

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN



MODELO DE CASO

“El Derecho de acceso a la información pública: en camino hacia su efectivo ejercicio.”

Fallo: Savoia, Claudio Martín c/ EN- Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo

Ley 16.986. Sentencia del 7 de marzo de 2019

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Pizzi Florencia

38.134.681

Legajo: VABG60136

Abogacía

Tutor: Cocca Nicolás

Sumario: I- Introducción. – II- El caso Savoia Claudio. – III- Los argumentos del Máximo Tribunal. – IV- El ejercicio del Derecho de acceso a la información pública en Argentina. – V- Postura de la autora – VI- Conclusión. – VII- Referencias bibliográficas.

I-Introducción

De acuerdo con lo expuesto por Díaz Cafferata (2009), el derecho de acceso a la información pública, en concordancia con la forma de gobierno republicana que adoptó la República Argentina, es una facultad inherente a los ciudadanos de acceder a la información que esté en manos de entes públicos y de aquellos privados que reciban fondos del Estado o ejerzan funciones públicas.

Este derecho a la información se encuentra consagrado tanto a nivel nacional en los arts. 1º y 14 de la Constitución Nacional, como a nivel internacional en diversos artículos de Tratados Internacionales de Derechos Humanos que la República Argentina ha ratificado y que fueron incorporados a la Carta Magna mediante el art. 75 inc. 22. Estos son el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En los mismos se establece que la publicidad y el acceso a la información pública sirven para promover la transparencia de las gestiones del Estado.

Si bien anteriormente, a nivel nacional, existían decretos del Poder Ejecutivo Nacional que reglamentaban el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Ley 27.275 sancionada en el año 2016 y cuya entrada en vigencia fue en 2017, vino a establecer de manera detallada su alcance. La misma establece en su artículo 1º el Principio de máxima divulgación, según el cual la información estatal se presume pública y de libre acceso para toda persona que la solicite, y toda restricción a dicho Principio debe responder a un interés imperativo de orden público, para así evitar menoscabar o restringir el derecho consagrado.

Ahora bien, así como se permite a las personas acceder a la información requerida sin necesidad de argumentar ni demostrar un interés calificado, este derecho no es absoluto.

Existen limitadas excepciones establecidas por la mencionada ley, que facultan al Estado a negarse a brindar información clasificada como reservada, que pueda perjudicar

relaciones internacionales con otros países o pueda causar perjuicios en derechos de terceras personas. No obstante, se establece que en caso de que se solicite información y la misma sea denegada, la respuesta debe estar suficientemente motivada y fundamentada.

En la siguiente nota a fallo se analiza el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación acerca del derecho de acceso a la información pública en el caso Savoia c/ EN- Secretaría legal y Técnica s/ amparo ley 16.986. Este versa sobre el rechazo del pedido de información que realizó un ciudadano a una dependencia estatal.

En el mismo el actor solicitó, invocando la aplicación del Decreto 4/2010, que se pongan a su disposición decretos clasificados como “secretos” que habían sido dictados por el Poder Ejecutivo Nacional durante la última dictadura militar, por quienes ostentaban el poder como presidentes de facto. Este pedido fue denegado por la dependencia estatal mencionada, por considerar que tales decretos se encuentran dentro de las excepciones del art. 16 del anexo VII del Decreto 1172/03.

Teniendo en cuenta que los magistrados intervinientes en las diferentes etapas procesales resolvieron el caso aplicando distinta normativa, se advierte que el problema jurídico es la interpretación de normas, el cual deriva en un conflicto de relevancia respecto de la aplicación de la norma jurídica pertinente para resolver el caso.

En este sentido, el eje de la presente nota a fallo será determinar el alcance del derecho de acceso a la información que poseen todos los ciudadanos argentinos. Asimismo se tendrán en cuenta las causales de excepción permitidas por ley para que el Estado deniegue tal derecho y los recaudos que deben tener en cuenta los sujetos obligados a proporcionar dicha información, en caso de negativa. Esto es así, para evitar que por vía de afirmaciones genéricas e imprecisas, se afecte el derecho consagrado constitucionalmente.

Tal como se desarrolló precedentemente, el derecho de acceso a la información pública reviste gran importancia institucional y social, en razón de su implicancia en la transparencia de los actos de gobierno, ya que permite conocer y utilizar la información que se genera en los tres poderes del Estado. De esta manera, la relevancia del estudio del fallo en cuestión radica en que, según el ordenamiento jurídico argentino es un deber del Estado el hacer públicos sus actos de gobierno, por lo que la restricción de esta información sin la debida fundamentación se considera una vulneración a tal derecho.

II- El Caso Savoia Claudio.

A fin de introducirnos en el estudio de tan relevante fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se hará una breve descripción de los hechos más significativos del mismo. En el año 2011, el periodista Claudio Martín Savoia realizó un pedido de información a una dependencia estatal – Secretaría Legal y Técnica- dependiente del Poder Ejecutivo nacional, sobre varios decretos emanados durante la última dictadura militar ocurrida durante los años 1976 a 1983. Al ser rechazada tal petición por parte de dicha dependencia, alegando que los decretos solicitados estaban clasificados con carácter “secreto” y “reservado”, el actor presentó un recurso de amparo según Ley 16.986 ante la justicia, por considerar que la respuesta de la Secretaría se contraponía con el derecho de acceso a la información pública consagrado en normas que poseen jerarquía constitucional.

De esta manera, fundó su pedido en los artículos 1º y 14 de la Constitución Nacional, el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A su vez, hizo un planteo subsidiario, y no menos importante, para el caso de que la sentencia no fuera favorable para aquél. Solicitó que los magistrados intervinientes en la causa tuvieran acceso a tales decretos a fin de verificar su contenido y así poder evaluar si los mismos contienen información confidencial que deba permanecer oculta del acceso público.

Continuando con el análisis del fallo y su historia procesal, la magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo presentado por el demandante y consideró que el Decreto 4/2010 (2010), mediante el cual se había relevado de carácter secreto y reservado a toda documentación relacionada con las Fuerzas Armadas en el período comprendido entre 1976 y 1983, era aplicable al caso. Asimismo consideró que el Estado carecía de una decisión fundada que permitiera la sustracción de tales decretos de la órbita pública. En consecuencia, ordenó a la demandada exhibir la documentación que había solicitado Savoia, salvo la que se encuentre dentro de las excepciones de los arts. 2º y 3º del decreto en cuestión. A su vez, haciendo lugar al pedido subsidiario del actor, estableció que si la demandada alegare que la información solicitada se encuentra dentro de las excepciones

previstas, debería acompañar una copia de tales decretos para que la magistrada tome contacto directo y confidencial con esa información a fin de comprobar la justificación de negativa a su exhibición.

La Secretaría Legal y Técnica apeló dicho resolutorio en segunda instancia ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, quien mediante la sentencia del 4 de septiembre de 2012 revocó el fallo de primera instancia y en consecuencia rechazó el amparo. La demandada argumentó que el rechazo al pedido de información estaba contemplado dentro de las excepciones del art. 16 del anexo VII del Decreto 1172/03 (2003) que reglamenta el acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional. Invoca específicamente el inciso a) de ese artículo que autoriza al Estado a negarse a brindar información cuando la misma posea carácter reservado, especialmente la vinculada a seguridad, defensa y política exterior.

Basándose en esta normativa, el tribunal de alzada consideró que el Estado había ejercido válidamente sus facultades para excluir dicha información del conocimiento público en interés a la seguridad y política exterior. Asimismo, hizo un planteo procesal y consideró que Savoia no estaba legitimado para solicitar dicha información por no poseer un interés directo.

Contra el fallo de la Cámara, el actor presentó un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual fue parcialmente concedido por hallarse en juego la interpretación de normas federales.

El Máximo Tribunal resolvió en fecha 7 de marzo de 2019 en forma unánime, con los votos de los Ministros Ricardo Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti, declarar admisible el recurso extraordinario presentado por el actor, dejar sin efecto la sentencia de la Cámara y devolver las actuaciones a esta última para que complete el pronunciamiento, contemplando las condiciones que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud sea rechazada y otorgue una respuesta motivada en la normativa vigente que justifique la restricción al derecho de acceso a la información pública (Savoia c/ EN- Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo Ley 16.986, 2019). Agregó por último, que la respuesta fundada que las autoridades estatales deberán proporcionar para justificar el rechazo al

pedido realizado por Savoia, estará sujeta a control judicial con la finalidad de verificar si la restricción al derecho resulta razonable en los términos de las normas vigentes.

III- Los argumentos del Máximo Tribunal

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al pedido de acción de amparo del actor y consideró- contrariamente a lo expuesto por la Cámara de Apelaciones en su pronunciamiento- que era el medio más idóneo para plantear su reclamo. El tribunal determinó que la decisión estatal fue ilegítima, ya que la Secretaría Legal y Técnica se limitó a invocar genéricamente la clasificación secreta de los decretos pero no expuso de manera fundada su rechazo, no aportó precisiones al respecto, ni determinó qué norma jurídica otorgaba al Poder Ejecutivo la facultad de realizar esa clasificación. Estableció que las limitaciones al derecho de acceso a la información pública deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal, es decir que la norma haya sido sancionada según las reglas fijadas por la Constitución Nacional, y que tales restricciones deben responder a un interés público imperativo y deben ser necesarias en una sociedad democrática. Asimismo, alegó que el inciso a) del art. 16 anexo VII del Decreto 1172/03, invocado por la demandada, fue dictado luego de que los decretos habían sido clasificados de esa forma y que el mismo no era aplicable al caso por no tratarse de una ley en sentido formal.

La Corte expuso en fallos anteriores, que en caso de que se dicten nuevas normas vinculadas al objeto del litigio durante un proceso judicial, la resolución debe atender a tales modificaciones, ya que se trataría de circunstancias sobrevinientes, de las cuales no se puede prescindir. Siguiendo este criterio y su jurisprudencia, decidió pronunciarse sobre el caso, según lo previsto en la Ley de acceso a la información pública 27.275, cuya entrada en vigencia fue en 2017, luego de ya iniciada la controversia. En efecto, sostuvo que para poder restringir el acceso a la información requerida es necesario fundamentar la respuesta y determinar en qué medida se aplica al caso. Para fundamentar aún más su postura con respecto a la invocación genérica por parte del Estado de las excepciones del Decreto 1172/03, agregó una frase tomada de un caso análogo:

Convalidar, sin más, una respuesta de esa vaguedad significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar. (Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora, 2015, pág. 17).

El Tribunal cuestionó además la actitud ilegítima del Estado en cuanto que, aún después de la sanción del Decreto 2103/2012, a la fecha de la sentencia de la Corte en 2019, hay aún decretos que no han sido publicados, y el Estado continúa sin dar una respuesta que justifique el rechazo del pedido del actor.

IV- El ejercicio del Derecho de acceso a la información pública en Argentina

Debido a la reciente sanción de la Ley 27.275 de derecho de acceso a la información pública, este derecho se reguló de forma específica y se definió su alcance, como así también sus limitadas excepciones. Esta ley tiene como objetivo garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y promover la transparencia de la gestión pública. Como señala Gelli (2016), su sanción se considera como un enorme avance respecto del control de la gestión estatal y el resguardo de los derechos de las personas, en busca de la transparencia de los actos de gobierno de las autoridades.

Con referencia a su alcance, la ley mencionada estableció que toda persona cuenta con legitimación activa para solicitar información, sin necesidad de demostrar un motivo o causa para exigirla. A su vez, dejó establecido que el acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en ella, de acuerdo con las necesidades de una sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican. Cabe recordar que anteriormente en Argentina, sólo existían decretos que regulaban el acceso a la información dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, pero no existía una ley a nivel nacional que regule tan importante derecho amparado constitucionalmente.

A la luz del análisis del fallo que nos compete, resulta necesario mencionar importantes antecedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que tuvo en cuenta al momento de resolver el caso. Podemos citar el reconocido fallo “Cippec c/

Ministerio de Desarrollo Social”¹ en el que el Tribunal sostuvo que la legitimación de acceder a la información es amplia, por lo tanto todos los ciudadanos argentinos cuentan con la facultad de solicitarla sin necesidad de invocar un interés calificado ni directo, ya que se trata de información pública que no pertenece al Estado, sino que pertenece al pueblo. Por lo tanto, definió que el sólo hecho de ser integrante de la comunidad, resulta suficiente para justificar la solicitud.

Por otro lado, refiriéndose a las permitidas excepciones al acceso a la información, la Corte hizo mención a otro fallo de gran relevancia donde aclaró que “los sujetos obligados sólo 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.” (Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora, 2015, pág. 16)

En el ámbito Internacional también existen estándares claves sobre esta materia que el Tribunal tomó como parte de su argumento para resolver el litigio. Siguiendo lo expuesto por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2007), el primer precedente que sentó la Corte Internacional de derechos Humanos sobre acceso a la información pública fue el fallo “Claude Reyes vs. Chile”². En él, señaló que el derecho de acceso a la información es un derecho humano y se ordenó a la parte demandada- Estado de Chile- fundamentar por qué motivo no había brindado la información requerida por el actor.

En aquella oportunidad, la Corte Interamericana estableció que el acceso a la información está sujeto a un restringido sistema de excepciones. Asimismo, aclaró que es importante recordar que el derecho de acceso a la información pública es parte del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. (Claude Reyes vs. Chile, 2006).

Tal como señala Echeverría (2012), el derecho de acceso a la información permite mejorar la calidad de vida de las personas al darle la posibilidad de conocer las decisiones tomadas por sus gobernantes, afirmando de esta manera la democracia.

¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “CIPPEC c/ EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”. Sentencia del 26 de marzo de 2014.

² CORTE INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Sentencia del 19 de Septiembre de 2006.

V- Postura de la autora

Por lo expuesto hasta aquí, se considera completamente acertada la solución adoptada por el Tribunal Supremo, no sólo de establecer la obligación de la Secretaría Legal y Técnica de fundamentar la respuesta denegatoria, sino también de establecer en su resolución que otro poder del Estado- el Poder Judicial- intervenga en el control de la respuesta a fin de constatar si la clasificación de los decretos y la información allí contenida realmente afecta intereses nacionales. En concordancia con lo expuesto por Echeverría (2012), resulta necesario buscar un equilibrio entre los derechos en pugna, para que ningún interés se vea afectado. Así debería determinarse cuáles son los datos de acceso público irrestricto o de acceso restringido y en este caso al estar siendo vulnerando un derecho amparado constitucionalmente, será el Poder Judicial quien a través de sus funcionarios decidirá objetivamente si realmente se trata de información que debe ser restringida de la ciudadanía.

Es importante destacar que la información se presume pública y tal como lo afirma la Corte Suprema de Justicia de la Nación en este fallo, pesa sobre la parte demandada la carga de la prueba para restringir su acceso a la ciudadanía. El derecho de acceso a la información pública es un Derecho Humano consagrado en la Carta Magna y en Tratados Internacionales, que debe ser respetado y resguardado de la arbitraria vulneración por parte de quien sea poseedor de la misma, en este caso el Estado Nacional.

Por otro lado, el Máximo Tribunal, en el considerando N°13 del fallo que analizamos, cuestiona la decisión tomada por la Cámara de Apelaciones al rechazar la acción de amparo, por considerar que el actor no tenía un interés legítimo sobre la información contenida en los decretos solicitados. Se considera acertado el llamado de atención que realizó la Corte Suprema al Tribunal de alzada, ya que la resolución del mismo resultó contraria a los antecedentes jurisprudenciales que la Corte ha sentado en la materia, en los cuales se estipuló que la legitimación para solicitar el acceso a la información es amplia, y que toda persona tiene derecho a solicitarla, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención.

VI- Conclusión

A modo de conclusión se podría pensar que, por la manera en que la Corte Suprema resolvió el caso, intentó sentar un importante precedente para futuras situaciones análogas respecto del control judicial, al que estarán sujetas las respuestas denegatorias que brinden los sujetos obligados en causas donde el litigio esté referido a información clasificada como “reservada” o “secreta”. Esta facultad del Poder Judicial, invocada por el actor en su reclamo ante la justicia, está establecida en el art. 40, inc. 2º de la Ley 25.326³, en la cual el legislador autoriza a los magistrados intervinientes en una causa, a tomar conocimiento confidencial de la información que se encuentra restringida del acceso público, a fin de verificar si la misma se encuentra correctamente clasificada de esa forma.

Esta resolución jurisprudencial se considera de gran importancia ya que, aunque puede parecer que las razones argumentadas por la parte requerida parezcan justificadas para quitar cierta información de la esfera del acceso público, las mismas pueden no responder al verdadero contenido de dicha información. Este mecanismo tiene como objetivo un control judicial necesario para garantizar derechos amparados constitucionalmente.

Se destaca como relevante en este fallo la ratificación que la Corte Suprema hace sobre: la plenitud informativa, es decir, que la información que se brinda debe ser total; la amplia legitimación, es decir que cualquier persona puede tener acceso a la información pública y el principio de legalidad, por el cual la restricción a dicha información debe estar claramente fijada en una ley formal emanada del Congreso de la Nación para ser válida.

Asimismo, se entiende que la solución adoptada por el tribunal sobre el control judicial de la respuesta que brinde el Estado en caso de negar el acceso a la información, es el mejor sistema que puede implementarse para, de alguna forma, conciliar el derecho legítimo de quien solicita la información y por otro lado, preservar la necesidad del Estado de mantener en “secreto” o “reserva” determinada información, en orden a proteger la defensa interior, la seguridad y la política exterior.

³ CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Ley 25.326. Protección de los datos personales.

VII- Referencias bibliográficas

Doctrina

Díaz Caferatta, S (2009) “*El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una Ley*”. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/santiago-diaz-cafferata-derecho-acceso-informacion-publica-situacion-actual-propuestas-para-una-ley-dacf110106-2009/123456789-0abc-defg6010-11fcanirtcod?q=%20texto%3A%20acceso%20AND%20texto%3A%20informaci%F3n%20AND%20texto%3A%20p%FAblic>

Gelli, M. Angélica (2016) “*Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones*”. Editorial LA LEY 27/09/2016. Recuperado de <https://informacionlegal.com.ar/ebook.21.edu.ar/maf/app/document?&src=laley4&rguid=i0ad82d9a0000016b13d06465e50bff01&docguid=i20C290007FB91187078044449EF05705&hitguid=i20C290007FB91187078044449EF05705&tocguid=&spos=7&epos=7&td=143&ao=i0ADFAB8AC74B1D1F81C755DFD042D199&searchFrom=&savedSearch=false&context=170&crumb-action=append&>

Echeverría, Guillermo (2012) “*El acceso a la información pública. El derecho y sus límites*”. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/guillermo-echeverria-acceso-informacion-publica-derecho-sus-limites-dacf120209-2012-11-30/123456789-0abc-defg9020-21fcanirtcod?&o=18&f=Total%7CFecha/2012%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=244>

Legislación

Constitución de la Nación Argentina (1994).

Convención Americana sobre derechos Humanos (1969).

Declaración Universal de derechos Humanos (1948).

Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos (1966).

Ley 16.986 *Acción de Amparo- Ley reglamentaria*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46871/norma.htm>

Ley 27.275 *derecho de Acceso a la Información Pública*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Ley 25.326 *Protección de los datos personales*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/texact.htm>

Decreto 1172/03 (2003) *Acceso a la información pública*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Decreto 4/10 (2010) *derechos Humanos*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162573/norma.htm>

Jurisprudencia

Corte Internacional de derechos Humanos “*Claude Reyes vs. Chile*”. Sentencia del 19 de Septiembre de 2006. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación “*Savoia, Claudio Martín c/ EN- Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ recurso de amparo Ley 16986*”. Sentencia del 7 de marzo de 2019. Recuperado de

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7508423&cache=1554417407420>

Corte Suprema de Justicia de la Nación "*Cippec c/ EN- M° Desarrollo Social - Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986*". (2014). Recuperado de <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-cippec-desarrollo-social-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa14000040-2014-03-26/123456789-040-0004-1ots-eupmocsollaf>

Corte Suprema de Justicia de la Nación "*Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora*". (2015) Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7264503&cache=1559483232358>

Otras fuentes

Comisión Interamericana de derechos Humanos (2007) *Relatoría Especial para la Libertad de expresión*. Recuperado de <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>