



TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

“Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/
amparo ley 16.986”. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2.019)

Baigorria Claudia Alicia

Legajo: VABG47566

DNI: 37.107.523

Carrera: Abogacía

Tutora: Mirna Lozano Bosch

Modelo de Caso

LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Año: 2.019

Sumario: I.-Introducción. II.-Antecedentes. III.-Breve descripción del problema jurídico. IV.-Desarrollo procesal. V.-Ratio decidendi. VI.-Análisis final del fallo. VII.-Referencias.

I.- Introducción

El presente trabajo tiene por objeto extraer algunas ideas centrales a propósito del fallo sobre el derecho de acceso a la información pública, emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Savoia, Claudio Martín c/ EN- Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986, del 7 de marzo de 2019.

Desde el punto de vista doctrinario, el derecho de acceso a la información se interpreta como un elemento esencial del sistema republicano de gobierno. De acuerdo con Santiago Diaz Cafferata (2009):

El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada. (p.153).

Para lograr el objeto del trabajo, en primer lugar se describirán los antecedentes, para luego desarrollar una breve descripción del problema jurídico, el desarrollo procesal y analizar la ratio decidendi, que finalmente dará lugar al análisis final del fallo.

II.- Antecedentes

En la Argentina, la Constitución Nacional ha adoptado el régimen representativo y republicano de gobierno. El principio republicano de publicidad de los actos está reconocido en los artículos 1º, 14 de la Constitución Nacional 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 en la Constitución Nacional, en el artículo 75, inciso 22, con jerarquía constitucional.

Un antecedente jurisprudencial fundamental es el fallo Corte IDH, “Claude Reyes y otros vs Chile”, sentencia de 19 de septiembre de 2006, en el cual se establece la responsabilidad internacional del Estado por la negativa de brindar información relacionada a un proyecto de industrialización forestal al señor Marcel Claude Reyes, así como a la falta de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar tal decisión. Con este fallo claramente se configuró el derecho de acceso a la información pública como derecho humano reconocido por el pacto de San José de Costa Rica.

La Corte suprema de Justicia de la República de Paraguay (2014) sostuvo en lo previsto por “el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza la libertad de expresión y según la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos protege tanto el derecho a impartir como el de buscar y recibir información e ideas. Es la base normativa para el reconocimiento del derecho a acceder a información en poder del Estado.” (p.15).

Argentina por muchos años tuvo un déficit en materia de acceso a la información pública, no contaba con una ley específica. Desde el 2003 estuvo en vigencia el Decreto N° 1172/03 de acceso a la información pública. Luego de varios proyectos de ley intentaron modificar este déficit, en cual el Poder Ejecutivo Nacional remitió al congreso un proyecto de Ley de acceso a la Información Pública, aprobado y promulgado en 2.016 como Ley N° 27.275. Entre los fundamentos, se sostiene que la Ley se enmarca en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

El principio de máxima divulgación está incorporado expresamente en el artículo 2° de dicha Ley:

El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma.

Se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley.

(Ley N° 27.275, 2.016)

El derecho de acceso a la información, como todo derecho, su ejercicio está reglamentado, se establecen limitaciones que provienen de la colisión del derecho de acceso a la información pública con el derecho de algún ciudadano o algún otro interés público que debe ser resguardado. Santiago Diaz Cafferata (2009) sostiene, “En la medida en que haya una norma que regule el derecho de acceso a la información pública, ésta deberá establecer taxativamente las excepciones que se impongan, y las que habrán de interpretarse de forma restrictiva.”(p.164).

La Fundación Konrad Adenauer (2002) sostiene sobre excepciones o limitaciones al acceso la Información:

El derecho de acceso a la información, al igual que los demás derechos subjetivos no es un derecho ilimitado. La imposición de restricciones al acceso a la información implica reconocer el carácter no absoluto de este derecho y otorgar una mayor protección a otros derechos, valores e intereses amparándolos en el secreto o confidencialidad, luego de realizar una ponderación de todos los valores tutelados en juego y decidir cuales habrán de ser preservados del conocimiento público. (p.59).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante el fallo emitido, “Garrido, Carlos Manuel c/ EN-AFIP s/ amparo ley 16.986. Ratificó su doctrina referente al derecho que le asiste a todo habitante de acceder a la información de interés general que estuviese en poder del Estado Nacional o sus reparticiones. Sostuvo que el derecho de toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan supone el reconocimiento de un ámbito de protección de la vida privada más limitado en el caso de éstos. El artículo 1° de la Ley 27.275 establece que los “límites al derecho de acceso 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 demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información.”

III.- Breve descripción del problema jurídico

Se puede observar en el fallo la existencia de un problema jurídico, axiológico por la contradicción de reglas con principios de nuestro derecho. La interpretación del tribunal a quo que le dio a normas de índole federal, la negación de legitimación del peticionario para

acceder a información pública, en contraposición a los estándares internacionales. Según Alf Ross (1963): “El principio *lex superior* indica que entre dos normas constitucionales de diversas jerarquías debe prevalecer la de nivel superior. (Por ejemplo, una norma constitucional tiene prioridad sobre una ley)” (Carlos Santiago Nino, 2.010, p. 275).

IV.- Desarrollo procesal

En el año 2011, Claudio Martin Savoia realizó una presentación a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación para que se pusieran a su disposición copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto. Fundó su petición en el derecho que tiene toda persona a acceder a la información de carácter público que se encuentre en poder del Estado.

La Secretaría actuante rechazó la solicitud alegando que los decretos no eran de acceso público porque habían sido clasificados como secretos y reservados. Invocó el artículo 16 inciso “a” del anexo VII del Decreto N° 1172/03, que prevé que el Poder Ejecutivo Nacional puede negar el acceso a información clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior.

La negativa brindada por el Estado motivó a Savoia a interponer una acción de amparo, en los términos del artículo 43 de la constitución Nacional. Alegó que la respuesta de la Secretaria 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 fallo de primera instancia hizo lugar a la acción de amparo por considerar que el Decreto N° 4/2010 resultaba aplicable al caso, norma que por la que se relevó de la clasificación de seguridad a “toda información y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante el periodo comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro periodo, relacionada con ese accionar”. Frente a esa decisión, el Estado Nacional interpuso recurso de apelación. La sala I de la Cámara Nacional de apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso de apelación interpuesto, revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó el amparo.

Consideró que los motivos vertidos por el Estado para justificar la no entrega de los decretos eran legítimos, por tratarse de cuestiones vinculadas con el accionar de las Fuerzas

Armadas durante la última dictadura y el derecho a la verdad y encontrarse comprometidas instituciones básicas de la Nación.

La Corte hizo lugar al recurso interpuesto, revocando la sentencia de la Cámara, ponderó la reciente Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública y recordó los principios relativos de su alcance, bajo control del Estado y los recaudos exigidos para limitarlos.

V.- Ratio decidendi

La Corte Suprema, con la firma de los jueces Juan Carlos Maqueda, Ricardo Lorenzetti y Horacio Rosatti, declaró admisible el remedio federal y dejó sin efecto la sentencia de la Cámara. El presidente Carlos Rosenkrants se excusó porque Savoia fue patrocinado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), de la que el magistrado es fundador y fue integrante de la comisión directiva al momento de los hechos.

La Corte reiteró el criterio de fallos anteriores en los que reconoce la amplitud en la legitimación activa de este derecho, la cual deriva del “derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios se desempeñan” y a “ejercer eficazmente el derecho a saber”. Dejó sentado que la información en poder del Estado pertenece las personas y que aquél sólo la tiene en cuanto representante de los individuos y que el acceso a ella no se puede deber a una gracia o favor del gobierno sino que el Estado y las instituciones públicas deben respetar y garantizar el acceso a la información de todas las personas. Destaca que “la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud” y que “no es posible restringir tal pertenencia sin debilitar al sistema democrático y al principio republicano que sirven de sustento a esta prerrogativa”.

Entendió que la conducta del Estado Nacional había sido ilegítima en virtud de que no existió una contestación fundada y razonable que justifique circunstanciadamente las razones que llevaron a rechazar el pedido de acceso a la información petitionado por Savoia.

Por el contrario, simplemente fundó su respuesta denegatoria en la mera invocación del 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 sustraer esa información del acceso irrestricto de la ciudadanía.

Señaló que para que la denegatoria hubiera sido fundada debería haber existido “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”. En ese sentido, dejó sentado el criterio de que “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” y 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”.

Teniendo en cuenta que es sumamente habitual que la Administración deniegue los pedidos de información pública sin ahondar en las razones que motivan tal denegatoria ni explicar cómo la excepción que invoca se aplica al caso, consideramos que esta nueva exigencia que impone al Estado a dar una respuesta fundada que no se agote en la mera invocación de normas abstractas es fundamental y le permitiría al Poder Judicial evaluar, valorar y controlar esa clase de respuestas.

El máximo tribunal reafirmó lo dicho en anteriores fallos en torno al régimen de excepciones oponibles para negar el acceso a la información pública. Siguiendo el desarrollo que en el tema ha elaborado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente mediante el fallo “Claude Reyes y otros Vs. Chile”, la CSJN afirma que el régimen de excepciones posibles debe ser restringido.

Recordó la jurisprudencia del máximo tribunal argentino en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública, el término restringido puede ser interpretado en dos direcciones. En primer lugar se identifica un régimen de excepciones restringido en cuanto a su número: solo serán admitidas como legítimas aquellas causales que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo como puede ser “el respeto a los derechos o la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. En segundo lugar, identificó un régimen de excepciones restringidas a la hora de su interpretación. En el fallo “CIPPEC c/M° Desarrollo Social-” la Corte dijo que los supuestos legalmente previstos para justificar una negativa, en virtud del principio de máxima divulgación, deben ser interpretados en forma restrictiva.

VI.- Análisis final del fallo

Después de haber analizado meticulosamente el fallo, es de destacar, que el reconocimiento legal del derecho de acceso a la información pública no resulta suficiente si no se encuentra acompañado de políticas que promuevan su correcto ejercicio. Una buena gobernabilidad reclama el funcionamiento de las instituciones públicas en un marco jurídico que promueva la transparencia y la participación ciudadana.

Según la Organización Directorio Legislativo (2.018):

Tener una buena norma es solo una parte del recorrido necesario hacia una democracia más fuerte, que vele por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Es fundamental no sólo que la ley exista sino que efectivamente se cumpla, y para ello es clave la existencia de un órgano garante - que la norma prevé para uno de los poderes - que asegure su correcta aplicación. (p.1)

La denegación de acceder a la información pública, posiciona a los ciudadanos en una situación en la que el Estado no cumplió con el espíritu de la ley por no contar con la burocracia que se necesita para una satisfacción eficiente del derecho y obliga a recurrir a la justicia como único medio de reclamo. Este actuar pone frente a un proceso lento y costoso de resolución de conflictos contrario al objetivo de la ley de mantener informado a los ciudadanos, fortalecer la rendición de cuentas y alimentar el debate público. Ocasiona un problema de garantía de derechos. A su vez, esta situación puede desembocar en un problema de legitimidad, al terminar resolviendo cuestiones contrarias a las normas o al espíritu que los legisladores quisieron darle a la ley.

Con referencia a la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 se manifiesta que la determinación del “interés legítimo” del solicitante deja librado a la discrecionalidad del Estado la concesión de este derecho fundamental.

Se percibe el desbalance de esta normativa provoca al equilibrio entre el derecho a la información y las excepciones allí contempladas por razones de seguridad nacional. El derecho de acceso a la información pública constituye una función esencial de la democracia, ya que permite y asegura la participación ciudadana, como reflejo de la soberanía popular, ejercida de manera activa. Resulta contrario al principio de máxima publicidad que garantiza

el derecho a saber. Queda evidenciada la necesidad primaria del establecimiento de pautas claras para la clasificación de la información.

El actuar de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso y Administrativo Federal al rechazar el amparo, fundando que el peticionario no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente y concreto. Actuó en contraposición de los estándares internacionales de los derechos humanos y normas de índole federal, que reconocen este derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal. No es menester gozar de una situación jurídica calificada como de derecho subjetivo o interés legítimo a fin de solicitar acceso a la información pública dado el criterio de legitimación amplia receptado por el decreto 1172/03 en su Anexo VII, art. 6 establece que: "Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio"(Decreto 1172, 2003).

En ocasiones, la entrega de la información refleja de manera evidente la posibilidad de dañar otros bienes jurídicos protegidos o de algún interés público que deban ser resguardado como: la seguridad nacional, datos de terceras personas, que pueden ser de origen racial o étnico, opiniones políticas o información referente a la salud o a la vida sexual que constituyen una vulneración del derecho a la intimidad y el honor.

Otras veces la restricción que se invoca no se transluce en su configuración o se le pretende dar un alcance más amplio al que corresponde teniendo en consideración su finalidad. En estos casos de incertidumbre, en el cual los jueces deben esclarecer si se aplica una restricción o no, si la interpretación dada a la misma guarda armonía con el ordenamiento jurídico, es donde entra en juego la regla de la interpretación restrictiva. En esta tarea, es donde los jueces deben ser cautelosos, deben evitar ampliar en sus alcances las causales legalmente establecidas para negar el acceso a la información pública.

El pronunciamiento del Máximo Tribunal reafirma una vez más la vigencia del derecho de acceso a la información pública, respetando los valores supremos establecidos en la Constitución Nacional y el alcance de interpretación restrictiva. Sin ninguna duda este fallo es trascendental y fortalece el sistema democrático y el principio republicano.

VII.- Referencias

Doctrina

- Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay (2014). El acceso a la información pública en el Paraguay, aportes desde la Justicia a un derecho fundamental para la democracia (1°ed). Editorial Dirección de Comunicación CSJ. Asunción.
- Díaz Cafferata Santiago (2009) El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuesta para una Ley, Lecciones y Ensayos, Revista de la Fac. De Derecho de la U.B.A., N° 86 Id SAIJ: DACF110106.
- Directorio Legislativo.org (2018) Ciudadanía e instituciones de gobierno.
- Fundación Konrad Adenauer (2002) Proyecto de investigación. Derecho y Acceso a la Información Argentina.
- Nino Carlos Santiago (2010) Introducción al análisis del derecho. (2°ed) (15° reimpresión). Editorial Astrea. Buenos Aires.

Legislación

- Constitución de la Nación Argentina
- Ley No 25.520 de Inteligencia Nacional, B.O. del 03/12/2001.
- Ley No. 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, B.O. del 14/09/2016.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto No. 1172/03 del 03/12/2003, anexo VII, Art. 6, Art 16 Inc a).
- Poder Ejecutivo Nacional, No. Decreto 4/2010 del 05/01/2010, Art.1.

Jurisprudencia

- CIDH, caso” Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006.
- CSJN, "CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986"sentencia de 26 de marzo de 2014.
- “Garrido, Carlos Manuel c/ EN A.F.I.P s/ amparo ley 16.986”, sentencia de 21 de junio de 2016.

- CSJN, “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986, sentencia de 07 de marzo de 2019. Recuperado el 2/09/2019 de <https://cijur.mpba.gov.ar/jurisprudencianacional/2952>

Tratados internacionales

-Declaración Universal de Derechos Humanos, Art.19, adoptada y proclamada por la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 19, adoptado el 16 de diciembre de 1966.

-convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto San José de Costa Rica”, Art. 13, adoptada el 22 de noviembre de 1969 .