



---

## **Derecho de acceso a la información pública.**

*Problemas jurídicos en el fallo “Savoia”.*

---

Autora: Arévalo, Florencia Isabel.

D.N.I.: 35.887.187.

Legajo: ABG04507.

Tutor: Baena, César Daniel.

Carrera: Abogacía.

Institución académica: Universidad Siglo 21.

*Sumario:* I.- Introducción. II.- Hechos de la causa, historia procesal y resolución del tribunal. III.- Análisis de la ratio decidendi en la sentencia. IV.- Análisis y comentario. IV.1.- Antecedentes doctrinarios. IV.2.- Antecedentes jurisprudenciales. IV.3.- Comentario de la autora. V.- Reflexiones finales. VI.- Listado de revisión bibliográfica.

### *I.- Introducción.*

El pueblo argentino ha reclamado por la transparencia de los actos de gobierno desde la Revolución de Mayo, en ese contexto se originó la noción de acceso a la información pública mediante una frase anónima que se pronunció durante una manifestación: "*¡El pueblo quiere saber de qué se trata!*" (Limodio, 2016).

La reforma constitucional de 1994 fue un avance en el proceso de consolidación de una perspectiva sobre la importancia de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (Farioli, 2015). Este derecho permite que sus ciudadanos dispongan de la facultad de acceder a todo tipo de informaciones que posean tanto entidades públicas como personas privadas que ejerzan funciones públicas (Díaz Cafferata, 2009).

La presente nota a fallo se ve motivada por la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) acerca del derecho de acceso a la información pública, ya que a pesar de que existen importantes precedentes relacionados con el mismo, el fallo del periodista Savoia contra la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación es el pionero en resolver teniendo en consideración la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública número 27.275. Asimismo, su análisis resulta relevante porque es necesario resolver los conflictos que se suscitan sobre: los límites en el derecho de acceso a la información pública y el modo en que el Estado debiera proceder ante una situación en la que corresponda negar dicho acceso; por verse comprometida la interpretación de diversas normas de índole federal que regulan, de modo contradictorio, provocando una duda razonable sobre la aplicabilidad de las mismas.

En la siguiente nota se va a analizar el fallo y los problemas jurídicos que se hacen visibles en el mismo, a saber: el de relevancia jurídica y el axiológico. El primero de los mencionados se evidencia por presentarse un conflicto entre dos normas, pertenecientes a un mismo sistema, que no pueden ser aplicadas al mismo tiempo, planteando la dificultad de identificar inicialmente cual será la norma aplicable al caso en cuestión, es un caso llamado de contradicciones o antinomias (Moreso y Vilajosana, 2004). Por un lado, la Secretaria Legal y Técnica de la Nación invoca el decreto

1172/03, pero por otro lado los decretos 4/2010 y 2103/2012 regulan la situación de manera diferente; por lo que el Tribunal se encuentra ante un escenario en el que debe decidir cuál de estas normas debe ser aplicada.

El problema axiológico se manifiesta porque hay un conflicto entre principios en la solución del caso. Robert Alexy (2010) define a este problema como colisión de principios, en donde ante un caso concreto puede presentarse por ejemplo la situación de que dos principios entran en conflicto porque uno permite una situación que el otro prohíbe. En el fallo se hace visible una colisión entre los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública y la defensa de intereses superiores de la Nación que impone preservar en manos del Estado cierta información cuando se tratare de información clasificada como reservada.

## *II.- Hechos de la causa, historia procesal y resolución del tribunal.*

En el marco de la normativa que garantiza el acceso a la información pública, el señor Savoia realizó un pedido a la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, para que se pusieran a su disposición copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre los años 1976 y 1983. La Secretaria rechazó su solicitud basándose en que tales decretos no eran de acceso público por haber sido clasificados como de carácter “secreto” y “reservado”. Ante esa negativa, Savoia interpuso una acción de amparo alegando que tal respuesta estaba deficientemente motivada y que no había ley en sentido formal que sirviera como sustento jurídico válido para justificar el rechazo, agregó que el decreto 4/2010 había dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada.

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5, Secretaría n° 10, hizo lugar al amparo por considerar que el decreto 4/2010 era aplicable al caso, que no existía una decisión fundada del Poder Ejecutivo Nacional que justificara la sustracción de esos decretos del acceso público; condenando al Estado Nacional para que exhiba a la actora los mismos.

Sin embargo, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional, revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó el amparo. Señaló que el peticionario no tenía legitimación por no haber demostrado un interés suficiente y concreto en acceder a la información solicitada y que el Poder

Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer, mediante resolución fundada, que determinada información quedara excluida del acceso público.

El 07 de marzo de 2019 la CSJN admitió el recurso extraordinario federal interpuesto por el señor Savoia, dejó sin efecto la sentencia apelada e hizo lugar al amparo. Con sustento en que las restricciones al derecho de acceso a la información pública deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal y que cuando se deniega una solicitud de información debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundamentada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto.

### III.- *Análisis de la ratio decidendi en la sentencia.*

La Corte admite el recurso extraordinario por considerar que se encuentra en juego la interpretación de normas de naturaleza federal. Al verse comprometida la aplicabilidad de normas de índole federal es que se evidencia el problema jurídico de relevancia. Por un lado, la Secretaría Legal y Técnica de la Nación invoca el decreto 1172/03 que prevé que cuando la información ha sido expresamente clasificada como reservada configura la excepción a la obligación de proporcionar acceso a la misma; pero por otro lado los decretos 4/2010 y 2103/2012 dejan sin efecto el carácter secreto de la información vinculada con el accionar de las fuerzas armadas durante el período comprendido entre los años 1976 - 1983 y de los decretos dictados por el poder ejecutivo nacional.

La conducta del Estado Nacional resultó ilegítima, dado que la contestación de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación se limitó a invocar el carácter "secreto" y "reservado" de los decretos, sin aportar precisiones ni mencionar qué norma jurídica daba sustento para clasificarlos de esa manera. La mera cita de normas generales que habilitan excepciones, en el caso el decreto 1172/2003, no puede considerarse suficiente como respuesta pues no se trata de una ley en sentido formal.

El problema axiológico se presenta porque el Decreto 1172/03 se encuentra en contraposición con los principios de máxima divulgación, de publicidad y transparencia en la gestión pública y con el derecho de acceso a la información.

La ley 27.275 establece que los límites al derecho a la información pública deben ser excepcionales, formulados en términos claros y precisos y exige que la denegación de una solicitud se haga por acto fundado emitido por la máxima autoridad del organismo; de lo contrario se determinará la nulidad del acto denegatorio y la

información requerida deberá ser entregada. Conjuntamente, consagró expresamente el alcance amplio de la legitimación activa del derecho en cuestión, disponiendo que tanto las personas humanas como jurídicas tienen derecho a solicitar y recibir información pública sin necesidad de motivar tal solicitud acreditando un derecho subjetivo o interés legítimo (Ley 27.275, 2016).

Con el dictado del decreto 2103/2012 se ve cuestionada aún más la conducta del Estado, ya que no ha habido un acto formal y explícito que disponga y explique las razones especiales por las cuales esas normas son secretas, a pesar de la desclasificación decretada con carácter general en dicho decreto. No existió una contestación fundada y razonable que, reconociendo la tensión entre el derecho de raigambre constitucional invocado por el demandante y la defensa de los intereses superiores de la Nación que impone preservar en manos del Estado cierta información, justifique circunstanciadamente las razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información.

De acuerdo a diversos fallos el derecho de acceso a la información se rige por el *principio de máxima divulgación*, el que establece la presunción de que toda información es accesible con un sistema restringido de excepciones. Cuando se deniega una solicitud de información debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundamentada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto (CIDH, "Claude Reyes y otros vs. Chile", 2006). De lo contrario, se dejaría redimida la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y se reduciría la actividad del magistrado, sin ninguna posibilidad de revisión del obrar lesivo que es llamado a reparar (CSJN, "Giustiniani, Rubén Héctor c YPF – s/ amparo por mora", 2015).

La Corte ha sentado en su jurisprudencia que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, por lo que corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal; ya que se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación, y que es de un derecho que si se permite restringirlo se correría el riesgo de debilitar al sistema democrático y al principio republicano.

#### IV.- *Análisis y comentario.*

##### IV.1.- *Antecedentes doctrinarios.*

Un caso en donde dos normas ordenan consecuencias jurídicas contradictorias puede solucionarse introduciendo una cláusula de excepción o por la declaración de una de las normas como inválida. Pero para el caso concreto en que dos principios entraran en colisión, se establecen condiciones según las cuales la consecuencia de uno de los principios es aplicable en ese caso, desplazando la consecuencia del principio que lo limita (Suárez Rodríguez, 2012).

Alexy (2010) precisa que la ponderación es el método por medio del cual se determinan las razones que hacen que un principio preceda a otro. Siempre hay un principio aplicable al caso concreto y existe otro que orienta la decisión en sentido contrario. Así, la primacía de un principio viene determinada por el grado de afectación del principio opuesto (*principio de proporcionalidad*). Ante una situación en donde colisionen principios, prevalece en la decisión el que menos afecte al principio contrario. De esta manera, Alexy (1993) expone que uno de los principios debe ceder al otro ya que si no sucedería que su aplicación en el caso concreto violaría el principio que la norma intenta proteger.

El derecho de acceso a la información pública es una consecuencia del sistema republicano de gobierno, a partir de ello podría deducirse que el ciudadano es titular de este derecho. No le es necesario poseer ninguna otra condición para poder ejercerlo y no debe ser forzado a expresar los motivos de su requisitoria. A su vez, el sistema republicano requiere necesariamente la publicidad de los actos de gobierno, lo que exige que se respete el derecho de acceso a la información pública (Díaz Cafferata, 2009).

La ley n° 27.275 enumera los principios aplicables al derecho de acceso a la información pública, los esenciales a la luz de este trabajo son: *Presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, alcance limitado de las excepciones, in dubio pro petitor* y *buena fe*.

*Presunción de publicidad* implica que la información que se encuentra en poder del Estado se presume pública. *Transparencia y máxima divulgación*, que la información debe ser accesible para todas las personas y sólo puede ser limitado el acceso cuando concurra alguna de las excepciones previstas en la ley. El *alcance limitado de las excepciones* se refiere a que los límites del derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, formulados en términos claros y precisos; y que la responsabilidad de justificar cualquier restricción recae en cabeza del Estado. El principio *in dubio pro petitor* refiere a que en caso de duda, la interpretación debe ser efectuada siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho. Y por

último, el principio de *buena fe* indica que los sujetos obligados deben interpretar la ley asegurando la aplicación del derecho y promoviendo la cultura de transparencia (Ley 27.275, 2016, art.1).

Cualquier duda de interpretación sobre el tema debe ser satisfecha en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información (*principio in dubio pro petitor*). Asimismo, los sujetos obligados deben actuar de *buena fe*, interpretando la ley de manera que se cumplan los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información (Milanes, M., Ferreyra, Milanes, V. 2018).

Los límites del derecho de acceso a la información deben ser establecidos previamente por ley y formulados en términos claros y precisos. El sujeto requerido solo podrá negarse a proporcionar la información por acto fundado, la falta de ello determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información solicitada. (Piaggio, Mahomed, 2016).

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (2010), adoptada por la Asamblea General de la OEA, en base al principio de máxima divulgación ha reconocido que las excepciones al derecho de acceso a la información deberán ser claras y específicamente establecidas por la ley.

#### IV.2.- *Antecedentes jurisprudenciales.*

En la jurisprudencia argentina la Corte Suprema sostiene que es contradictorio hablar de leyes secretas cuando la ley es, según la doctrina constitucional clásica, la expresión del pueblo. En consecuencia el Gobierno está obligado a entregar la información pedida y sólo puede negarse si expone y demuestra de manera detallada que entregarla puede causar un daño concreto al Estado (CSJN, “Monner Sans, Ricardo c/ Estado Nacional s/ amparo Ley N° 16.986”, 2014).

De igual manera, estableció que se debe discutir en cada caso concreto si se admite o no el excluir cierta información del acceso público (CSJN, “Ganora, Mario Fernando y otros s/ Habeas Corpus”, 1999). Y determinó que los jueces tienen la facultad y el deber de controlar las razones dadas por el Estado para denegar el acceso a cierta información (CSJN, “R. P., R. D. c/ Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado”, 2011).

La legitimación para solicitar acceso a información en poder del Estado es amplia, por lo que le compete a toda persona sin necesidad de acreditar un interés o una afectación personal (CSJN, "CIPPEC c/ EN - MO Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/

amparo ley 16.986", 2014 y "Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986", 2016).

#### IV.3.- *Comentario de la autora.*

Al requerirse que se determine el alcance de normas de índole federal, la Corte explica en el fallo que tiene como regla que la solución no debe estar limitada por los argumentos que hayan esbozado los tribunales inferiores ni por las posiciones de las partes. En el caso ha realizado esta tarea sin lugar a duda, propiciando una declaratoria sobre el punto en discusión según su interpretación, considerando legislación y jurisprudencia que en instancias anteriores no habían sido mencionadas siquiera.

Asimismo, la Corte menciona en el fallo que la jurisprudencia establece que si en el transcurso del proceso se dictan nuevas normas vinculadas al objeto del litigio, se debe resolver atendiendo a las modificaciones introducidas por considerarse circunstancias sobrevinientes que no pueden dejarse al margen. Por lo que resulta apropiado que haya tomado en consideración el decreto 2103/12 y la Ley n° 27.275.

Fue acertado de la Corte mencionar el caso "Claude Reyes" en varias oportunidades. Ya que en él se señaló que corresponde al Estado probar la legitimidad de la restricción que invoca, mediante una decisión escrita y fundada que permita conocer los motivos y normas en los que se basa. La Secretaria Legal y Técnica de la Nación sólo se limitó a invocar el carácter secreto y reservado de los decretos sin siquiera mencionar qué norma jurídica le daba sustento para clasificarlos de tal manera.

Se pudo haber mencionado a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, adoptada por la Asamblea General de la OEA. La cual se basa en el *principio de máxima publicidad*, y adopta el *principio de buena fe*. Este último tampoco ha sido mencionado por la Corte Suprema, debería considerarse como primordial ya que establece que al tener que interpretarse cualquier instrumento normativo referente al derecho de acceso a la información, la interpretación que se adopte debe garantizar la mayor efectividad de este derecho. Del mismo modo, no se puede dejar de aludir al *principio in dubio pro petitor*, cuando se realice cualquier interpretación se debe resolver en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información (Milanes, M., Ferreyra, Milanes, V., 2018).

Asimismo, en la jurisprudencia argentina el caso "Ricardo Monner Sans c/ Estado Nacional" (2014) sostuvo que era contradictorio definir algunas leyes como secretas ya que, según la doctrina constitucional clásica, la ley es la expresión del

pueblo que se materializa a través de sus representantes. Por lo que la información es de propiedad de las personas y no del Estado, éste último sólo tiene la información como representante de las personas a las que les debe garantizar el acceso a la información.

En autos no se hace mención a los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información. Los que establecen que la información referente a graves violaciones de derechos humanos siempre debe ser revelada. En estos principios se señala además que se corre el riesgo, al permitir que un gobierno apele sin control a argumentos de seguridad nacional, que se transgredan las principales garantías institucionales contra el abuso gubernamental, como ser el control legislativo, la libertad de los medios de comunicación y el gobierno abierto (“Principios de Tshwane”, 2013).

Fue acertado de la Corte subrayar lo decidido por la alzada respecto a la legitimación del actor, ya que los fundamentos fueron contrarios a su jurisprudencia. La Corte en varias de sus sentencias ha definido como amplia la legitimación del derecho de acceso a la información pública. El remarcar ese error podría servir de fundamento para resolver futuros casos en etapas más tempranas.

No cabe ninguna duda que correspondía dejar sin efecto la sentencia apelada y hacer lugar al amparo. Lo que pareciera ser incierto es que la Corte no hiciera hincapié en que los jueces tienen la facultad y el deber de controlar las razones dadas por el Estado para denegar el acceso a cierta información (CSJN, “R. P., R. D. c/ Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado”, 2011).

#### V.- Reflexiones finales.

En este trabajo se han analizado los principales argumentos del fallo de la Corte Suprema de Justicia "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica"; se ha pretendido establecer un marco conceptual y posibles vías de solución ante los problemas jurídicos de relevancia y colisión de principios presentes en el fallo.

En el caso se reafirman y aclaran con mayor precisión cuestiones tales como:

a) La legitimación para solicitar acceso a información pública es amplia.

b) Rige el *principio de máxima divulgación*.

c) Los límites al derecho de acceso a la información son excepcionales; la denegación de una solicitud debe hacerse por acto fundado, no bastando como respuesta la mera cita de normas generales que habilitan excepciones.

La resolución merece elogios, decidió de manera categórica y razonable marcando pautas claras a seguir; y siendo pionera en resolver acorde a la ley n° 27.275.

Marca un hito en la doctrina judicial argentina referida a la controvertida temática del derecho de acceso a la información pública; determina con precisión quienes están legitimados para acceder al derecho, de qué forma debe fundarse el rechazo en caso de proceder algunas de las excepciones previamente establecidas por ley y manifiesta con claridad la primacía del *principio de máxima divulgación* ante cualquier situación en la que se presente un conflicto referido a permitir o no el acceso a la información.

Si bien ha sido notorio el avance en la legislación, aún quedan resabios en el ordenamiento donde ello no se refleja, por lo que en miras al futuro deberían analizarse los casos en que el derecho de acceso a la información se sigue viendo coartado.

#### VI.- Listado de revisión bibliográfica.

##### *Doctrina.*

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Alexy, R. (2010). *La construcción de los derechos fundamentales*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

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

Farioli, M.I. (2015). *La transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Argentina*. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272015000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272015000100006&lng=es&tlng=es).

Limodio, J. (12/05/2016). El pueblo quiere saber de qué se trata. *La política online*. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/el-pueblo-quiere-saber-de-que-se-trata-limodio/>

Milanes, M., Ferreyra, E., Milanes, V. (2018). *Consideraciones sobre el derecho de acceso a la información y las excepciones de seguridad nacional en Argentina*. Recuperado de <https://adcdigital.org.ar/wp-content/uploads/2018/05/ADC-Info-publica-y-seguridad-nacional-Argentina.pdf>

Moreso, J. J. y Vilajosana, J. M. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid, ES: Marcial Pons.

Open Society Foundations (2013). *Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información* (“Principios de Tshwane”). Recuperado de

[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_Taller\\_Alto\\_Nivel\\_Paraguay\\_2018\\_documentos\\_referencia\\_Principios\\_Tshwane.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Taller_Alto_Nivel_Paraguay_2018_documentos_referencia_Principios_Tshwane.pdf)

Organización de los Estados Americanos (2010). *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información*. Recuperado de [https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10\\_Corr1\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf)

Piaggio, L.A., Mahomed, M. M. (2016). *Comentario a la ley 27.275*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/comentario-ley-27275-piaggio.pdf>

Suárez Rodríguez, J. (2012). *El argumento de los principios en la teoría contemporánea del derecho: un alegato antipositivista*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/service/redalyc/downloadPdf/1002/100224190004/1>

*Jurisprudencia.*

CIDH (19 de septiembre de 2006). “Claude Reyes y otros Vs. Chile”.

CSJN (26 de marzo de 2014). "CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986".

CSJN (16 de septiembre de 1999). “Ganora, Mario Fernando y otros s/ Habeas Corpus”.

CSJN (21 de junio de 2016). “Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986”.

CSJN (10 de noviembre de 2015). “Giustiniani, Rubén Héctor c YPF – s/ amparo por mora”.

CSJN (06 de marzo de 2014). “Monner Sans, Ricardo c/ Estado Nacional s/ amparo Ley N° 16.986”.

CSJN (19 de abril de 2011), “R. P., R. D. c/ Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado”.

CSJN (07 de marzo de 2019). "Savoia, Claudio Martín c/ EN -Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986".

*Legislación.*

Poder Ejecutivo Nacional (5 de enero de 2010) Derechos Humanos [Decreto 4 de 2010].

Poder Ejecutivo Nacional (3 de diciembre de 2003) Acceso a la Información Pública [Decreto 1772 de 2003].

Poder Ejecutivo Nacional (31 de octubre de 2012) Decreto 2103 [Decreto 2103 de 2012].

Congreso de la Nación Argentina (14 de septiembre de 2016) Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública [Ley 27.275 de 2016].