



TRABAJO FINAL DE GRADO

Alumno: Darío Alberto Sobarzo

Legajo VABG30496

Tutor: Nicolás Cocca

Nota a fallo: "Acceso a la información pública: un derecho cada vez más amplio"
Sentencia: "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/
amparo ley 16.986" – Corte Suprema de Justicia de la Nación (07/03/2019)

Sumario: I.- Introducción. II.- El caso. La decisión del tribunal. III.- Fundamento de la sentencia de la CSJN. IV.- El derecho de acceso a la información pública: antecedentes en doctrina y jurisprudencia. V.- Análisis personal sobre el pronunciamiento de la Corte Suprema. VI.- Conclusiones finales. VII.- Referencias bibliográficas.

I.- Introducción

El derecho de acceso a la información pública ha sido conceptualizado por la ley N° 27.275 como aquel que “comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados [...], con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma” (art. 2). De la lectura del texto citado, surgen dos ideas principales que atraviesan toda la dimensión del mencionado instituto: en primer lugar, que se trata de una facultad amplísima, en tanto que la multiplicidad de verbos utilizados en la norma son comprensivos de un sinfín de supuestos en los que el interesado puede ampararse; y por otra parte, el carácter acotado y taxativo de las restricciones que se pueden aplicar a este derecho, cuyo acto denegatorio deberá fundarse satisfactoriamente, bajo pena de nulidad (art. 13).

Con ese entendimiento como norte, la presente nota se orientará al análisis de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos: "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986" - CSJ 315/2013 (49-S)/CS1. La importancia de este fallo radica en que la temática propuesta se abordó analizando de manera comparativa los antecedentes jurisprudenciales y normativos de la materia, arribando de manera conclusiva al cierre de una discusión sostenida en el tiempo, en cuanto establece concretamente la amplitud de los supuestos en que se puede invocar esta facultad, como así también y de forma muy particular su legitimación activa y la problemática sobre la fundamentación de la resolución denegatoria.

Para arribar a ese resultado, los ministros de la Corte se avocaron a resolver un problema jurídico de relevancia, específicamente una antinomia de primer grado; este inconveniente se manifiesta cuando a una situación particular se le pueden aplicar dos o más normas que la regulan de manera diferente, ofreciendo soluciones incompatibles entre sí. En la causa que abordamos para el presente estudio, tal contrariedad jurídica se

produce -por un lado- entre las normas invocadas por la Secretaría Legal y Técnica (artículo 16, inc. a, del Anexo VII, del decreto 1172/03), como así también por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (que agregó a su fundamento lo previsto por el artículo 16 de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 y su decreto reglamentario), y -por otra parte- aquellas que el alto tribunal ha considerado que son las verdaderamente aplicables, tales como el decreto 2103/2012 y la ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Concretamente, los magistrados cortesanos entendieron que la normativa esgrimida tanto por el organismo del Poder Ejecutivo Nacional como por la Cámara Nacional de Apelaciones ha sobrevenido inaplicable en el caso de autos tras el surgimiento de la nueva legislación de la materia, ello utilizando un criterio cronológico, según el cual la ley posterior deroga a la ley anterior.

II.- El caso y la decisión del tribunal

La causa que se trae al análisis tuvo su origen el 16/05/2011, en virtud de un pedido que realizara Claudio Martín Savoia ante la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, a fin de poder acceder al contenido de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados por los presidentes de facto entre los años 1976 y 1983. Tal solicitud fue rechazada, aduciéndose que tales instrumentos no eran de acceso público y que habían sido clasificados como secretos y reservados (artículo 16, inc. a del Anexo VII, del decreto 1172/03). Consecuencia de ello, Savoia interpuso acción de amparo, argumentando que la respuesta denegatoria atentaba contra el principio de máxima divulgación de la información pública, el cual solamente puede ser impedido por ley formal en aras del interés público. Por otra parte, sostuvo que el decreto 4/2010 había quitado la clasificación de seguridad a las normas solicitadas. Por último y de manera subsidiaria, Savoia solicitó al tribunal que requiriera la documentación aludida, para poder corroborar si la clasificación como secreta y reservada era legítima.

La jueza de primera instancia hizo lugar al amparo, comprendiendo que asistía razón al demandante en cuanto a la interpretación y al alcance del decreto 4/2010, poniendo el acento en la importancia que el acceso a los decretos requeridos tiene para toda la sociedad argentina. En ese orden, condenó al Poder Ejecutivo a exhibir la documentación a Savoia en el término de diez días, siempre y cuando no estuviera

comprendida en las excepciones de los arts. 2 y 3 del decreto 4/2010. A continuación la magistrada amplió su resolución ante el pedido del demandante, haciendo lugar al planteo subsidiario.

Ante ello, el Estado Nacional interpuso recurso de apelación, el que fue acogido por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, organismo que rechazó la acción de amparo. Por un lado, sostuvieron que Savoia carecía de legitimación por no haber probado un interés concreto y distinto al de cualquier ciudadano; asimismo, que el Poder Ejecutivo había actuado legítimamente al denegar el acceso a cierto tipo de información en pos de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores.

Así las cosas, finalmente Savoia interpuso recurso extraordinario federal contra la sentencia de Cámara, sosteniendo que la misma desconocía los principios constitucionales de publicidad de los actos de gobierno y acceso a la información. Por otra parte, que el sentido restringido con que se interpretó la legitimación activa para ejercer este derecho iba en contra de los estándares internacionales, normas y jurisprudencia que le reconocen una mayor amplitud. Por último, que el asunto excedía el interés particular, ya que se trataba del ejercicio del derecho a la verdad respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar.

La Corte Suprema finalmente dio razón al planteo de Savoia: hizo lugar al amparo y dejó sin efecto la sentencia de Cámara, ordenándole el dictado de una nueva resolución que mandase al Poder Ejecutivo conceder la solicitud del demandante.

III.- Fundamento de la sentencia de la CSJN

Como ya se adelantó en párrafos anteriores, la decisión de la Corte tuvo en cuenta el surgimiento de nuevas fuentes legales para la resolución del conflicto planteado en autos: tales son el decreto 2103/2012 del Poder Ejecutivo Nacional y la ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Estos nuevos instrumentos vinieron a echar luz sobre la materia, y así lo entendieron los miembros votantes del alto tribunal; el primero de ellos relevó del carácter secreto y reservado a los decretos que no lo justifiquen por razones de defensa nacional, seguridad interior o política exterior, así como también a aquellos relacionados con la guerra de Malvinas u otro conflicto bélico internacional. A pesar de que la mayoría de los decretos reclamados por Savoia fueron publicados con posterioridad

al dictado de la citada normativa, algunos aún permanecían bajo reserva sin justificación de tal circunstancia.

Por otro lado, la ley N° 27.275 consagró principios fundamentales respecto a la amplitud del derecho de acceso a la información pública, tales como el de máxima divulgación y el alcance limitado de las excepciones (art. 1). En este último sentido y de manera contraria al entendimiento dado por la sentencia de Cámara a la respuesta de la Secretaría Legal y Técnica, los ministros de la Corte sostuvieron que el rechazo a la solicitud de Savoia no había sido debidamente justificado, menos aun teniendo en cuenta la nueva legislación aplicable al caso, la cual exige una debida fundamentación del acto denegatorio, bajo pena de nulidad y obligación de entregar la información requerida (art. 13). Asimismo, la nueva ley resulta definitoria de la amplísima legitimación activa con que cuenta cualquier ciudadano para ejercer el derecho regulado.

IV.- Acceso a la información pública: análisis doctrinario y jurisprudencial

El instituto que se estudia en la sentencia analizada se encuentra profundamente enraizado en la concepción de una sociedad democrática. En ese sentido, Basterra (2019) ha sostenido que “es un derecho fundado en dos características sobre las que se sostiene el régimen republicano: la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la Administración” (p.1). Este ha sido el faro que se tuvo en cuenta al momento de legislarse sobre este derecho y de manera especial en lo tocante a la exigencia de motivación suficiente de la respuesta denegatoria a un pedido de acceso a la información pública. En este último sentido, la mencionada jurista señala:

La motivación, en este caso, lejos de implicar el cumplimiento de un mero formalismo, resulta un principio básico del moderno Estado republicano que deriva de la necesidad y obligación de los representantes de dar cuenta permanentemente de sus actos a sus representados. Este requisito es la cristalización de principios básicos del Estado democrático y republicano, como la publicidad de los actos de gobierno y la razonabilidad de las decisiones estatales (op. cit. p.7).

El referido criterio es sostenido en el artículo 13 de la nueva ley de acceso a la información pública, como corolario de los antecedentes preponderantes de la materia. Abonando a dicha postura, en el *leading case* “Claude Reyes y otros vs. Chile” la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que: “... la autoridad estatal administrativa

encargada de resolver la solicitud de información no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, [...], con lo cual dicha decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada protegida en el artículo 8.1 de la Convención” (parr. 122). En igual sentido, la Corte Suprema ya se había expedido en autos “Giustiniani”:

Los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que, por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público (CS, Fallos: 338:1258).

Selwood y Filipini (2019) se muestran contestes al razonamiento apuntado, concluyendo de manera categórica que la ley “exige una fundamentación adecuada que dé cuenta del bien jurídico protegido y de la imperiosa necesidad legal que justifique restringir la divulgación de la información por excepción al principio general de transparencia y máxima divulgación” (p.3).

Sin olvidar que la falta de fundamentación del acto denegatorio de la Secretaría Legal y Técnica fue el argumento principal que la Corte Suprema tuvo en cuenta al momento de resolver en la causa Savoia, no es menor la importancia asignada al problema de la legitimación activa, cual es la posibilidad concreta de ejercer un determinado derecho en un caso particular. La tesis amplia en este sentido ya había sido sostenida en autos "CIPPEC e/ Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social" (2014): “en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente” (CS, Fallos: 337:256).

Sobre este tema, y abriendo su análisis hacia el procedimiento, Vallefín (2017) sostuvo que “La legitimación para acceder a la información es amplísima. El trámite para alcanzarla es informal” (p.11). En sintonía, Sucunza (2016) concluyó: “Cuando la disposición refiere a "toda persona", debe leerse toda persona. Es decir que en línea con lo decidido por la Corte Sup., el título, condición, cargo, función o calidad que tenga el sujeto requirente no podrá alegarse para no tramitar o denegar la solicitud de IP” (p.4).

V.- Análisis personal sobre el pronunciamiento de la Corte Suprema

La sentencia traída a análisis resulta ser una suerte de aplicación de la tradicional teoría de frenos y contrapesos de Montesquieu, según la cual cada poder controla la actividad de los otros, preservando la prudencia en el ejercicio de sus funciones y procurando así evitar los abusos de poder. En este sentido, la Corte Suprema, como órgano máximo de la justicia nacional y guardián último de la Constitución, ha venido a poner coto a este tipo de actitudes arbitrarias, sentando una vez más un precedente que hace docencia sobre la temática.

Como se ha sostenido en el desarrollo de este trabajo, puede resultar fuertemente gravoso para los derechos de los ciudadanos y para el sistema republicano en general que un organismo oficial pueda simplemente negarse a brindar información legítimamente solicitada, utilizando como argumento para su rechazo la mera invocación dogmática de normas sin justificación sustanciosa alguna. En el caso que nos ocupa, el accionar de la Secretaría Legal y Técnica fue a todas luces violatorio del principio de máxima divulgación que prima en la materia, y ha resultado doblemente grave que la Cámara Nacional de Apelaciones respaldara tal vejación a un derecho que resulta ser el desprendimiento de principios fundamentales de la democracia, tales como son el de publicidad de los actos de gobierno y el de transparencia de la administración pública.

Al momento de analizar los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, quedó demostrado que universalmente se ha consolidado la regla de amplio acceso a la información pública, con la salvedad de aquellos casos en que de manera exclusiva, taxativa y determinada este derecho se vea restringido en atención a un interés superior, situación ésta que el organismo solicitado siempre deberá explicitar por medio de acto fundado.

Siguiendo ésta línea, el supremo Tribunal ha logrado sintetizar en su pronunciamiento las más avanzadas opiniones que se han vertido sobre el asunto tanto en el plano nacional como internacional, todas ellas en pos del desarrollo de este derecho, ya sea en su faz objetiva como subjetiva, ampliando tanto los supuestos de aplicación como los sujetos tutelados. En este último sentido, ha quedado suficientemente claro que la legitimación activa es amplísima, no pudiéndose exigir al solicitante ningún tipo de condición especial al momento de hacer valer su derecho. La ley 27.275 es concluyente

en este sentido cuando establece que: “Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública” (art. 4).

Será importante que el precedente sentado por la Corte logre traspasar los muros de los tribunales, asumiéndose como parámetro aplicable por parte de todos los entes obligados a prestar acceso a la información pública a los ciudadanos, sin que sea necesario llegar a una contienda jurídica que resulte en desmedro de un sistema que debería manejarse de manera fluida y autosuficiente, sin estar constantemente bajo la lupa de la tutela judicial.

VI.- Conclusiones finales

Como colofón de todo lo apuntado hasta aquí, será acertado concluir que la sentencia estudiada guarda importantes aciertos en lo que respecta no solo a la problemática que plantea el caso concreto, sino también en lo tocante al fondo conceptual de la cuestión. En efecto, como ya se ha destacado, se resolvió de manera concluyente sobre la problemática de la necesidad de fundamentación del acto que deniega un pedido de acceso a la información pública, resguardándose así principios esenciales de nuestro sistema democrático: el de publicidad de los actos de gobierno y el de transparencia de la administración.

Sin que haya resultado el argumento determinante del fallo, resulta necesario volver a hacer mención especial sobre la correcta lectura que el supremo Tribunal hizo respecto a la legitimación activa del derecho que estudiamos. Tal como lo había hecho en sus propios precedentes, vuelve a dejar en claro que en todos los casos esa facultad deberá ser entendida de manera amplísima, siguiendo de esta forma el concepto que se establece en la nueva ley sobre la materia.

Con este pronunciamiento, la Corte establece de manera definida un precedente que servirá de referencia fundamental al momento de plantearse casos análogos traídos a la justicia, pero sobre todo -y más importante- antes de llegar a esa instancia, que debería ser siempre de excepción, para que el ejercicio de la democracia no dependa siempre de la intervención de los tribunales.

VII.- Referencias bibliográficas

DOCTRINA:

-**Basterra, M.I.** (2019) *La Corte Suprema consolida los estándares de la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública*, publicado en: LA LEY 23/04/2019, 23/04/2019, 3. Cita Online: AR/DOC/811/2019.

-**Selwood, Inés; Filipini, Jorge A.** (2019) *El acceso a la información pública como derecho efectivo. Transparencia sobre la publicidad de beneficios fiscales*, Publicado en: SJA 05/06/2019, 05/06/2019, 23. Cita Online: AR/DOC/1249/2019. - **Sucunza, Matías A.** (2016) *Acceso a la información pública: apuntes de una ley imprescindible pero insuficiente*, Publicado en: RDA 2017-109, 06/02/2017, 101. Cita Online: AR/DOC/5064/2016.

-**Vallefn, C. A. - López, J. I.** (2017). *Anotaciones a la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública: sinopsis y comparación con el régimen anterior*. Cita Online: AP/DOC/1221/2017.

JURISPRUDENCIA:

Nacional:

- "CIPPEC c/ EN - MO Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986". CSJN, 26/03/2014.

- "Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora". CAF 37747/2013/CA1-CSI. 10/11/2015.

Internacional:

- "Claude Reyes y otros vs. Chile". Corte Interamericana de Derechos Humanos. 19/09/2006.

LEGISLACIÓN:

- Anexo VII decreto P.E.N. N° 1172/03, publicado en B. O. 04/12/03
- Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520, publicada en B. O. 06/12/01
- Decreto P.E.N. N° 2103/2012, publicado en B. O. 05/11/12
- Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275, publicada en B.O. 29/09/2016