



**TRABAJO FINAL DE GRADO – Abogacia - 2019**

NOMBRE Y APELLIDO: Juan Carlos Bonvicini

LEGAJO: VABG5765

DNI: 11.892.204

**ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA Y DECRETOS SECRETOS -**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - ULTIMA RATIO DE RAZONABILIDAD**  
**JURIDICA**

FALLO: C.S.J.N. “Savoia, Claudio Martín c/ Estado Nacional  
- Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16986”

TUTOR: Profesor Dr. Nicolás Cocca

Sumario: I. Introducción.- II. Solicitud de información-negativa administrativa.- III Amparo, 1ra. instancia.- IV.- Revocación cautelar por la Cámara de Apelaciones - controversia.- IV. Dictamen de la Suprema Corte. Puesta en valor de la razonabilidad jurídica.- V Conclusión.-

## **I.- Introducción:**

Este trabajo tiene por finalidad establecer la centralidad de los argumentos que motivaron a las distintas instancias judiciales a fallar controversialmente respecto a una solicitud de acceso a información pública, lo que culminó en el mas reciente decisorio de nuestro máximo tribunal al respecto. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 7 de marzo de 2019 ratificó su doctrina referente al derecho que le asiste a todo ciudadano a tener acceso a la información pública dictando sentencia de fondo en “Savoia, Claudio Martín c/ Estado Nacional - Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16986”, la pertinencia de la elección de este fallo es hacer notar que con esta sentencia la Corte mantiene la vigencia de doctrinas que deberían considerarse indiscutidas y con difícil posibilidad de controversia. Se afianza en consecuencia el fomento de la participación ciudadana en asuntos públicos y por otro lado se debilita la línea divisoria entre gobernantes y gobernados en una democracia, diluyéndose significativamente la calificación de administrado para convertirse en ciudadano, con la carga que esta denominación conlleva.

## **II.- Solicitud de desclasificación-negativa administrativa.**

Con fecha 16 de mayo de 2011, Claudio Savoia, por Mesa de Entradas de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, solicitó se ponga a su disposición copias de decretos secretos del Poder Ejecutivo que fueran dictados por el gobierno de facto entre los años 1976/1983 de conformidad con el decreto 1172/03 que disponía reglas y principios a seguir para lograr el acceso a la información pública por el ciudadano. Legitimó el requerimiento mencionando su calidad de periodista y argumentó el pedido en la presunción que en los mismos podría existir información inherente a la desaparición forzada de personas. El Poder Ejecutivo rechazó la solicitud fundamentando su decisión en la inexistencia de la posibilidad administrativa de

acceder a lo peticionado, invocando justamente el carácter 'Reservado' y 'Secreto' de la documentación con sustento en el artículo 16 inciso "a", del anexo VII del decreto mencionado en cuanto faculta al Poder Ejecutivo Nacional a negarse a brindar información, se destaca en la negativa la inexistencia de normativa genérica que habilite la publicidad.

### **III.- Amparo. 1ra. instancia.**

Agotado el reclamo administrativo el requirente presenta una acción de amparo contra la Secretaría Legal y Técnica en los términos del artículo 34 de la Constitución Nacional, que recae en el Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo nro. 5 que se declara competente para entender.

Savoia, con el patrocinio letrado de la Asociación por los Derechos Civiles, cuyo miembro fundador fue el Dr. Rosenkrantz –posteriormente, Juez de la Corte- en su amparo manifiesta que la negativa fue arbitraria e injustificada, menciona que no existe en la Constitución Nacional norma alguna que permita al Ejecutivo el dictado de decretos reservados o secretos, atribución esta según refiere que solo le corresponde al Congreso. Agregó que como consecuencia de los principios generales del derecho propios de un sistema democrático y republicano, los actos y normas jurídicas deben ser conocidas por todos aquellos a los que se les aplican en base a los términos de la desclasificación dispuesta en el decreto 4/2010, el cual en su artículo 1ro. expresamente dispone la desclasificación de los dictados entre 1976/1983, fundamento que, debe decirse, no se lee en la presentación administrativa. Efectúa así mismo un planteo subsidiario, tal es señalar que en caso que la información cuestionada estuviera legítimamente clasificada, de todas maneras los Magistrados de la Nación estarían facultados para revisar la documentación "en la intimidad del despacho" y verificar de ese modo la veracidad en cuando a si se utilizaron parámetros legítimos y corresponde sustraer del conocimiento público la información.

La Jueza dio lugar a la acción de amparo y en un fallo de clara lectura dispuso que se le exhiban al peticionante los decretos. En el razonamiento utilizado para arribar a esa conclusión menciona que en materia de información pública la regla es la obligación de los órganos del estado de informar a los ciudadanos cuando les sea solicitado a menos que la vía legislativa haya establecido una excepción. Que la valoración para ello debe ser siempre restrictiva. Que el concepto de solicitud que dispone el decreto 1172/03 es el de legitimación amplia, por lo que debe entenderse que no es necesario gozar de una situación jurídica calificada a los fines de requerir

información pública. Menciona que el decreto 4/2010 ya había oportunamente dispuesto relevar de la clasificación de seguridad toda información que pueda vincularse con la acción del gobierno de facto. Con respecto a la legitimación para solicitar el amparo dijo que es suficiente la que el artículo 43 de la Constitución Nacional da al demandante.

Dispone que si el Poder Ejecutivo considerara que la documentación pudiera encontrarse comprendida en la excepción que describen los artículos 2 y 3 del decreto 4/2010, donde se exceptúa de la desclasificación toda información relativa al conflicto bélico del atlántico sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal e información de carácter estratégico militar, se le deberá entregar una copia certificada de aquellos a fin de permitirle tomar conocimiento personal y directo de lo peticionado asegurando el mantenimiento de la confidencialidad tal lo contempla el Art. 40 inciso 2do. Ley 25.326 y verificar de esta forma si la negativa se encuentra debidamente justificada. Recuerda el concepto que la publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los pilares de todo gobierno republicano, que el derecho a la información está consagrado en la Constitución Nacional. Hace saber que en el caso resuelto no hay motivos de peso o gravedad suficientes para soslayar tan importantes principios. Agrega que en el contexto normativo que se estudia para resolver no advierte que la decisión de la administración se encuentre suficientemente fundada en función de la protección de defensa de la Nación, del orden y la seguridad pública, emplazando a que el término de 10 días se haga entrega al demandante de lo solicitado.

#### **IV.- Cámara de Apelaciones revoca cautelar-controversia.**

Contra esta decisión el Estado Nacional interpuso recurso de apelación, recayendo en la sala I de la Cámara Nacional de apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal quien se produce rechazando el amparo, revocando el fallo de 1ra. instancia, ratificando en consecuencia la decisión administrativa, quedando planteado de esta forma un *problema jurídico* de máxima relevancia, toda vez que dos instancias judiciales, *utilizando el mismo plexo normativo vigente*, arribaron en lo medular a fallos distintos.

El rechazo de la Cámara se valió de una línea argumental que centralmente establece que Savoia no tenía legitimación para demandar por no haber demostrado un interés suficiente y concreto -diferenciado del que cualquier ciudadano puede tener -en acceder a la información solicitada, *ignorando* que el reglamento general en su artículo 6to. dispone que toda persona física o jurídica tiene derecho a solicitar, acceder, y

recibir información, no siendo necesario requisitos especiales. Menciona que en el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo, es válido que pueda disponerse que cierta información quede excluida del acceso público en interés de la seguridad interior, defensa nacional y las relaciones exteriores, en base a la norma del art. 16 de la Ley 25.520-Ley de Inteligencia Nacional- y el artículo 16 del reglamento general de acceso a la información pública. Destacó que el actor “no ha anudado la condición de periodista invocada en la demanda, con la defensa de un derecho subjetivo sobre un bien jurídico individual ni con la tutela de un derecho de incidencia colectiva según las diversas categorías de intereses enunciadas por la Corte Suprema en el precedente ‘Halabi’ (Fallos: 332:111)”, en el cual instituyó la acción de clase, permitiendo que una sentencia tenga valor para todos los ciudadanos, protegiendo de esta forma derechos homogéneos. Consideró que no alcanzaba con la alegación de un simple interés que derivaría en la probabilidad que la información contenida en los decretos solicitados esté, directa o indirectamente, relacionada con las violaciones de derechos humanos perpetradas por los gobiernos que las dictaron, debe aclararse, de facto. En tal sentido mencionó que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista una causa o controversia en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional. Que el Poder Judicial solo interviene en el conocimiento y decisión de casos por lo tanto la comprobación de la existencia de un caso es imprescindible ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Menciona además que no existió por parte del Poder Ejecutivo ni silencio ni ambigüedad, sino una denegatoria expresa. Aclara que el Ejecutivo ya había iniciado el proceso de desclasificación de algunos documentos, que no todos lo fueron en virtud que el texto del decreto 2103/2012 no dispone un “esquema de desclasificación”. Consideró que por tratarse de información que no es pública, la invocación del decreto 1172/03 es inconducente para sustentar la pretensión. Finalmente expuso que si bien la ley 26.134 contiene previsiones restrictivas sobre normas secretas o reservadas, ellas solo hacen referencia a las leyes pero no a los decretos, entendiéndose que esta apreciación es equivocada toda vez que en el diagrama ideal de una pirámide jurídica, las leyes están sobre los decretos.

Savoia, disconforme con el pronunciamiento interpone recurso extraordinario federal, que le es concedido en base a estar en juego la interpretación de normas de índole federal, y denegado respecto a la arbitrariedad de la sentencia, y en consecuencia se eleva al Máximo Tribunal.

En su previo examen, la Procuración General de la Nación observa que el Poder Ejecutivo había comenzado con la desclasificación a partir del dictado del decreto 2103/2012 que dispuso dejar sin efecto el carácter de secreto y reservado de los dictados con anterioridad a la fecha de la publicación, lo que quitaba al asunto el interés necesario, mencionando que un fallo de la Corte en este sentido resultaba inoficioso, recordando la Procuración que le estaba vedado a la Corte expedirse sobre planteos que han devenido abstractos.

#### **IV.- Dictamen de la Suprema Corte.**

No obstante el dictamen de la Procuración, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró admisible el recurso y dejó sin efecto la sentencia apelada. Como previo, el máximo tribunal ordenó se tome una medida básica, de sentido común, tal fue comprobar y constatar el estado de clasificación de la documentación estableciendo que la mayoría de los decretos habían sido publicados, pero aún quedaban algunos que no estaban desclasificados y que continuaban catalogados como “secreto”, comprobando en consecuencia que continuaba vigente el agravio del recurrente, contradiciendo el dictamen de la Procuración en cuanto a la falta de interés necesario y precisando que el gravamen no es de ninguna manera abstracto. En la solución al *problema jurídico esencial*, reflexiona la Corte que los fundamentos utilizados por la cámara no podían ser mantenidos toda vez que resultaban contrarios a la jurisprudencia que el máximo tribunal ha sentado en la materia desde su primer precedente y que mantiene inalterada hasta sus decisiones más recientes, deja claramente establecido que la legitimación para solicitar acceso a la información que controla el Estado es amplia, y que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, recordando que dar publicidad a los actos de gobierno es un derecho que garantiza la Constitución Nacional

El recurso se resuelve y así se describe en la sentencia, a la luz de la Ley 27.275/2016 de Derecho de Acceso a la Información Pública recordando su perpetua jurisprudencia en cuanto a que si en el transcurso de un proceso se dictan nuevas normas que puedan vincularse con la pretensión, el fallo no puede ser otro que en atención a las modificaciones que se introduzcan, haciendo de esta la razón central para el dictamen. La nueva Ley que entró en vigencia en setiembre de 2017, un año después de su sanción merece un comentario especial ya que extiende su aplicación a todos los

poderes del Estado y reemplaza el decreto 1172/2013 que venía siendo norma principal, limitada solo al Poder Ejecutivo. La nueva Ley 25.275 hace responsable de demostrar la validez de la restricción que pudiera invocarse al sujeto al que se le requiere la información. Así mismo establece el principio “in dubio pro petitor” ante cualquier duda que pueda tener la interpretación de la Ley. Deja claro que las excepciones deben ser descriptas y estipuladas y constar previamente en el texto de la ley el grado de clasificación que pretenda darse.

Se describe que la circunstancia que el demandante haya invocado su carácter de periodista para solicitar la información no resulta dirimente a los fines de decidir sobre la legitimación requerida para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Corte aclara que se trata de un derecho que pertenece a toda la población sin distinción alguna que importe -o pueda importar- una limitación para su goce, que no cabe restringir tal pertenencia sin debilitar el sistema democrático.

El Supremo Tribunal concluyó que la conducta del Estado Nacional resultó ilegítima y recordó principios inherentes al alcance del derecho de acceso a la información que controla el Estado y los puntuales recaudos exigidos para el límite legítimo de ese derecho basados estos en normativa nacional, jurisprudencia propia y exponiendo que toda restricción al derecho de información debe estar dispuesto en una ley por el Congreso y comprendida en los supuestos constitucionales establecidos en la Convención Americana que justamente considera el acceso a la información pública como un derecho humano. Que es fundamental que rija el principio de máxima divulgación, por lo cual se presume que toda información es accesible. Se menciona, que el sistema de excepciones debe ser restringido y que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia de la gestión.

**Razonabilidad Jurídica.** Dictaminó que era necesario dejar sin efecto los argumentos esgrimidos por la Cámara para desconocer la legitimidad del actor, recordando que la legitimación basada en los antecedentes jurisprudenciales mencionados para acceder a la información en poder del estado es amplia y corresponde a toda persona, que se convierte en innecesario acreditar perjuicio, interés directo o afectación personal para su obtención. El acceso a la información tiene como propósito lograr que los integrantes de la sociedad ejerzan el derecho a saber (dicho en el sentido de conocer), por lo que brindar la información no puede depender de la acreditación

de un interés legítimo. Que no es necesaria una legitimación calificada para el acceso a la información desde que la misma no pertenece al Estado, sino al pueblo de la Nación.

Descalificó la Corte Suprema en forma contundente el acto denegatorio administrativo toda vez que consideró que el Estado no puede ocultar información *mencionando dogmáticamente alguna excepción* y esta es sin ninguna duda la argumentación central que descalifica toda futura pretensión de ocultamiento por parte del administrador, toda vez que la Secretaría se había limitado a invocar el carácter “secreto” o “reservado” de los decretos sin aportar mayores precisiones al respecto más allá de las genéricas, dogmáticas y abstractas citas de normas generales que habilitan excepciones. Mas allá que el Máximo Tribunal consideró insuficiente la respuesta estatal al requerimiento particular, la conducta del Estado se convirtió en mucho más cuestionable desde el dictado del decreto 2103/2012, dado que a pesar de éste, muchos documentos quedaron aún clasificados, sin existir por parte del Ejecutivo una explicación formal hacia la sociedad de los motivos por los cuales esas normas continuaban siendo secretas a pesar de la desclasificación dispuesta. Queda evidenciada entonces la necesidad absoluta del establecimiento de pautas claras y previas para la clasificación de la información, de forma tal que este aspecto no recaiga en la decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

## **V.- Conclusión.**

Cerrando este trabajo, se menciona en el punto IV del sumario “Puesta en valor de la razonabilidad jurídica”, al respecto se establece entonces que el argumento central utilizado por el Tribunal Supremo para resolver la cuestión planteada es la ratificación de la disposición dogmática establecida por el fallo, tal es que el Estado no puede negar la información que se le solicite invocando doctrinariamente alguna disposición, señalando que la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción, si se planteara, corresponde al Estado. Así es que con los votos de tres de sus integrantes Maqueda, Lorenzetti y Rosatti, excusándose Highton y Rosenkrantz —este último fue fundador de la Asociación por los Derechos Civiles, patrocinante de Savoia, reafirmó el *principio de legalidad*, estableciendo que toda restricción al derecho de acceso a la información pública debe surgir de una ley formal del Congreso. El instituto de *plenitud informativa* al decir que ante el requerimiento, la información brindada debe ser total. El principio de *legitimación amplia* estableciendo que cualquier ciudadano puede solicitar la



información sin tener que demostrar una situación jurídica especial y el *deber de motivación cualificado*, al disponer que cuando el acto sea denegatorio, el elemento motivacional para que se considere legítimo, debe estar contenido en una norma especial, “cfr.” Canda-Lauhirat (2019). Dictar sentencias por parte de los tribunales inferiores que se aparten contradictoriamente de precedentes históricos de la Corte sin aportar nuevos argumentos que justifiquen el desvío de la tradicional posición sentada por el máximo Tribunal, debe considerarse al menos un dispendio de la debida y esperable celeridad procesal, si bien es cierto que la Constitución Nacional no declara obligatorias las resoluciones de la Corte Suprema para las demás instancias, resulta lógico entender que el deber es de seguimiento, si bien no de obligatoriedad. “cfr” CANDIA (2014). De la lectura del presente trabajo no puede dejar de advertirse que entre las sentencias dadas por las diferentes instancias surge un problema axiológico central, tal es el conflicto jurídico sostenido en distintas definiciones sobre un mismo problema –sistema incoherente-, entre la 1ra. instancia, la Cámara, la Procuración y finalmente el fallo en el que la Corte, no puede sino celebrarse, vuelve a reafirmar el derecho a la información pública que ha mantenido de manera inveterada a través del tiempo en todas sus sentencias. En consecuencia, es legítimo concluir que el fallo tiene un rol preventivo, toda vez que *impacta disuasivamente* en posibles y futuros argumentos denegatorios estatales que pueden estar influidos por eventuales momentos políticos, además de la obvia *consecuencia correctiva* que permitió al ciudadano conocer lo que pretendía, equiparable a saber cómo es gobernado. Al mismo tiempo la decisión ha marcado que el apartamiento del camino a seguir en el manejo de la cosa pública no es una opción para la Corte. No se puede dejar de mencionar que es obvio y quizá hasta un lugar común, lo que no lo convierte en un problema menor, el hecho que se perciba que la política partidaria pueda influir en decisiones administrativas y hasta judiciales, razón por la cual el sistema se consolida cuando la Suprema Corte hace prevalecer la congruencia en sus sentencias, siendo la consecuencia jurídica el apuntalamiento del derecho ciudadano. Y por último, la doctrina de la repetición de las resoluciones dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ante una misma cuestión, acarrea una larga trayectoria en la jurisprudencia nacional, al decir del maestro Bidart Campos “No hay nada tan inconstitucional como aplicar la misma ley en casos semejantes haciendo de esa ley interpretaciones desiguales.” (La Ley-2001)



## REFERENCIAS

Bidart Campos, G. La jurisprudencia obligatoria, publicado en La Ley 2001-F, 1492 LLP 2001, 12899 AR/DOC13474/2001.

C.S.J.N. “Halabi, Ernesto c/P.E.N.-ley 25.783 – dto.1563/04 s/amparo ley 16.968”, fallo disponible en <[sjconsulta.csjn.gov.ar](http://sjconsulta.csjn.gov.ar)>

C.S.J.N. “Savoia, Claudio Martín c/ Estado Nacional - Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16986” sentencia del 7MAR2019, fallo disponible en <[sjconsulta.csjn.gov.ar](http://sjconsulta.csjn.gov.ar)>

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal-causa 19.263/2011 “SAVOIA, Claudio Martin C/Estado Nacional—Secretaria legal y técnica-Dto. 1172/03-Amparo Ley 16.996 de fecha 4SET2012-Disponible en <[sjconsulta.csjn.gov.ar](http://sjconsulta.csjn.gov.ar)>

Candia, F. – Lauhjirat, S. 26/03/2019. Diario Derecho a Innovar Nro.231.Recuperado de <https://dpicuantico.com>

Constitución de la Nación Argentina. B.O. 03ENE1994

Decreto 1172/2003. B.O. 3DIC2003. Reglamento...para el acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional....y de los entes reguladores.

Decreto 4/2010. B.O. 05ENE2010. Relevase de la clasificación de seguridad a toda documentación vinculada con el accionar de las fuerzas armadas en el periodo comprendido entre los años 1976 y 1983.

Gelli, M. La obligatoriedad de las sentencias de la Corte Suprema. Publicado en La Ley 2014-B,383.

Ley 25.326. Principios generales relativos a la protección de datos. B.O. 30OCT2000. Art. 40 inciso 2do.

Ley 25.520 De Inteligencia Nacional. B.O. 3DIC2001. Art. 16.



Ley No. 25.275 Derecho de Acceso a la Información Pública, B.O. 14SET2016, Art.  
2/34.

Pronunciamiento Procuración de la C.S.J.N. de fecha 11JUN2014, Disponible en  
<<https://sjconsulta.csjn.gov.ar>>