



Nombre y apellido: Pablo Maximiliano Blanes

Título de la nota: El acceso a la información pública: ¿siempre es posible? Un fallo que ratifica lo establecido por la ley n° 27.275

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Carrera: Abogacía

UNIVERSIDAD SIGLO XXI

Sumario: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica. Historia procesal. Descripción de la decisión propia del tribunal III. Ratio decidendi. Argumentos propios del tribunal. Jurisprudencia en la que apoya su decisión IV. Descripción del análisis conceptual. Antecedentes doctrinarios. Antecedentes jurisprudenciales V. Postura del autor. VI Conclusión.

Introducción

La importancia del fallo CSJN, “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” consiste en qué permanecen en democracia decretos del Poder Ejecutivo Nacional sancionados durante el gobierno de facto que fueron revestidos del carácter de “secreto” o “reservado” y aún mantienen este carácter a pesar de la vigencia de las leyes de información pública, de inteligencia nacional y los diversos tratados internacionales que se incorporan con jerarquía constitucional. El conflicto se fundamentó en verificar si era legítima la negativa de la Secretaría Legal y Técnica de la nación de negar información con relación a los decretos del poder ejecutivo dictado en el gobierno de facto entre los años 1976 hasta el año 1983 por considerarlos información “reservada” o “secreta” referidos a defensa nacional, seguridad interior y política exterior.

El problema jurídico del caso se encuentra en la existencia de dos leyes contrapuestas: por un lado, la ley n° 25.520 de inteligencia nacional que tiene por objeto regular la existencia de secretos del Estado y por el otro la ley n° 27.275 de acceso a la información pública, que tiene por objeto la transparencia de la gestión pública.

En consecuencia, es la posibilidad del Poder Ejecutivo Nacional de determinar discrecionalmente qué debe ser público, regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, y qué debe permanecer secreto o reservado con el posible riesgo que esto derive en una desnaturalización del acceso a la información pública. En este sentido el problema jurídico es un problema axiológico en tanto trata la cuestión de la contradicción de diversas leyes, formando un sistema contradictorio e incoherente, obligando a los jueces a interpretar las mismas de una forma tal que armonicen ambas.

Reconstrucción de la premisa fáctica

Según lo expresado por la parte actora, Claudio Martín Savoia, el 16 de mayo 2011 realizó un pedido a la Secretaría Legal y técnica de la Nación, para que en el marco de la normativa que garantiza el acceso a la información pública se le permita el acceso a las copias de los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados por quienes se desempeñaban como presidentes de facto entre los años 1976 hasta el año 1983. La Secretaría Legal y técnica se negó a entregar la información fundando su negativa en el hecho de que la misma se encuentra clasificada como información “secreta” o “reservada”.

Historia procesal

Dado a la negativa de la Secretaría Legal y técnica de la Nación el actor interpuso una acción de amparo. El recurso fue aceptado por el tribunal de primera instancia y apelado por el estado. En la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo se hizo lugar al recurso planteado por el Estado, revocó la sentencia de primera instancia y se rechazó el amparo por lo cual frente a dicho fallo la parte actora planteó recurso extraordinario federal, que, una vez aceptado en forma parcial, quedó a decisión de la Corte Suprema de Justicia dar una solución efectiva al caso.

Descripción de la decisión del Tribunal

El Tribunal dejó sin efecto la sentencia apelada e hizo lugar al amparo, devolviendo lo actuado al tribunal de alzada para que establezca las condiciones que deberá justificar el Estado en el caso de que la solicitud de acceso a la información pública sea rechazada.

Identificación y reconstrucción de la “ratio decidendi” de la sentencia

Argumentos propios del tribunal

Como primera disposición, el tribunal se dispuso a verificar si los decretos solicitados por la parte actora se encontraban publicados ya que en el momento en que se desarrolló el proceso judicial, el ejecutivo sancionó otro decreto 2103/2012. Este dejó “...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 pero a pesar de este decreto el Estado continuaba sin dar información y tampoco había un acto formal que justificara a la sociedad porque esas normas seguían siendo “secretas” y “reservadas” a pesar de la “desclasificación” decretada. Así, pudo confirmar que el gravamen del demandante, en forma parcial, seguía intacto, por lo cual se declaró admisible el recurso extraordinario y se dejó sin efecto la sentencia apelada.

Luego, la Corte Suprema analiza los argumentos del tribunal de alzada, en el cual no se le da lugar al pedido del actor por considerar que no poseía un interés legítimo para acceder a dicha información. Desde su primer precedente la jurisprudencia que ha sentado la corte en la materia de información pública, el Tribunal Supremo responde que no se necesita un interés particular:

Plantea 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.²

Jurisprudencia en la que apoya su decisión

En lo referido al derecho al acceso a la información pública la Corte Suprema de Justicia destaca la existencia de un extenso compendio de normas nacionales e internacionales referidas al tema. Por consiguiente, establece que el derecho al acceso a la información bajo el control del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación y debe estar sujeto a un sistema restringido de excepciones

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención consagra la libertad de pensamiento y de expresión y el

¹ Decreto 2103/2012

² CIDH “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 92.

derecho al acceso a la información. Se trata de un derecho que comprende el derecho de buscar y de recibir información.

El fallo ampara a toda persona a recibir información parte del Estado y en el caso de no ser suministrada, la carga de la prueba de la restricción corresponde al Estado el cual, de forma escrita y fundamentada debe expresar los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto:

“... los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran, de manera detallada los elementos y las razones por la cual 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”³

Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Antecedentes doctrinarios

Al referirnos a los antecedentes doctrinarios debemos tener en cuenta la contraposición entre dos derechos con raigambre constitucional: el derecho de acceso a la información pública y la protección de ciertos datos que pueden poner en peligro los intereses públicos y generales.

Según lo expresado por (Martínez Paz, 2004) 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.

Como lo explico, (Cafferata, 2009) el acceso a la información pública comprende un derecho de reciente tratamiento que aún continúa en plena elaboración. Se trata del derecho subjetivo que se encuentra en estrecha relación con el sistema republicano

A su vez el derecho de acceso a la información debe comprenderse como un correlato necesario del principio republicano que exige la publicidad de los actos de gobierno. (Bidegain, 1996)

³ CIDH sentencia “Claude Reyes y otros c/ Chile”, párrafo 77 y 158.

En este sentido, los ciudadanos son titulares del poder político, que lo delegan, para facilitar su administración en un grupo más reducido de ellos que ejerce las funciones públicas por un periodo limitado de tiempo según lo establece Villanueva (2000):

En consecuencia, los gobernantes actúan por delegación de los ciudadanos. ¿Podrían, en este marco, privar de alguna información los administradores de esta a sus titulares? Definitivamente no; por ello en una república el derecho a saber de las cosas publicas constituye la regla general y la información reservada, la excepción. (p.33)

Como señalaba Bidart Campos "...la legitimación procesal es una herramienta de primer orden en la apertura de las rutas procesales, que poco o nada valen las garantías y las vías idóneas si el acceso a la justicia se bloquea en perjuicio de quien pretende su uso y se le deniega la legitimación".

Finalmente, como expreso (Rodríguez Villafañe, 2003) el derecho de acceso a la información pública tiene un doble enfoque. Por un lado, existe el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la información pública que quiera conocer. Por otro lado, existe el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones de manera completa. En consecuencia, debe haber una actitud positiva del Estado que facilite el acceso a la información pública. lo cual comprendería poner a disposición de las personas datos que puedan encontrar con precisión

Antecedentes jurisprudenciales

Con respecto a los antecedentes jurisprudenciales referidos al derecho de acceso a la información pública es necesario citar los fallos Ganora, Mario Fernando y otra s/ hábeas corpus el que establece "la forma republicana que adopto la nación argentina a través del texto constitucional requiere de la publicidad de sus actos" y el fallo Corte Suprema de Justicia de la Nación (2014) "CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986" en el cual el tribunal supremo logra definir el acceso a la información, determina los límites de ese derecho y establece la procedencia de la legitimación activa.

Además. en el fallo Giustiniani, Rubén Héctor c. Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora, en el cual el alto tribunal establece que "los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento 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”. Por otro lado, en el antecedente, CSJN “Garrido, Carlos Manuel el EN - AFIP sobre amparo ley 16.986” en el cual analiza la cuestión del acceso a la información pública en el caso particular de la información relativa a funcionarios públicos.

En consecuencia, con *Giustiniani, Rubén Héctor c. Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora*, en el fallo CIDH “*Claude Reyes y otros vs. Chile*”, La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la autoridad encargada de responder la solicitud de información debe fundamentar cuáles fueron los motivos para restringir el acceso a tal información en el caso concreto.

Postura del autor

Analizare el fallo en tres cuestiones centrales: en primer lugar, como el acceso a la información pública promueve la transparencia en la gestión pública, en segundo lugar, el principio de máxima divulgación frente a las restricciones de no entregar la información y finalmente la legitimación para solicitar la información.

Considero que el derecho de acceso a la información pública, es un desprendimiento del sistema republicano de gobierno, que exige para ser tal, la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la Administración.

El reconocimiento del acceso a la información pública, permite a la sociedad evaluar la gestión estatal, la forma en que los gobernantes se desempeñan en sus funciones, la forma en que la toma de decisiones públicas incide en la sociedad, el destino que le otorgan al dinero público, constituyendo una forma preventiva para tratar prácticas ilegales como la corrupción, generando más transparencia y mejorando la calidad de las instituciones.

En este sentido el acceso a los datos públicos por partes de los ciudadanos, es el principio y las restricciones son la excepción.

Por ende, cada vez que alguien reclama el acceso a cierta información, se debe analizar si los datos solicitados entran dentro del conjunto de excepciones; de lo contrario se deberá obligar al Estado a tener disponible dicha información solicitada. Ante la solicitud de acceder a información denegada por el Estado, lo fundamental es determinar si dicho derecho no confronta con otros derechos como la preservación del

interés público o la preservación y protección de los datos personales, preservación de la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral pública.

Pero estas excepciones, son de interpretación sumamente restrictiva, deben estar debidamente fundamentadas, en el caso concreto o en una materia determinada y deben ser proporcionales al interés que justifican, interfiriendo en la menor medida posible en el legítimo derecho del acceso a la información.

En el caso en análisis, se puede comprobar que con excelente criterio la Corte Suprema de la Justicia de la Nación, resuelve un problema axiológico entre dos leyes, en el cual hay una coalición de dos derechos, el derecho al acceso a la información pública y el derecho del Estado a reservar cierta información por seguridad nacional.

De acuerdo a la situación planteada en el fallo, la Secretaria Legal y Técnica de la Nación deniega el acceso a la información requerida por el actor, alegando el carácter de secreto y reservado de la información solicitada.

El máximo tribunal luego de reconocer, que hay una coalición existente entre el derecho de acceso a la información pública y la necesidad de preservar en manos del Estado cierta información en defensa de intereses superiores de la Nación, indico que en el caso no existió una explicación fundada y razonable del Estado Nacional, el que debió contestar justificadamente las razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información.

La Corte puntualiza que de esa manera se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones pueda afectarse el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se deben resaltar los objetivos precisos y la finalidad en que se basa dicha legitimación, imponiendo algunas condiciones, las cuales son, que las limitaciones deben estar previamente fijadas en una ley en sentido formal y además deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo.

Por lo tanto, con estas indicaciones la Corte deja en claro y rectifica lo que establece la ley 27.275, que la carga de la prueba de la reserva o el secreto de la información queda a cargo del Estado o de quien la invoque.

Finalmente, el Alto tribunal, se diferencia de la Cámara, en cuanto dice que la legitimación para solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, debe ser entendida en un sentido amplio, que le corresponde a toda persona, acreditando un

interés simple para su obtención sin necesidad de acreditar un interés calificado, porque se trata de información pública, que no es del Estado, sino del pueblo argentino. En ese sentido, la invocación del carácter de periodista del actor no fue requirente.

Agregando el máximo tribunal, que la finalidad de la legitimación es contribuir para que los ciudadanos ejerzan libremente el derecho a saber, a informarse, sobre el accionar de los encargados de la función pública, por lo cual la exhibición de los documentos no depende ni puede depender de un interés directo o del motivo por el cual sea requerida la información.

Conclusión

En este trabajo final de grado he analizado los argumentos más importantes del fallo CSJN, “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Este fallo, resulta razonable porque adopta criterios legales establecidos por la Constitución Nacional y novedoso porque impulsa las bases de la nueva ley n° 27.275 sobre el acceso a la información pública, puntualizando pautas claras a seguir las cuales facilitan un legítimo acceso de la información pública y por consiguiente mayor transparencia en las instituciones.

Listado de revisión bibliográfica

- Bastera, M. I. (2017) Acceso a la información pública y transparencia. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Astrea y Jusbaire
- Bastera, M. I. (2019) La Corte Suprema consolida los estándares de la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Recuperado de la ley online. Cita Online: AR/DOC/811/2019
- Bidart Campos, G. J. (2000) Tratado elemental de derecho constitucional argentino, t II, Editorial Buenos Aires 2000, p. 309.
- Bidegain, C. M. (1996). Curso de derecho constitucional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot p. 55
- Cafferata, S. (2009) El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley.
- CIDH “Marcel Claude Reyes y otros vs Chile” sent. de 21-01-06,

serie C, N° 51.

- CSJN “Asociación de Derechos Civiles c/ Pami s/ amparo Ley 16.986”. Fallo 335:2393 (2012)
- CSJN “CIPECC c/Estado Nacional- Min de Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/amparo ley 16.986”. Fallo 256:337 (2014)
- CSJN “Ganora, Mario Fernando y otra s/ hábeas corpus”
- CSJN “Garrido, Carlos Manuel el EN - AFIP sobre amparo ley 16.986” Fallos: 339:827 (2016).
- CSJN “Giustiniani Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, Fallo 338:1258 (2015)
- CSJN, “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”
 - Ley 25.520 de Inteligencia Nacional
 - Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública.
 - Martínez Paz, F. (2004) Introducción al derecho, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Depalma 2004, p. 111
 - Rodríguez Villafañe, M. J. (2003) El acceso a la información pública en Argentina, Derecho Comparado de la Información.
 - Salgan Ruiz, L. G. (2019) Alcance y contenido del principio de máxima divulgación: nuevas proyecciones en la dimensión individual y colectiva de derecho a la información pública. Recuperado de la ley online. Cita Online: AR/DOC/1873/2019.
 - Toledo, P. R. (2019) El derecho de acceso a la información pública. Recuperado de la ley online. Cita Online: AR/DOC/679/2019
 - Pérez, A. (2016) Ley de Acceso a la Información Pública comentada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Secretaria de Asuntos Políticos e Institucionales.
 - Villanueva, E. (2000) Derecho mexicano de la información, Editorial Miguel Ángel Porrúa, p. 33