



**Universidad Empresarial siglo 21  
CARRERA DE ABOGACÍA**

**“SEMINARIO FINAL DE ABOGACÍA”  
TRABAJO FINAL DE GRADO**

***“ CASO SAVOIA, ANALISIS DE UN FALLO INTERESANTE EN MATERIA DE  
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”***

**NOMBRE Y APELLIDO: Alejandro Matías Insaurrealde**

**FECHA DE ENTREGA: 05/07/19**

**TUTOR: Belén Gulli**

**TEMA: Nota a Fallo - Acceso a la Información Pública.**

## **Sumario**

I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa factica, historia procesal y decisión del tribunal. III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia. IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Postura del autor. V.a. La necesidad de fundamentación en las excepciones al acceso a la información pública. V.b. Legitimación amplia como derecho subjetivo. V.c. Conclusión. VI. Referencias Bibliográficas.

### **I. Introducción**

El acceso a la información pública promueve la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública; brinda la posibilidad de acceder a cualquier dato e información sobre el manejo de recursos o asuntos públicos. De esta manera el Estado reconoce que la información es de todos, es del pueblo y regula la forma en la cual los ciudadanos pueden solicitar esa información al mismo.

Este trabajo se encuentra motivado por la necesidad de analizar y de poner en evidencia los problemas de interpretación de las normas jurídicas referentes al acceso a la información pública y la forma de componer la litis que tienen los Jueces en lo referente al fallo “Savoia, Claudio Martin c/ en – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ Amparo Ley 16986”.

En el fallo de referencia se advierte un problema de interpretación de las normas jurídicas, en contraposición a leyes y principios nacionales e internacionales debido a que, La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal se limita a cuestionar la legitimación para demandar por no demostrar interés suficiente y concreto de Savoia, asimismo es limitado la contestación de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación ya que solo se conduce a informar el carácter “secreto” y “reservado” de los decretos solicitados y no brinda los elementos y las razones por las que deniega su publicación. La Corte Suprema al fallar sostiene que el demandante es legitimado para pretender el derecho que invoca y condena al Estado a motivar y justificar cualquier restricción del derecho al acceso a la información pública.

La importancia del fallo radica en que el acceso a la información pública tiene como propósito contribuir a que los miembros de la sociedad ejerzan el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no debe ni puede depender de la

acreditación de un interés legítimo en esta, ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere, salvaguardando los derechos constitucionales. Además, es importante que la Corte Suprema considere que la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información es amplia y que una restricción a obtener la información solicitada debe estar fundada de manera suficiente y detallada.-

En cuanto a la relevancia de su análisis es de fundamental importancia la observación y conocimiento de las normas, decretos y reglamentos profundamente, así como también doctrinas y jurisprudencia, sobre los cuales sientan sus bases el acceso a la información pública en el caso concreto.

## **II. Reconstrucción de la premisa factica, historia procesal y decisión del tribunal.**

El periodista Savoia inició la causa “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” ante la negativa de dicha Secretaría, de poner a su disposición copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional expedidos entre los años 1976 y 1983, dictados por quienes se desempeñaron como presidentes de facto, sobre la base de que los decretos en cuestión no eran de acceso público, por haber sido clasificados como de carácter "secreto" y "reservado"..

Al interponer una Acción de Amparo, el actor alegó que regía el principio de máxima divulgación, según el cual toda información bajo control del Estado se presume accesible. Luego de un fallo favorable en primera instancia, por el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5, Secretaría N° 10 donde se entendió que era aplicable al caso el decreto 4/2010 que relevó de la clasificación de seguridad a toda documentación e información vinculada con el accionar de las fuerzas armadas en el período comprendido entre los años 1976 y 1983.

Apelada la causa por el Estado Nacional, la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó el fallo de primera instancia por considerar que Savoia no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente y concreto, además de apuntar que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer, mediante resolución fundada, que determinada información quedara excluida del acceso público, en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación.

Luego, devino el recurso extraordinario interpuesto por Claudio Martín Savoia, por derecho propio, con el patrocinio letrado de la Dra. Felicitas Rossi y los Dres.

Hernán Gullco y José Miguel Onaindía; abogados de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Al resolver la cuestión, la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuyo tribunal estaba compuesto por los señores jueces Dr. Ricardo Luis Lorenzetti, Dr. Juan Carlos Maqueda y Dr. Horacio Rosatti, ponderó que en 2012 se dictó el decreto 2103/2012 que dejó sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados con anterioridad a esa fecha, pero como el mismo no dispuso una orden de publicación predeterminada, era necesario proceder a verificar si los decretos solicitados por el actor fueron publicados, todo ello, a la luz de la Ley 27.275 que reconoce el derecho de acceso a la información pública.

En ese contexto, el fallo señaló que la conducta del Estado Nacional puesta en juzgamiento en caso resultaba ilegítima, ya que la contestación de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación se limitó a invocar el carácter secreto y reservado de los decretos, pero sin aportar mayores precisiones al respecto, y sin mencionar qué norma jurídica daba sustento suficiente al Poder Ejecutivo Nacional para clasificarlos de esa manera y, por ende, determinar que esa información fuera sustraída del acceso irrestricto de la ciudadanía.

Además de ello, los supremos estimaron que la conducta del Estado devino aún más cuestionable con el dictado del decreto 2103/2012 porque todavía existen decretos que no fueron revelados y permanecen clasificados como secretos.

Finalmente, el 07 de marzo de 2019, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó sin efecto la sentencia apelada, declarando admisible el recurso extraordinario interpuesto por Savoia.-

### **III. Analisis de la ratio decidendi de la sentencia**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, resuelve el asunto sin disidencias entre los integrantes del tribunal, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275 (sancionada con posterioridad a la presente causa), bajo la base de que 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 de derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público.

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 mayores precisiones al respecto, y sin siquiera mencionar qué norma jurídica daba sustento a suficiente al Poder Ejecutivo Nacional para clasificarlos de esa manera y, por ende, determinar que esa información fuera sustraída del acceso irrestricto de la ciudadanía.

La Corte también sostuvo que no es útil la invocación del artículo 16, inciso a, del anexo VII del decreto 1172/2003, que prevé como excepción a la obligación de proporcionar acceso a la información cuando ésta hubiera sido “expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior”, ya que no se trata de una Ley en sentido formal y además fue dictada muchos años después de la clasificación de los decretos, y porque la mera cita, dogmática y abstracta, de normas generales que habilitan excepciones no puede considerarse suficiente como respuesta a la luz del principio de máxima divulgación.

La nueva ley de derecho de acceso a la información exige que la denegación de una solicitud se haga por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del organismo, en efecto, dicho ordenamiento dispone que la falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida, y que el silencio del sujeto obligado, así como la ambigüedad, inexactitud o respuesta incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información (ley 27.275, 2016, art. 13).

Luego el alto cuerpo colegiado sostiene también que la legitimación para solicitar acceso a la información bajo el control del estado es amplia, y que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, y que el estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas.

#### **IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.**

Ahora abordaremos primeramente algunos conceptos y significados que nos harán entender acabadamente el tema que nos ocupa. Comenzando por conocer el concepto de información pública, que es todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier

formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien (Ley N° 27.275, 2016, art. 3), también es importante la acepción de la palabra documento entendido como todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial (ley N° 27.275, 2016, art. 3). Dicho lo anterior abordaremos el concepto de derecho de acceso a la información pública en cual comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados (Ley 27.275, 2016 art. 2). Ahora bien, los sujetos obligados se encuentran en la misma ley, más precisamente en el art. 7 de dicho cuerpo normativo.

La Constitución Argentina (1853-1860) ya consagraba la libertad de imprenta en sus artículos 14 y 32. Con la reforma constitucional de 1994, se le otorgó jerarquía constitucional a los Tratados de Derechos Humanos por intermedio de su artículo 75 inciso 22, incorporándose así el Pacto de San José de Costa Rica, el cual por su artículo 13 consagra el derecho a dar, recibir y difundir información.

Asimismo en el Capítulo II de la Carta Magna Argentina (“Nuevos derechos y garantías”) se estableció por su artículo 41 el derecho a ser provisto de información ambiental por las autoridades públicas y el correlativo deber de las mismas.

En el orden normativo específico, a nivel nacional se ha dictado el decreto 1172/03, por el cual se aprueban los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en dicho ámbito. Asimismo se establecen las pautas para la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos.

También encontramos el decreto N° 2103/2012, en el cual se deja sin efecto el carácter secreto y reservado de los Decretos y Decisiones Administrativas dictados por el Poder Ejecutivo Nacional y por el Jefe de Gabinete de Ministros, respectivamente, con anterioridad a la vigencia de la presente medida.

Actualmente la Ley 27.275, ley de derecho de acceso a la información pública es la que rige para resolver el caso planteado, la cual, en su art. 1° expresa una serie de principios dentro de los cuales se destaca el principio de máxima divulgación que establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, ya que el actuar del estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que

las personas que se encuentren bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las funciones estatales.

Como antecedentes jurisprudenciales se encuentra el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones (CIDH, Claude Reyes y otros, 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, parr. 92).

A su vez, y en el caso específico, el Estatuto del Periodista Profesional, establece que el periodista tiene derecho al acceso libre a toda fuente de información de interés público (ley N° 12.908, 1994, art. 13).

## **V. Postura del autor**

Mi posición es coincidente con la decisión unánime de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya que la conducta de la Secretaría Legal y Técnica del Nación resultó ilegítima debido a que solo se limitó a invocar el carácter “secreto” y “reservado” de los decretos, sin precisar ni mencionar siquiera qué norma jurídica daba sustento suficiente al Poder Ejecutivo Nacional para clasificarlos de esa manera y así sustraer esa información del acceso irrestricto de la ciudadanía. En ese sentido se menciona que se exige que la denegatoria de la información debe ser dispuesta por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida. Asimismo, la falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida y que el silencio del sujeto obligado, así como la ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información (Ley 27.275, 2016, art. 13).

### **V.a. La necesidad de fundamentación en las excepciones al acceso a la información pública**

La necesidad de que el Estado brinde una explicación de las razones que justificarían la reserva de cierta información o documentación permite que en cualquier momento se solicite su desclasificación frente a la desaparición de aquellas razones; es por ello que desaparecidas las razones que justifiquen declarar reservada una

documentación o información, debe restablecerse plenamente el derecho de acceso a la información pública.

En ese sentido REJTMAN FARAH, (2012) aporta que el acto que se dicte para establecer la reserva de una información o documento debe también establecer un tiempo para la vigencia de esa reserva, de lo contrario, afirma, nos hallaríamos frente a un sigilo eterno en el que el secreto o la restricción carecerían de sustento factico. Recogiendo esa visión, el decreto reglamentario de la ley 27.275 dispone que "En caso de no existir previsión en contrario, la información clasificada como reservada, confidencial o secreta mantendrá ese estado durante diez (10) años desde su producción, transcurridos los cuales el sujeto obligado deberá formular un nuevo análisis respecto de la viabilidad de desclasificar la información a fin de que alcance estado público"(decreto N° 206, 2017, art. 8, parr. 2). Ello no obsta a que su desclasificación se opere en forma previa, a raíz de que las razones que justificaron su clasificación desaparecieron.

Además cabe recordar que el decreto 2103/2012 el cual deja sin efecto el carácter secreto o reservado de los Decretos y Decisiones Administrativas dictados por el Poder Ejecutivo Nacional y por el Jefe de Gabinete de Ministros, respectivamente, con anterioridad a la vigencia de la presente medida, con excepción de aquellos que, a la fecha, ameriten mantener dicha clasificación de seguridad por razones de defensa nacional, seguridad interior o política exterior; y los relacionados con el conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal, y que esta legislación es anterior a la contestación del recurso extraordinario, y el Estado en su escrito, sigue firme en sus argumentos originales, no haciéndose cargo del cambio sustancial de las normas jurídicas que regulan la cuestión planteada y continúa sin dar información o contestación fundada y razonable, lo que hace aún más cuestionable el proceder del Estado Nacional.

#### **V.b. Legitimación amplia como derecho subjetivo**

Por otro lado, y como otro de los puntos a favor en cuanto a la decisión de la CSJN, en lo que también el suscripto se encuentra de acuerdo, es que la Corte dejó en claro que, a diferencia de lo que dijo la Cámara, la legitimación para solicitar acceso a la información bajo el control del Estado es amplia, correspondiendo 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 Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud, lo que implica que no necesita exigir un interés calificado del requirente.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho subjetivo; esto es, una facultad de las personas que pueden hacer valer jurídicamente frente a terceros (MARTÍNEZ PAZ, Fernando (2004), p. 301).

El ciudadano como titular de este derecho es el sujeto activo de este, es quien se encuentra facultado por el ordenamiento jurídico para exigir su cumplimiento, tanto frente al Estado como a los demás ciudadanos y, en última instancia, frente a los jueces que, en definitiva, resolverán una controversia en caso de que se plantee. El derecho de acceso a la información pública es una consecuencia del sistema republicano de gobierno y es, por ello, un derecho político. Naturalmente, entonces, se considera que el legitimado como sujeto activo es el sujeto político, el ciudadano. (VILLANUEVA, Ernesto, (2003), pp. 27-28).

### **V.c. Conclusión**

Este fallo reivindica y ratifica los mejores estándares en materia de derecho de acceso a la información pública. Se trata de un pronunciamiento extraordinario en el cual cumple un rol muy activo el alto tribunal en materia de derecho de acceso a la información pública. Pienso que el uso de esas herramientas - jurisprudencia, doctrina, correcta interpretación de las leyes, decretos y reglamentos - en un tribunal superior es una necesaria virtud para el manejo equilibrado de los intereses de la sociedad y de la transparencia de todo sistema democrático.-

## **VI. Referencias Bibliográficas**

Constitución Nacional Argentina (1994), recuperado de  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (2016). Recuperado de  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos\\_publicaciones\\_colecciondebolsillo\\_10\\_convencion\\_americana\\_ddhh.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf)

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

Ley N° 27.275, de Derecho de Acceso a la Información Pública (2016), recuperado de  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>

Ley N° 25.520, de Inteligencia Nacional, (2001), recuperado de  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm>

Ley N° 25.326, de Protección de los Datos Personales, (2000), recuperado de  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/texact.htm>

Decreto reglamentario N° 206/2017. Reglamentación Ley N° 27.275, recuperado de  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-206-2017-273023/texto>

Decreto N° 1172/2003 de Acceso a la Información Pública, (2003), recuperado de  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm>

Decreto N° 4/2010, de Derechos Humanos, (2010), recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162573/norma.htm>

Decreto Reglamentario N° 950/2002, de Inteligencia Nacional, (2002), recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/74896/norma.htm>

Estatuto profesional del periodista, ley N° 12.908, recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43608/texact.htm>

C.S.J.N."CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986". 337:256, (2014), recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJS.html?idDocumento=7098041&cache=1518566440000>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, "CLAUDE REYES Y OTROS VS. CHILE", (2006), recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

REJTMAN FARAH, Mario, "*Los caminos por recorrer en materia de libre acceso a la información*", en SCHEIBLER, Guillermo (coord.), *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley 104 comentada y concordada*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2012, 1ª ed.

MARTÍNEZ PAZ, Fernando, (2004), *Introducción al derecho*, Depalma, Buenos Aires.

VILLANUEVA, Ernesto, (2003), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, UNAM, México DF).

**Vistos los autos: "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986".**

Considerando:

1º) Que el 16 de mayo de 2011 Claudio Martín Savoia realizó un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, para que, en el marco de la normativa que garantiza el acceso a la información pública, se pusieran a su disposición copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional -cuya individualización luce a fs. 24/25- dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

La secretaría interviniente rechazó su solicitud sobre la base de que los decretos en cuestión no eran de acceso público, por haber sido clasificados como de carácter "secreto" y "reservado". Fundó su negativa en el artículo 16, inc. a, del Anexo VII, del decreto 1172/03, en cuanto preveía que el Poder Ejecutivo Nacional podía negarse a brindar la información requerida, por acto fundado, cuando se tratara de "información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior".

2º) Que, frente a ello, el peticionario interpuso una acción de amparo. Alegó, en lo esencial, que la, respuesta de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación estaba deficientemente motivada, además de que no se ajustaba a los requisitos exigidos por las normas constitucionales y los tratados internacionales en materia de derecho de acceso a la información.

El demandante explicó, concretamente, que regía el principio de máxima divulgación, según el cual toda información bajo control del Estado se presume accesible, y solamente se autorizan restricciones si fueron previamente establecidas por una ley en sentido formal, persiguen un interés público imperativo y resultan necesarias en una sociedad democrática para alcanzar aquella finalidad.

Consideró que la contestación del Estado no cumplía con esos requisitos; y destacó que no había ley en sentido formal que sirviera como sustento jurídico válido para justificar el rechazo.

Agregó que, por el contrario, las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada, ya que el decreto 4/2010 dispuso relevar de la

clasificación de seguridad "a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las FUERZAS ARMADAS durante el período

comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro período, relacionada con ese accionar".

Por último, realizó un planteo subsidiario. Señaló que, aun si la información requerida estuviera legítimamente clasificada por razones de "seguridad, defensa o política exterior", de todas formas los magistrados de la Nación estarían facultados para revisar la documentación pedida a los fines de verificar si la decisión de sustraerla del conocimiento público era justificada y legítima. Explicó que, sin esa instancia de revisión judicial, el régimen de excepciones al acceso a la información se convertiría "en un mecanismo mediante el cual el poder ejecutivo puede conculcar un derecho constitucional mediante la simple invocación del mismo".

Por ese motivo, precisó en su demanda al tribunal interviniente que "En caso que estime que los argumentos ofrecidos no son suficientes para ordenar la entrega de la información solicitada sin más, solicitamos uJ en forma subsidiaria, que pida acceder a la documentación requerida para verificar que la clasificación de la misma realizada por el Poder Ejecutivo haya sido realizada de acuerdo a parámetros.

3°) Que la magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo por considerar, en lo sustancial, que el decreto 4/2010 era aplicable al caso.

Recordó que esa norma había dispuesto relevar de la clasificación de seguridad, establecida conforme a las disposiciones de la ley 25.520 y su decreto reglamentario 950/02, "a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las FUERZAS ARMADAS durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro período, relacionada con ese accionar" (art. 1). Ello, con excepción de "...toda la información y documentación relativa al conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal" (art. 2); así como de "...la clasificación de seguridad otorgada a la información de inteligencia estratégica militar a la que se refiere el art. 2°, inciso 4°, de la ley 25.520" (art. 3).

Destacó la especial trascendencia que tenía para la sociedad argentina toda información relativa al accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar; y consideró que no existía una decisión fundada del Poder Ejecutivo Nacional que justificara la sustracción de esos decretos del acceso público.

En tales condiciones, condenó al Estado Nacional para que, en el plazo de diez días, "exhiba a la actora los decretos que no se encuentren dentro de las excepciones previstas por los artículos 2 y 3 del Decreto N° 4/10".

Posteriormente, y a raíz de un pedido de aclaratoria presentado por el demandante, la magistrada complementó su decisión y agregó que "si la demandada alegare que los decretos cuya exhibición el actor solicita se encuentran dentro de las excepciones previstas en los artículos 2 y 3 del Decreto 4/2010, deberá acompañar copia certificada de tales normas a fin de que la Suscripta pueda 'tomar conocimiento personal y directo de lo peticionado, asegurando el mantenimiento de su confidencialidad'" (art. 40, inc. 2°, ley 25.326) para poder verificar si las razones dadas justifican la negativa a su exhibición".

4°) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional, revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó el amparo.

Fundó su decisión en una doble línea argumental.

Por un lado, señaló que el peticionario 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. 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)".

Consideró que no alcanzaba con la alegación de un simple interés que derivaría, genéricamente, de que "es altamente probable 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". En tal sentido, citó la larga línea de precedentes de este Tribunal según' la cual la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista una causa o controversia, en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional; y el Poder Judicial solo interviene en el conocimiento y decisión de "casos", ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición.

Por otra parte, y sin perjuicio de que los fundamentos relativos a la falta de legitimación hubieran sido suficientes para rechazar la demanda, la cámara también se expidió sobre el fondo del asunto.

Al respecto, señaló que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer, mediante resolución fundada, que determinada

información quedara excluida del acceso público irrestricto, en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación. Todo ello, sostuvo el tribunal a quo, con fundamento en el artículo 16 de la "Ley de Inteligencia Nacional" 25.520 y su decreto reglamentario; así como en el artículo 16 del "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional", aprobado por el decreto 1172/03.

5°) Que, contra dicho fallo, la actora dedujo recurso extraordinario federal, que fue parcialmente concedido, por hallarse en juego la interpretación de normas de índole federal.

El apelante alega que la sentencia de cámara desconoció el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno reconocido en el artículo 1° de la Constitución Nacional, así como su derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 14 de dicha Ley Suprema y en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todos ellos incorporados a la Ley Superior en los términos establecidos por el artículo 75, inciso 22.

También se agravia porque el tribunal a quo le negó legitimación para acceder a información pública, en contraposición a los estándares internacionales de los derechos humanos receptados por la jurisprudencia y las normas locales que rigen en la materia, que reconocen este derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal.

Sostiene, asimismo, que la alzada interpretó erróneamente diversas normas de naturaleza federal [ley 25.520, decreto 950/02, decreto 4/10, entre otras], y no explicó con fundamentación suficiente de qué modo se aplican en este caso.

Finalmente plantea que, por tratarse de cuestiones vinculadas con el accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar, y con el derecho a la verdad en torno a las violaciones de derechos humanos cometidas en esos años, el asunto debatido excede el interés individual y conlleva un claro supuesto de gravedad institucional, al comprometer instituciones básicas de la Nación.

6°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible en los términos del artículo 14, inciso 3°, de la ley 48; pues se encuentra en juego la interpretación de normas de naturaleza federal, y la decisión adoptada ha sido contraria a la pretensión de la recurrente que se fundó en ellas (artículos 10, 14 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional).

Al remitir el recurso a la determinación de los alcances de normas federales, es regla clásica de esta Corte que en esa labor hermenéutica no se encuentra limitada para la solución del caso por los argumentos del tribunal a quo ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 338:628 y sus citas, entre muchos otros).

7°) Que el apropiado tratamiento de la cuestión contenciosa en juego exige, antes de ingresar en el estudio de los fundamentos que sostienen los agravios del recurrente a la luz del alcance de las normas federales aplicables, tomar en consideración que con posterioridad a la sentencia de la alzada e, inclusive, de la interposición de la apelación federal, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 2103/2012', que dispuso lo siguiente:

Artículo 1° — Déjase sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados por el PODER- EJECUTIVO NACIONAL y por el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, respectivamente, con anterioridad a la vigencia de la presente medida, con excepción de aquellos que, a la fecha, ameriten mantener dicha clasificación de seguridad por razones de defensa nacional, seguridad interior o política exterior; y los relacionados con el conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal. 1 Publicado en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 2012.

Art. 2° — Encomiéndase a los Ministerios y Secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación, con carácter previo a la publicación que se ordena en el artículo siguiente, a efectuar el relevamiento de los decretos y decisiones dministrativas clasificadas como secreto o reservado, a los fines del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente.

Art. 3° — Ordenase la publicación de los actos a que hace referencia el Artículo 1° en el BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

8°) Que, en efecto, sobre la base del esquema de "desclasificación" de la información que establece el decreto, y dado que el nuevo texto normativo no dispuso una orden de

publicación predeterminada, es necesario proceder a verificar si los decretos solicitados por el actor fueron publicados. Ello es así, a fin de corroborar si subsiste el gravamen invocado, requisito exigido pacíficamente por la jurisprudencia de la Corte para la procedencia del recurso extraordinario; y comprobable de oficio porque su

desaparición importa la de poder juzgar, al estar vedado expedirse sobre planteos abstractos (Fallos: 320:2603; 328:1425; 330:5070; entre muchos otros).

En esta misión, el Tribunal comprobó que la mayoría de las normas fueron publicadas<sup>2</sup>, pero, al día de la fecha, aún restan decretos que no han sido revelados y que permanecen clasificados como "secretos".

Dicha circunstancia pone en evidencia que el gravamen del recurrente, aunque en forma parcial, permanece intacto. El Estado continúa sin dar la información y tampoco ha ofrecido, tras la sanción del decreto 2103/2012, una nueva contestación formal y fundada que justifique el rechazo del pedido de Savoia con respecto a los textos normativos que siguen sin publicarse. De ahí, pues, que esta instancia judicial sigue siendo el medio que la Constitución Nacional asegura al demandante para que, en el marco de sus atribuciones jurisdiccionales típicas, ponga en ejercicio los poderes necesarios para imponer al Estado Nacional un mandato de cumplimiento obligatorio que dé satisfacción al derecho, de raigambre constitucional, cuya tutela persigue el demandante mediante la pretensión promovida.

9°) Que, por otra parte, y por las razones expresadas en el anterior considerando, esta Corte resolverá el asunto teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, número 27.275 [Boletín Oficial, 29 de septiembre de 2016], sancionada con posterioridad a que se iniciara la presente causa.

En tal sentido, es conocida la jurisprudencia del Tribunal en cuanto a que si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas vinculadas al objeto del litigio, el fallo que se dicte deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos, en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir (conf. Fallos: 306:1160; 318:2438; 325:28; 331:2628; 335:905; 338:706 y 339:349).

10°) Que, sentado lo anterior, resulta de utilidad enunciar algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado, así como a los

recaudos exigidos para limitar legítimamente ese derecho. Todos ellos, cabe destacar, han sido reconocidos por normas nacionales e internacionales, así como por reiterada jurisprudencia de esta Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y fueron expresamente consagrados en la recientemente sancionada ley 27.275.

En primer lugar, el derecho de acceso a la información se rige por el **principio de máxima divulgación**, "el cual establece la presunción de que toda información es accesible, **sujeto a un sistema restringido de excepciones**, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas" (Fallos: 338:1258; también Fallos: 335:2393; 337:256, 1108; y CIDH, Caso "Claude Reyes y otros vs. Chile", sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 92). Este principio también ha sido incorporado expresamente a la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (artículos 1° y 2°).

Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha dicho que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal; responder a alguno de los objetivos permitidos por la Convención, esto es, "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"; y ser "necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho" (conf. CIDH, Caso "Claude Reyes", antes citado, párrafos 89 a 91; en igual sentido ver

Fallos: 338:1258, considerando 25, y 339:827, considerando 5°; ver también ley 27.275, artículo 1°, en cuanto establece que "los límites al derecho a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información").

Asimismo, se ha señalado que la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado (conf. CIDH, Caso "Claude Reyes", antes citado, párrafo 93), 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 (Fallos: 335:2393, considerando 9°; y 338:1258, considerando 7°; también CIDH, Caso "Claude Reyes", párrs. 77 y 158). En otras palabras, **"...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"** (Fallos: 338:1258, considerando 26. A nivel legislativo ver artículos 1, 2, 8 y 13 de la ley 27.275).

11°) Que la aplicación de los principios recordados con particular referencia a las circunstancias que singularizan este caso, sostiene la conclusión de que la conducta del Estado Nacional puesta en juzgamiento en el presente resulta ilegítima.

En efecto, 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 mayores precisiones al respecto, y sin siquiera mencionar qué norma jurídica daba sustento suficiente al Poder Ejecutivo Nacional para clasificarlos de esa manera y, por ende, determinar que esa información fuera sustraída del acceso irrestricto de la ciudadanía.

No es útil, en tal aspecto, la genérica y dogmática invocación del artículo 16, inciso a, del Anexo VII del decreto 1172/2003, en cuanto prevé como excepción a la obligación de proporcionar acceso a la información cuando esta hubiera sido "expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior".

Ello así, pues se trata de una norma dictada muchos años después de la clasificación de los decretos; no es una ley en sentido formal; y porque la mera cita, dogmática y abstracta, de normas generales que habilitan excepciones no puede considerarse suficiente como respuesta a la luz de los principios reseñados en el anterior considerando.

En el mismo sentido, se puede mencionar que la nueva ley de Derecho de Acceso a la Información exige que la denegación de una solicitud se haga por acto fundado, emitido

por la máxima autoridad del organismo; en efecto, dicho ordenamiento dispone que "la falta de fundamentación determinará la nulidad del 'acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida"; y que el silencio del sujeto obligado, "así

como la ambigüedad, inexactitud o respuesta incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información" (art. 13, ley 27.275).

En tales condiciones, resulta aquí aplicable la rigurosa expresión afirmada por esta Corte en un caso que guarda suficiente analogía con el presente, de que "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" (Fallos: 338:1258, considerando 27).

12°) Que, por otra parte, y más allá de que la respuesta estatal fue absolutamente insuficiente desde su formulación inicial, la conducta del Estado devino aún más cuestionable con el dictado del decreto 2103/2012.

Como ya se señaló, todavía existen decretos que no fueron revelados y permanecen clasificados como "secretos". No ha habido, sin embargo, un acto formal, y explícito del Estado que disponga y explique a la sociedad las razones especiales por las cuales esas normas continúan siendo secretas, a pesar de la desclasificación decretada con carácter general.

Más aún, el decreto 2103/2012 es anterior a la contestación del recurso extraordinario y, en ese escrito, el Estado insiste con sus mismos argumentos originales, sin hacerse cargo de que hubo un cambio sustancial de las normas jurídicas que regulan la cuestión debatida.

En definitiva, el Estado continúa sin dar la información y no existe una contestación fundada y razonable que, reconociendo la connatural tensión entre el derecho invocado por el demandante -de raigambre constitucional- y la inocultable defensa de los intereses superiores de la Nación que -con igual sustento en disposiciones de la misma jerarquía superior- impone preservar en manos del Estado cierta información, justifique circunstanciadamente las razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información formulado por Savoia.

13°) Que más allá de que, en consideración al particular ordenamiento con el cual la cámara abordó las cuestiones planteadas, los desarrollos efectuados sobre la sustancia de la reclamación resultan suficientes, a la luz de la doctrina de los precedentes del Tribunal, para revocar la sentencia apelada en cuanto desconoció los derechos constitucionales que sostienen la pretensión, esta Corte considera que no debe pasar por alto lo decidido por la alzada en un tema de alta significación sobre la

jurisdicción de los tribunales federales, como es la declarada ausencia de legitimación en cabeza del actor.

Ello es así pues -aunque la sentencia superó dicha conclusión y avanzó sobre el fondo del asunto-, los fundamentos dados por la alzada no pueden ser mantenidos pues resultan contrarios a la jurisprudencia que esta Corte ha sentado en la materia desde su primer precedente, y que mantiene inalterada hasta sus decisiones más recientes, según la cual la legitimación para solicitar acceso a la información bajo el control del Estado es amplia, y que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.

14°) Que, en efecto, desde el caso publicado en Fallos: 335:2393, considerando 10; este Tribunal ha expresado que esa amplitud en la legitimación activa deriva del "...derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan...La información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas".

Este criterio, cabe resaltar, fue reiterado por el Tribunal en numerosos pronunciamientos posteriores que resolvieron cuestiones sustancialmente análogas, fijando un claro y preciso estándar en la materia, al sostener que "...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo 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... ya que... se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal [...] El acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere" (Fallos: 339:827, considerando 40 y sus citas. En igual sentido: Fallos: 337:256, 1108 y 339:827, entre otros).

De ahí que la circunstancia de que el demandante haya invocado su carácter de periodista para solicitar la información en cuestión no resulta dirimente a los fines de decidir sobre la legitimación requerida para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Ello es así, pues de conformidad con lo señalado con anterioridad, dicho derecho en cuanto primera escala en el camino al conocimiento -presupuesto, a su vez, del derecho de libre expresión que el ordenamiento jurídico debe tutelar- es un derecho que pertenece a toda la población sin distinción alguna que importe -o pueda importar- una restricción o limitación para el goce de un derecho inherente a la población. Se trata, en definitiva, de un derecho que pertenece al hombre común y no es posible restringir tal pertenencia sin debilitar al sistema democrático y al principio republicano que sirven de sustento a esta prerrogativa.

Recientemente la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública ha consagrado y reafirmado expresamente el alcance amplio que cabe reconocer a la legitimación activa para el ejercicio del derecho en examen al disponer que "Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado (artículo 4)".

15°) Que, por las razones expresadas, el demandante se encuentra suficientemente legitimado para pretender el derecho de que se trata, y la conducta estatal resulta claramente violatoria de los derechos constitucionales invocados en sustento de la reclamación.

En estas condiciones, corresponde dejar sin efecto la sentencia apelada, hacer lugar al amparo y, a fin de evitar el planteamiento de cuestiones que puedan introducirse durante el trámite de ejecución de sentencia que dilaten el ejercicio del derecho reconocido en este pronunciamiento, devolver las actuaciones al tribunal de alzada para que complete el pronunciamiento, definiendo circunstanciadamente los alcances del mandato judicial a que se condena; y, esencialmente, contemple las condiciones que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud de acceso sea rechazada, en orden a proporcionar una respuesta debidamente motivada en las normas vigentes, sujeta a control judicial, que sea suficiente para justificar una restricción razonable al derecho de acceso a la información en los precisos términos de las reglas recordadas en este fallo.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas.

Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo establecido en el considerando 15. Notifíquese y devuélvase.

RICARDO LUIS LORENZEITI

JUAN CARLOS MAQUEDA

HORACIO ROSATTI

Recurso extraordinario interpuesto por Claudio Martín Savoia, por derecho propio, con el patrocinio letrado de la Dra. Felicitas Rossi y los Dres. Hernán Gullco y José Miguel Onaindía; abogados de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Traslado contestado por el Estado Nacional — Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, representado por el Dr. Guillermo Ariel Bramuglia, con el patrocinio letrado del Dr. Juan José Mac Mahon.

Tribunal de origen: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5, Secretaría n° 10.

Ministerio Público: Ha dictaminado en esta instancia.