



ABOGACIA

SEMINARIO FINAL DE GRADUACIÓN

NOTA A FALLO

**El acceso a la información pública en pos del afianzamiento del sistema
republicano de gobierno.**

C.S.J.N. “Savoia, Claudio Martín c/ Estado Nacional - Secretaria Legal y Técnica (dto.
1172/03) s/amparo ley 16986”.

Nombre y Apellido: María Montserrat Monforte

DNI: 29.126.958

Legajo: VABG59848

Tutor: Dr. Nicolás Cocca

Sumario

I. Introducción. II. Plataforma fáctica, historia procesal y resolución. III. Ratio Decidendi. IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Postura de la autora. VI. Conclusión. VII. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

El presente trabajo de nota a fallo busca desentrañar las bases que conforman el derecho de acceso a la información pública en nuestra nación, entendido este como el derecho que poseen los integrantes de la sociedad a conocer los actos del Estado, característica fundamental del sistema de gobierno republicano adoptado por nuestro país. Se trata de una herramienta esencial de la ciudadanía para ejercer el contralor del accionar de las autoridades que asumen el gobierno del Estado.

Al respecto surgen, los autos resueltos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina caratulados “Savoia, Claudio Martín c/ Estado Nacional - Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16986”, cuya relevancia y justificación de su análisis radica en que la doctrina emanada permite dilucidar si la normativa vigente autoriza o no, y en qué casos, el acceso a la información de carácter público por parte de la ciudadanía, es decir determinar quién ostenta un interés legítimo para acceder a la información pública. Ello se debió a que en la situación fáctica originaria, el periodista Claudio Savoia, parte actora, solicita información al Estado, el cual no quiso suministrarla, conformándose este como parte demandada.

Ahora bien, es importante destacar que en el fallo invocado se observa un problema de tipo axiológico, es decir, un conflicto jurídico el cual subyace en que, los tribunales inferiores intervinientes, basándose en distintos principios legales existentes en nuestro ordenamiento jurídico, dieron lugar a diversas resoluciones con argumentos contradictorios entre sí, generándose una colisión de derechos entre el de acceso a la información pública y la privacidad, entendiendo a esta última como, el carácter privado que el Estado le otorga a ciertos documentos, o dicho en otros términos, aquellas cuestiones que el Estado considera como clasificadas o reservadas respecto a la ciudadanía.

II. Premisa fáctica e historia procesal

Inicialmente, Claudio Savoia, solicita ante la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación la exhibición de una serie de decretos presidenciales, ante lo cual, dicho organismo desechó el pedido aduciendo que se trataba de documentación

clasificada, es decir, secreta y reservada, basando su postura en el artículo 16, inc. A, del Anexo VII, del decreto 1172/03.

Ante la negativa de dicho organismo y el correspondiente agotamiento de la vía administrativa por parte del accionante, ya que él mismo entendía dicha documentación como de carácter público, accionó por vía de amparo contra dicho organismo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, el cual recayó en el Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo N° 5 que se declara competente para entender. Ante lo expuesto, el demandante alegó, sintéticamente, que la negativa fue arbitraria e injustificada, infiriendo que al respecto rige el principio de máxima divulgación, por el cual toda información estatal se presume de acceso público y que, de existir excepciones, las mismas debían surgir de leyes formales, lo cual no ocurría aquí, donde el carácter de secreto y reservado estaba dado por decretos presidenciales.

Así, la juez de primera instancia, apoyándose en el decreto 4/2010 y en la ley 25.520 y su decreto reglamentario 950/02, entendió relevados del carácter de clasificación de seguridad toda información que pueda vincularse con la acción del gobierno de facto, con excepción de documentación referente a cualquier conflicto con Estados extranjeros. De esta manera, hizo lugar a la acción de amparo, condenando al Estado Nacional a exhibir la información requerida por el demandante, en el término de diez (10) días.

Ante esta decisión del tribunal de primera instancia, la demandada, el Estado Nacional, interpone recurso de apelación, recayendo en la sala I de la Cámara Nacional de apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Esta se expide rechazando el amparo, revocando el fallo de primera Instancia, y ratificando en consecuencia la decisión administrativa. El argumento de la Cámara para fallar el rechazo del amparo fue que, por un lado, Savoia no tenía legitimación para demandar por no haber demostrado un interés legítimo para tener acceso a la información solicitada, dado que no acreditó suficientemente su carácter de periodista, ni tampoco la defensa de un derecho, ni de tipo subjetivo, ni de incidencia colectiva. Por otro lado, entendió que el Estado había obrado conforme a derecho al negar la información que fue requerida por el actuante, fundándose en el artículo 16 de la ley 25.520 y su decreto reglamentario, que entre otras cuestiones refiere a la seguridad interior.

Como resultado a la negativa expuesta por la Cámara de Apelaciones, la actora interpuso recurso extraordinario federal entendiendo que el tribunal no tuvo en cuenta principios básicos consagrados en nuestra Constitución Nacional, como son la publicidad

de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública. Esto último, también reflejado en tratados internacionales ratificados por nuestra Nación.

Cabe mencionar que, con posterioridad a la sentencia de alzada e inclusive a la interposición del recurso extraordinario ante el Tribunal Supremo, pero con anterioridad a la decisión final de este último, el Poder Ejecutivo Nacional, dictó el decreto N° 2103/2012 el cual en lo atinente, ordenó eliminar el carácter de secreto o reservado, a aquellas decisiones administrativas emanadas del Ejecutivo Nacional y del Jefe de Gabinete, dictadas con anterioridad al mismo, exceptuando aquellos decretos que se relacionen con la defensa de la Nación frente a Estados extranjeros.

Finalmente, y no obstante haber tenido en cuenta el decreto presidencial antes mencionado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró admisible el recurso planteado por la actora, dejando sin efecto la sentencia apelada. Al respecto, y valiéndose entre otras legislaciones, de la ley 27.275 promulgada en setiembre de 2016, encontró legitimado al demandante para acceder a la información que requería en su pretensión, y que al negársela se violaban los derechos constitucionales por él invocados. Por su parte, en relación al decreto N° 2103/2012, comprobó que a pesar de éste, todavía existía información no revelada y que permanecía con carácter de reservado, por ello evidenció que seguía sin resolverse totalmente el agravio del recurrente.

III. Ratio Decidendi

En primer lugar debe destacarse que la resolución tomada por el Tribunal Supremo, con fecha 07 de Marzo de 2019, fue resuelta en forma unánime por todos los miembros intervinientes, dando lugar al precedente ya mencionado y a la luz del cual fue analizado el tema que inspiró el presente trabajo de nota a fallo, es decir, el derecho de acceso a la información pública.

Para comenzar con el abordaje de los fundamentos que dieron lugar al resolutorio de la Corte debe destacarse en primer medida que fue tenida en cuenta en forma preponderante la ley número 27.275 de “Derecho de Acceso a la Información Pública” la cual fue sancionada con posterioridad a que se iniciara la presente causa; donde consideró fundamentalmente principios consagrados en la misma como son el de máxima divulgación del cual surge la presunción de accesibilidad de toda información, aunque sujeta a limitadas excepciones, puesto que el Estado en su accionar debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, los cuales permiten a cualquier ciudadano el control de la gestión estatal conforme al sistema republicano adoptado por nuestro país.

A su vez, y en cuanto a las restricciones, la Excma. Corte entendió de suma importancia lo vertido por el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde se expresó que las mismas, deben tener origen en una ley en sentido formal, en la cual deben estar claramente fijadas. Por este motivo, es que los miembros del tribunal que entendieron en este decisorio, coincidieron en la ilegitimidad de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación al denegar el pedido de acceso a la información basándose en decretos emanados del Poder Ejecutivo Nacional, como el decreto 1172/2003 que realiza una descripción genérica para rechazar la solicitud, y a ello se le agrega que el posterior dictado del decreto 2103/2012, que ordenaba cierta desclasificación, igualmente continuaba con la misma conducta omisiva de otorgar aquella información que mantiene como secreta, y sin dar fundamentos razonables de tal actitud; todos ellos que, al ser decretos, mas allá de su contenido, no constituyen en sí mismos, leyes en sentido formal.

Otro tema de gran importancia mencionado por la Corte es lo referente a la legitimación que corresponde al actor en los presentes autos. Al respecto, la misma ha sentado el siguiente precedente que se mantiene inalterado: "...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..." (CSJN Fallo: 315/2013 49-S, consid. 13). Por lo citado, es que la Corte entendió que Savoia, al invocar su carácter de periodista no amplía o reduce su condición legitimante para requerir información pública ya que "...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..." (CSJN Fallo: 315/2013 49-S, consid. 14).

Por último, como ya fue mencionado en el presente trabajo, la Corte Suprema ha resaltado la importancia de la ley 27.275 al punto de concluir su fallo, haciendo mención a lo estipulado en su art. 4 que reza: "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" (CSJN Fallo: 315/2013 49-S, consid. 14).

IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Para comenzar con este apartado y entender el tema que nos ocupa, es decir el acceso a la información pública, es importante abordarlo desde su génesis en nuestra legislación, por tal motivo, en primer medida se debe dar lugar a nuestro texto

fundamental, la Constitución Nacional, respecto de la cual menciona Marcela Basterra en su Prólogo a la Ley de Acceso a la Información Pública Comentada: "...el derecho de acceso a la información pública, en cualquiera de las ramas de los tres poderes del Estado, hasta el año 1994 sólo estaba amparado implícitamente en la normativa de los artículos 1, 14 y 33 de la Constitución..." (Basterra, 2016, p.13).

Así, dichos artículos aluden respectiva y genéricamente, a la adhesión al sistema republicano, el derecho de peticionar ante las autoridades, así como también aquellos derechos implícitos que surgen de los fundamentos de nuestro orden constitucional. Todos ellos, conceptos que, aglutinados, no hacen mas que hacer referencia a uno de los caracteres del aludido sistema republicano de gobierno, como es el de publicidad de los actos de gobierno, mediante el cual los ciudadanos ejercen el control institucional en nuestro país (Basterra, 2016).

Como vemos, se produce una inescindible y fuerte relación entre el derecho en estudio y la forma republicana a la que adhiere nuestra Nación Argentina, lo cual hace entender a gran parte de la doctrina lo siguiente: "...El derecho de acceso a la información pública es un elemento esencial del sistema republicano de gobierno..." (Diaz Cafferata, 2009, p. 1).

Finalmente, con la reforma de nuestra carta magna de 1994, mediante la incorporación del art. 75 inc. 22, se otorgó jerarquía constitucional a ciertos tratados internacionales, entre ellos el Pacto de San José de Costa Rica. Esto dio lugar a la consagración constitucional de diversos derechos, entre ellos el de acceso a la información pública, el cual incumbe en el presente trabajo. Al respecto, dicho pacto en su Art. 13 reza: "1.Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..."

De esta manera, es imprescindible conceptualizar el derecho de acceso a la información pública diciendo que: "...comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados en... la presente ley..." (ley N° 27.275, 2016, art 2). Ahora bien, el concepto vertido debe ser complementado con la finalidad de establecer el sujeto pasivo de este derecho, ante lo cual se observa que: "...Cuando la información se encuentra en poder del Estado, en cualquiera de los órganos que conforman la organización estatal, este derecho a la información toma una naturaleza particular, en tanto y en cuanto esta última se transforma en información pública..."

(Peyrano, 2005, apartado I). Ahondando en la caracterización del mismo, se debe agregar que: "...aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal, dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo..." (CSJN "Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto.1172/2003 s/ amparo Ley 16.986").

Por lo expuesto, resultaría indispensable desarrollar el concepto de legitimidad, mas precisamente en referencia al sujeto activo, aunque lo cierto es que, de manera bastante clara y precisa, ya fue referido por el Tribunal Supremo en el fallo base del presente trabajo en análisis. Sin embargo, sería de utilidad mencionar que: "...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente..." (CSJN, "CIPPEC c/ EN - Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo Ley Nº 16."986", C 830. XLVI, 2014").

Hasta aquí se han analizado conceptos necesarios para entender el tema abordado, particularmente en qué casos es procedente el acceso a la información pública, siendo útil también examinar lo referente a los supuestos en que no es procedente, los cuales son de carácter excepcional. Así, se debe puntualizar que se ha entendido, con fundamento en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (mencionado ut supra), que dichas excepciones deben tener carácter de ley en sentido formal, entendiéndose por tal: "...normas emanadas del Congreso o legislaturas provinciales, sancionadas con base en el procedimiento previsto en la Constitución Nacional o en las constituciones provinciales, respectivamente..." (Roitbarg, 2016, p8). Por lo cual, no podrían surgir excepciones por medio de, por ejemplo, decretos presidenciales.

En concordancia con el apartado enunciado anteriormente es valioso invocar lo mencionado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: "...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, Caso "Claude Reyes y otros vs. Chile", 2006, Serie C, 151, párr. 92).|

Por último, y en relación a las mentadas excepciones, no obstante lo aludido por la Corte en su sentencia, sería enriquecedor seguir valiéndonos del caso jurisprudencial

mencionado en el párrafo anterior el cual reza: "...deben 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 aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido..." (CIDH, Caso "Claude Reyes y otros vs. Chile", 2006, Serie C, 151, párr. 91).

V. Postura de la autora

De acuerdo a todo lo analizado en el presente trabajo, se puede resaltar que se comparten las consideraciones vertidas por la CSJN a la hora de resolver el caso en cuestión. Destacando además la claridad y sabiduría de este alto tribunal, que marca un precedente que fortalece las bases del derecho de acceso a la información pública, derecho que, como se ha observado, aún es limitado en lo que hace a su legislación. Esto trasciende el ámbito legal coadyuvando al progreso del Estado en su conjunto, ya que fortalece el compromiso de lograr instituciones mas transparentes y justas, para la consolidación de una democracia mas participativa y acentuando con ello uno de los pilares de nuestra Nación, la forma republicana de gobierno.

Ingresando en un análisis particular de los considerandos decisivos de la resolución, se cree atinente lo referido al tema de la legitimación, dado que, a la hora de permitir el control de los actos de gobierno a la ciudadanía no deben existir desigualdades en cuanto a la posibilidad de tener acceso a la misma, es decir que, brindar información pública no puede depender de la acreditación de un interés legítimo, sino, considerar a la ciudadanía en sentido amplio. Esto da lugar a que, mientras mayor cantidad de ciudadanos se inmiscuyan en el control de los actos de gobierno, se podrá lograr mas transparencia y excelencia al respecto.

Por otro lado, en alusión a qué se entiende por información pública, se coincide con la aplicación del principio de máxima divulgación por el cual se entiende que todo accionar del Estado, como regla general, es público y, por ende, de acceso a toda la ciudadanía. Como consecuencia de ello, en el caso de permitirse algún tipo de restricción, debe ser de carácter excepcional y fundada debidamente en cuestiones esenciales tendientes a contribuir al mejoramiento de las instituciones de nuestra Nación. Ahora bien, no es menos importante resaltar que, estas excepciones, como bien entiende el máximo tribunal, deben tener origen en una ley formal y no en cualquier otro tipo de normativa de rango inferior, lo cual ocasionaría una investida al sistema de prelación normativo al que adhiere nuestro sistema jurídico.

VI. Conclusión

Para dar cúlmine al análisis de la presente nota fallo cabe efectuar una breve recapitulación de aquellas aristas trascendentes de la misma. Así, en primer lugar, debe resaltarse la importancia y trascendencia que marcó el trabajo de la Corte en el fallo Savoia, al unificar criterio respecto al derecho de acceso a la información pública. Ello repercutió en dos aspectos, por un lado dando solución al problema axiológico que existía respecto de la situación fáctica abordada, de la cual surgían resoluciones contradictorias por parte de los tribunales inferiores que intervinieron en la causa; y por otro lado sentando jurisprudencia respecto de cualquier otro hecho semejante que pueda presentarse en el futuro.

En efecto, es dable destacar la importancia que tuvo la promulgación de la ley 27.275 de acceso a la información pública a la que se sujetó la Corte en su resolutorio, estableciendo directrices como el carácter amplio respecto a la legitimación activa, de manera que cualquier ciudadano puede petitionar ante las autoridades el acceso a la información pública, estableciéndose a su vez que, a la hora de su determinación debe regirse por el principio de máxima divulgación, según la cual la regla está dada por la publicidad con excepciones muy limitadas e impuestas por leyes en sentido formal.

Asimismo, no es menos importante enfatizar el gran aporte brindado por la Corte en este fallo, en el fortalecimiento de las instituciones, afianzando nuestro sistema republicano de gobierno, dado que apuntala una cuestión de suma importancia como es el carácter público de los actos de gobierno, logrando el progreso de nuestra Nación en miras a un estado mas transparente y una democracia mas participativa.

Para finalizar, surge como reflexión: entendiendo que el ciudadano tiene derecho de saber lo que sucede en el seno de las instituciones del Estado, dado que es una forma de contralor que le compete, y a su vez corresponde al Estado, en forma correlativa, una obligación de hacer visible su actuación a través de la publicidad de sus actos, para así poder dar cumplimiento eficaz al principio de máxima divulgación y transparencia, imperioso para un sistema democrático y republicano de gobierno, es que se recomienda desde el punto de vista jurídico, seguir ahondando esfuerzos en el mejoramiento de la legislación vigente, como así también se cree de gran utilidad instar a la ciudadanía para intervenir en forma mas activa respecto del accionar estatal, participando en el crecimiento del derecho de acceso a la información pública, para así lograr traspasar esa brecha aún existente entre los actos emanados de los funcionarios públicos y la sociedad,

ello en miras de lograr una mayor confianza en nuestras instituciones y como corolario de un afianzamiento de estas últimas en nuestra nación.

VII. Referencias bibliográficas

Doctrina

Basterra, M. (2016). Prólogo. Griffin S, Schuldt S, Ursini D (Ed.), Ley de Acceso a la Información Pública comentada (p.13). Publicación de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Díaz Cafferata, S. (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. (obtenido el 04/06/2020 de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>)

Peyrano, Guillermo F. (2005, Mayo). El acceso a la información pública y las restricciones emergentes del carácter de los datos archivados. SAIJ. (obtenido el 04/06/2020 de http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasa050098-peyrano-acceso_informacion_publica_las.htm)

Roitbarg, Marcelo Ricardo (2016). Manual de Derecho Civil. Buenos Aires, Bogotá, Porto Alegre: Astrea.

Legislación.

Constitución Nacional Argentina.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (2016). (obtenido 05/06/2020 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf)

Decreto N° 1172/2003. B.O. Reglamento para el acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional. 2003.

Decreto N° 2103/2012, (obtenido el 17/05/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do%3Bjsessionid=C681815931180FB0CDF788E3267C1DA8?id=204243>)

Decreto N° 4/2010, de Derechos Humanos, (obtenido el 11/05/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162573/norma.htm>)

Ley 25.520 (2001) Ley de Inteligencia Nacional. Honorable Congreso de la Nación Argentina. (obtenido el 11/05/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=70496>)

Ley N°. 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública. (2016).

Jurisprudencia.

C.I.D.H. “Claude Reyes y otros vs. Chile”, 2006. (fallo obtenido el 08/06/2020 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf).

C.S.J.N. “Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto.1172/2003 s/ amparo Ley 16.986” (fallo obtenido el 08/06/2020 de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-derechos-civiles-pami-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa12000227-2012-12-04/123456789-722-0002-1ots-eupmocsollaf>).

C.S.J.N. “CIPPEC c/ EN - MO Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”. 337:256, 2014. (fallo obtenido el 08/06/2020 de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJS.P.html?idDocumento=7098041&cache=1518566440000>).

C.S.J.N. “Savoia, Claudio Martín c/ Estado Nacional - Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16986”. 2019. (fallo obtenido el 20/04/2020 de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-savoia-claudio-martin-secretaria-legal-tecnica-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa19000031-2019-03-07/123456789-130-0009-1ots-eupmocsollaf?>).