencia a las sociedades con participación estatal”. En *Derecho Administrativo* 103(enero/febrero): 211-231.
- Steiner, Bernard C. 1905. “Trade Secrets”. In the *Yale Law Journal* 14 (7): 374-379. Consulted the 13th of July, 2017. Available at: <http://www.jstor.org/stable/781605>
- Thomas, Gustavo J. 2012. “YPF y las lecciones del paso ¿Vuelta del Estado Empresario?”. *Infojus*. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en:

<http://www.infojus.gob.ar/gustavo-thomas-y-pf-lecciones-pasado-vuelta-estado-empresario-dacf120105-2012-06-15/123456789-0abc-defg5010-21fcanirtcod#CT000>

*Unión para la Apertura Universitaria-Derecho*. “Las sociedades del estado”. Consultado: 20 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://upauderecho2.blogspot.com.ar/2008/05/las-sociedades-del-estado.html>

## **Fallos**

### ***- Jurisprudencia Nacional***

Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca. “Colombo, María Teresita del Valle y Otros (Diputados Provinciales FCS) c. Presidente del Directorio de La Empresa Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado s/ acción de amparo por mora en la administración”. 20 de abril de 2016.

Corte Suprema de Justicia de la Nación 36/2014 (50-G)/RHE. “Gil Lavedra, Ricardo y otro c/ Estado Nacional-Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios s/ amparo”. 14 de Octubre de 2014.

Corte Suprema de Justicia de la Nación 397/2014 (50-G)/RHE. “Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo c/ Estado Nacional- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Inspección General de Justicia s/ amparo Ley 16986”. 14 de Octubre de 2014.

Corte Suprema de Justicia de la Nación CAF39019/2014/CA1-CS1. “Stolbizer, Margarita c/ EN – M° Justicia DDHH s/ Amparo ley 16986”. 1 de septiembre de 2015.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI-(dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Fallos 335: 2393.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Buenos Aires cía. de Seguros SA v. Petroquímica Bahía Blanca SA”. Fallos 311:750.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “CIPPEC c/ EN - Ministerio de Desarrollo Social-dto.1172/03 s/ amparo ley16.986”. Fallos 337:256.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Costa Hector R. c/ Municipalidad de la Capital”. Fallos 310:508.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ Amparo Ley 16.986”. 27 de junio de 2016. Fallos 339: 827.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Giustiniani, Rubén Héctor c YPF – s/ amparo por mora”. 10 de noviembre de 2015. Fallos 338:1258.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Oehler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy - Estado Provincial s/ Recurso de inconstitucionalidad”. Fallos 337:1108.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Perez, Eduardo y Bortnik, Ruben por injurias a Pastorino, Juan Guido”. Fallos 257:308.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo ley 16.986”. Fallos 321: 2767.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “YPF SA v. Municipalidad de La Matanza s/ amparo”. Fallos 319:218.

Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. “Diego Martínez c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Abril de 2009.

Sala I de la Cámara Contencioso Administrativo Federal. “YPF SA c/ AES Uruaiana Emprendimientos SA y otros s/ recurso directo de organismo externo”. 7 de octubre de 2014.

Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo. “Poder Ciudadano c/ EN – Banco de la Nación Argentina – s/ Amparo Ley 16.986”. 22 de febrero de 2015.

Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo. “Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. contra la Cámara de Senadores”. 27 de Mayo de 2005.

Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso y Administrativo Federal. “Tiscornia Sofía y otro s/ Amparo Ley 16.986”. 17 de diciembre de 1997.

Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. “Stolbizer, Margarita c/ EN – M Justicia DDHH s/ amparo ley 16.986”. 10 de noviembre de 2015.

Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. ”Monner Sans Ricardo c/ Estado Nacional s/ Amparo Ley Nº 16.986”. 14 de junio de 2006.

Sala V de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. “Martínez, Silvina Alejandra c/ EN – M Justicia DDHH s/ Amparo Ley 16.986”. 27 de octubre de 2016.

Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal. “Morales, Gerardo. Rubén c. E. N. —Ministerio de Economía— s/amparo por mora”. 18 de octubre de 2007.

**- *Jurisprudencia Internacional***

Corte Interamericana de Derechos Humano. “Gomes Lund et al vs. Brasil”. 24 de noviembre de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Claude de Reyes y otros vs Chile, 19 de Septiembre de 2006.

United States Supreme Court. “Department of Transportation v. Association of American Railroads”. 2015, 9th of March.

United States Supreme Court. “Public Citizen Health Research Group v. FDA”. 1983, 15th of April.

### **Otros documentos**

#### ***- Opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos***

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva 6/86. 9 de mayo de 1986.

#### ***- Información disponible en la “Autopista Financiera” de la Comisión Nacional de Valores***

“Cesión de participaciones en concesiones de Río Neuquén y Aguada la Arena a favor de YPF S.A.”.

14/10/2016

YPF S.A. – Adquisición participación adicional en Aguada de la Arena. 23/02/2017

YPF S.A. y PETRONAS Ratifican continuidad del acuerdo en La Amarga Chica. 23/11/2016

YPF S.A. y O&G Developments Ltd. S.A., firman el acuerdo para el desarrollo de hidrocarburos en el área Bajada de Añelo en la provincia de Neuquén. 12/05/2017

YPF S.A. celebra acuerdo con Schlumberger Oilfield Eastern Ltd. 12/4/2017

YPF S.A. Resultados consolidados. 1T 2017.

YPF S.A Resultados consolidados. 3T 2016.

Memorándum de Entendimiento entre YPF, PAE, TOTAL y WIAR. 29/03/2017

Acuerdo con Chevron. 22/09/2016

YPF: Información Relevante. 10/03/2017

YPF S.A. celebra acuerdo con PATAGONIA OIL CORP. 18/04/2017

YPF S.A. s/ Versiones Periódísticas. 18/04/2017