



Carrera: Abogacía

Nombre y Apellido: Cano Fernández Jaquelina

Fecha entrega: 11/06/2020

Modulo: 1º - Entrega n º 3

Nombre tutor: César Daniel Baena

Tipo de Trabajo: Nota a fallo

Tema: Acceso a la Información Pública

Título:

El derecho a la información pública es responsabilidad de todos.

---

Fallo: C.S.J.N., Fallo “Savoia, Claudio Martín c/EN- Secretaría legal y técnica (dto. 1172/03 s/amparo Ley 16.986”, FA 19000031 (2019).

Sentencia 07 de marzo de 2019.

SUMARIO I. INTRODUCCIÓN II. HECHOS DE LA CAUSA, HISTORIA PROCESAL Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL. III. IDENTIFICACIÓN RATIO DECIDENDI IV. ANÁLISIS DEL AUTOR O AUTORA IV. 1. LA DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS CONCEPTUAL, LOS ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES. IV. 2 LA POSTURA DEL ACTOR O AUTORA.V. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCIÓN

En la presente nota a fallo se analiza la sentencia en autos caratulados: “Savoia, Claudio Martín c/EN-Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” (“Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, 2019, que fue dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 07 de Marzo 2019 , la relevancia de este fallo es un hito que marca un antes y un después, ya que a pesar de que existen importantes precedentes relacionados con el mismo, el fallo del periodista Savoia contra la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación es uno de los primeros en resolver cuestiones de legitimación teniendo en consideración la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N.º 27.275/16

Como se expresó en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “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”. (CIDH, 2002,parrafo 282).

En dicho fallo hay dos problemas a resolver, uno es de relevancia y el otro es axiológico, el primero de ellos es porque se presenta un conflicto entre dos o más normas que regulan de manera diferente, ofreciendo soluciones incompatibles entre sí. Por un lado, la Secretaria Legal invoca el decreto 1172/03 art 16 inc. a del Anexo VII, por el otro la están los decretos 4/2010 y 2103/2012 y la ley N. 27.275 de Acceso a la Información Pública, produciendo un impedimento para identificar cual será la norma a aplicar. “Este problema implica la necesaria distinción entre la pertenencia de una norma a un sistema jurídico y su aplicabilidad “(Moreso y Vilajosana, 2004). El segundo es axiológico porque se viola 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). Y la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendido en 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.

## II HECHOS DE LA CAUSA, HISTORIA PROCESAL Y RESOLUCION DEL TRIBUNAL.

Claudia Martín Savoia, en su carácter de periodista del Diario Clarín, promovió acción de amparo, en los términos del art 43 de la Constitución Nacional que dispone "(...) no podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística", contra el Estado Nacional-Secretaría Legal y Técnica- con el objeto de que se le haga entrega de las copias de diversos decretos nacionales firmados por presidentes de facto entre los años 1976 y 1983. El 16 de mayo de 2011, presentó una nota ante la Secretaría Legal y Técnica en la cual solicitó la documentación referida. Agregó que el citado órgano le denegó su pedido argumentando "que los Decretos no eran de acceso público, por haber sido clasificados como carácter secretos y reservados" y fundados en el Art 16°, inc. a) del Anexo VII del Decreto 1172/033.

Ante esta negativa, Savoia presentó un recurso de amparo en el año 2013 y alegó que la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, estaba deficientemente motivada, no se ajustaba a normas constitucionales y tratados internacionales, explicó el principio de máxima divulgación y consideró que no había ley formal que sirviera de sustento jurídico para el rechazo. Recordemos, tal como lo menciona Sagúes (2012)<sup>4</sup>, el Art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, prevé que los tratados y convenciones sobre derechos humanos, gozarían de jerarquía constitucional, tras obtener las 2/3 partes de los votos la totalidad de los miembros. Análogamente, cabe suponer que tienen la misma jerarquía que los tratados constitucionalizados, al igual que los artículos 1° a 35° de la Constitución y son complementarios de ellos. La jueza subrogante del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5 hizo lugar a la acción de amparo

y, en consecuencia, ordenó al Estado brindar al demandante los decretos que no se encuentran dentro de las excepciones previstas en los artículos 2° y 3° del decreto 4/10. Contra esta decisión el estado nacional interpuso el recurso de apelación.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal Sala I, dejó sin efecto el pronunciamiento de la instancia anterior y, en consecuencia, rechazó la demanda. Para así decidir, sostuvo que el demandante no demostró su legitimación activa para actuar en este proceso judicial. los argumentos fueron: que el peticionario no tenía legitimación para demandar, que no era periodista, que no alcanzaba con la alegación de un simple interés, que era probable que esa información contenga violaciones de los derechos humanos perpetrado por los gobiernos que las dictaron y que no se admite acción que persiga el control de la legalidad.

Disconforme con tal pronunciamiento, el Sr. Claudio Savoia interpuso el recurso extraordinario que le fue concedido. La Corte Suprema de Justicia falló a favor del actor por mayoría de votos, dejando sin efecto la sentencia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, devolviendo las actuaciones al tribunal de alzada para que complete y defina circunstanciadamente el mandato judicial al que se condena y, esencialmente, contemple las condiciones que deberá observar el estado en caso de que la solicitud de acceso sea rechazada, 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 ("Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986", 2019, Cons. 5).

Si bien durante la tramitación del proceso se dictó el decreto 2103/2012, que desclasificó de forma general la gran mayoría de la información pedida por Savoia, con excepción de aquellos que ameritaban "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" (Decreto 2103/2012, Art. 1). Aun así, la demanda avanzó, por considerar que todavía había algunas normas dictadas por los gobiernos de facto que permanecían inaccesibles. Y a la vez considerar que la controversia planteada debía ser analizada teniendo presente lo establecido por Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Para determinar el alcance de la legitimación activa del actor la Corte Suprema de Justicia de la Nación resaltó que recientemente la ley 27.275 dispone 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” (Ley 27.275/16, art 4).

Por todo lo dicho es importante destacar:

Que, en efecto, la regla general es la publicidad, la denegatoria o secreto es la excepción. Toda información se presume pública y debe estar disponible para conocimiento de quien la solicite, salvo que corresponda a materias calificadas de reserva, debiendo el estado o la entidad poseedora de ésta probar que se encuentra comprendida en una de las excepciones previstas en la ley. (Basterra Marcela I, 2006, p. 359).

### III. Identificación de la ratio decidendi

En dicho fallo se pueden observar dos problemas uno vinculado con la identificación inicial de la norma aplicable al caso y al alcance del derecho a la información pública porque se viola el principio de máxima divulgación siendo un problema axiológico.

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, revoco la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazo el amparo. Y se fundó en una doble línea argumental, una que el peticionario no poseía legimacion para demandar por no haber demostrado un interés suficiente y concreto en acceder a la información solicitada. Por otra parte, la Cámara también se expidió sobre el fondo del asunto y señaló que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido sus facultades para disponer mediante resolución fundada, que determinada información quedara excluida del acceso público en interés de la seguridad interior, de la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación.

Habiendo el actor agotado las instancias previas, presentó, como bien se mencionó, un recurso extraordinario. 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 donde se resuelve

dejar sin efecto la sentencia apelada pero fue parcialmente concedido por hallarse en juego la interpretación de normas de carácter federal, disponiéndose que pongan a disposición copia de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre el año 1976 y 1983.

El Tribunal tuvo presente que durante la tramitación del caso se dictó el Decreto 2103/2012, que desclasificó la información que establece el decreto y se procedió a la verificación si los decretos solicitados por el actor fueron publicados. El Tribunal comprobó que la mayoría de las normas fueron publicadas, pero restaban decretos que no habían sido revelados permanecían como secretos y reservados. Dicha circunstancia pone en evidencia el gravamen del recurrente, aunque en forma parcial. Y considerando que 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.

La Corte resolvió 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.

Así la Corte Suprema de Justicia de la Nación teniendo presente la ley 27.275 (27.275/16) afirmó que: 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. (decreto 1172/03) s/amparo ley 16.986.2019, cons11).

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).

Sumado a que los fundamentos dados por la alzada no pueden ser mantenidos pues resultan contrarios a la jurisprudencia que la 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.

Además, que el acceso a la información pública se rige por el principio de máxima divulgación, sujeto a un sistema restringido de excepciones. El Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad, 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 y la prueba de la legitimidad de la restricción también corresponde al Estado. (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°).

#### IV. Análisis de la autora

##### IV. 1. La descripción del análisis conceptual, los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

El derecho de acceso a la Información Pública, hasta la reforma constitucional de 1994, sólo estaba amparado implícitamente. El derecho genérico a la información, con la finalidad de tomar conocimiento de los asuntos públicos o estatales, surge con claridad de la interrelación de algunas normas de la Constitución histórica de 1853/60. Las mismas son: el artículo 1° que establece la forma republicana de gobierno, siendo uno de los principios que la integran, el de la publicidad de los actos estatales. El artículo 14, que entre los derechos que reconoce a los habitantes de la Nación contempla expresamente el de "peticionar a las autoridades"; el acceso a la información pública es una forma de peticionar, en armonía con los cambios que se fueron operados en las democracias contemporáneas. A su vez, el artículo 33 dispone que los derechos implícitos tienen igual validez que los consagrados explícitamente, siempre que se deriven de la forma republicana de gobierno y de la soberanía popular. Sin duda, el derecho de acceso a la información pública importa un claro desprendimiento de uno de los pilares

fundamentales en los que descansa la forma republicana de gobierno y la publicidad de las políticas públicas.

También en los Tratados con jerarquía constitucional incorporados en el artículo 75, inciso 22; en el Pacto de San José de Costa Rica –artículo 13–, en la Declaración Universal de Derechos Humanos –artículo 19– y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –artículo 19–. En estos tratados no consagran expresamente el derecho de acceso a la información pública, sino lo que se ha dado en llamar el “derecho a la información”, consistente en un derecho general abarcativo de todas las etapas del proceso de comunicación: derecho a recibir información, derecho a transmitir información y derecho a difundirla, a los que se considera inseparables por naturaleza. (Basterra Marcela I, 2016.p. 11).

Como puede observarse, en Argentina no había una única norma genérica que específicamente establezca la obligación estatal de brindar información a los ciudadanos, como sí existe en el derecho comparado. Tal es el caso de España que el artículo 105 de la Constitución expresamente dispone: “La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas; c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

Con la ley N.º 27.275 sancionada en el 2016 vino a subsanar esas lagunas jurídicas con, la finalidad es instituir un régimen jurídicamente compatible con los estándares constitucionales y las necesidades sociales. Justamente, una ley de acceso a la información pública es un instrumento fundamental, diseñado para garantizar la plena vigencia de los principios de transparencia y publicidad de los actos gubernamentales. En cuanto a los principios son: 1) apertura informativa máxima, 2) transparencia activa, 3) promoción de un gobierno abierto, 4) alcance limitado de las excepciones, 5) informalidad, 6) eficiencia en la respuesta, 7) gratuidad, y 8) “in dubio pro petitor.

A partir de la ley 27.275 que fue dictada durante el proceso, el Tribunal Superior de Justicia resolvió el caso teniendo en cuenta que el derecho de acceso a la información pública es una consecuencia del sistema republicano de gobierno, a partir de ello podría deducirse que el ciudadano es titular de este

derecho. No le es necesario poseer ninguna otra condición para poder ejercerlo y no debe ser forzado a expresar los motivos de su requisitoria. A su vez, el sistema republicano requiere necesariamente la publicidad de los actos de gobierno, lo que exige que se respete el derecho de acceso a la información pública (Díaz Cafferata, 2009)

Por todo lo dicho adherimos a la afirmación de Díaz Cafferata (2009) al reconocer al derecho de acceso a la información pública como un derecho de base constitucional no significa atribuir a éste un carácter absoluto. Como todo derecho, su ejercicio puede ser reglamentado. Así, se establecerán limitaciones que provendrán de la colisión del derecho de acceso a la información pública con el derecho de algún otro ciudadano (como el derecho a la intimidad) o con algún otro interés público que deba ser resguardado (como la seguridad nacional).

A modo de ejemplo pueden mencionarse como antecedentes jurisprudenciales aplicables al tema en comentario Claude Reyes vs. Chile (Claude Reyes y otros Vs. Chile, 2006), CIPPEC c/ Min. Desarrollo Social (CIPPEC c/E.N. Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986, 2014), Giustiniani, Rubén Héctor c/YPF S.A. (Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/Amparo por mora, 2015).

#### IV. 2 La postura autora

Para los derechos de los ciudadanos y el sistema republicano que un organismo oficial pueda simplemente negarse a brindar información legítimamente solicitada, utilizando argumentos sin una justificación alguna es un perjuicio. Según mi postura fue acertado que el Máximo Tribunal resuelva la controversia aplicando la ley N ° 27.257, debido a que la misma CSJN aclara que se ha producido una modificación sustancial del marco normativo durante la tramitación del caso: la sanción de la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública. A partir de ello, el Máximo Tribunal reseña en su fallo una serie de principios, así como a los recaudos exigidos para limitar de manera legítima el ejercicio de este derecho.

Unos de los principios base es el de máxima divulgación "el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones", principio que fue violado por la Secretaría Legal y Técnica.

Por otra parte, está la legitimación del peticionario que era lo que estaba en discusión y que en la misma ley en el art 4 afirma y resuelve 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” (art. 4 Ley 27.275), así se descarta que la condición de periodista sea un impedimento para justificar algún interés legítimo, como lo había requerido la Cámara.

Además, es acertado que la propia Ley exija que para la denegación de una solicitud se haga por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del organismo y disponiendo que "la falta de fundamentación determinará la nulidad del 'acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida"; de esta forma los ciudadanos pueden acceder a cualquier tipo de información que se encuentre en manos de los tres poderes del estado, estableciendo un claro límite cuando el caso lo requiera, así como también a la amplia legitimación para poder acceder a cualquier tipo de información pública.

#### V. CONCLUSION

A partir de este fallo se sienta un precedente obligado para solucionar temas de legitimación al acceso a la información, cuando la información requerida este en manos de un órgano dependiente del Estado Nacional, así también en la forma en el que el órgano requerido, deberá fundamentar cuando el pedido sea rechazado y dar las razones ante la negativa del pedido por parte de cualquier ciudadano de la Republica.

Por lo tanto, la sentencia del Máximo Tribunal, desde el punto de vista jurídico marca un hito, sino también es importante destacar que el Tribunal se haya expedido en contra de cualquier tipo de arbitrariedad, ponderando sobre todas las cosas el principio de máxima divulgación cuando de derecho de acceso a la información pública se trate.

En un sistema democrático, todas las personas tienen derecho a pedir y recibir información que les permita participar en los asuntos políticos y monitorear los actos del Estado para asegurar que la gestión pública sea más transparente y responsable y lograr que sus acciones respondan a las necesidades de la población. De ahí que el derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido jurídicamente como un derecho fundamental e instrumental a nivel internacional y regional. Asimismo, dicho derecho ha servido como un instrumento efectivo para promover la participación ciudadana contribuyendo, de esta forma, a la gobernabilidad democrática.

#### IV LISTADO BIBLOGRAFICO

### DOCTRINA:

Basterra, Marcela I., “El derecho fundamental de acceso a la información pública,” Editorial Lexis Nexis Argentina S.A., Buenos Aires, 2006, p. 359.

Basterra Marcela, I., Acceso a la información pública y transparencia, Ley 27.275 y decreto reglamentario 2016/17 Comentados, anotados y Concordados., 1° Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2017.

Basterra, M. I. (2015). El Derecho a la Información en el nuevo Código Civil y Comercial. [www.marcelabasterra.com.ar](http://www.marcelabasterra.com.ar). Recuperado [http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/04/EL\\_DERECHO\\_A\\_LA\\_INFORMACION\\_EN\\_EL\\_NUEVO\\_CODIGO\\_CIVIL\\_Y\\_COMERCIAL.pdf](http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/04/EL_DERECHO_A_LA_INFORMACION_EN_EL_NUEVO_CODIGO_CIVIL_Y_COMERCIAL.pdf)

### LEGISLACION:

Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública; Bs.As. Sanción 3/12/03 B.O. 04/12/03.

Decreto 4/2010 de Derechos Humanos; Bs. As. Sanción 5/1/2010, B.O. 08/01/2010.

Decreto 950/02 de Inteligencia Nacional; Sanción 5/6/2002, B.O. 06/06/2002.

Constitución Nacional. Sancionada en 1853, Última reforma 1994.

Ley N ° 25.520 Ley de Inteligencia Nacional. Sancionada el 27/11/2001; promulgada el 3/12/2001; publicada B.O. 6/12/2001.

Ley N ° 25.257 de Acceso a la Información Pública, Sancionada el 14/9/16; promulgada el 28/9/16; publicada B.O. 29/9/16.

### JURISPRUDENCIA:

Fallo: Convención Internacional de Derechos Humanos, “Claude Reyes y otros vs. Chile”, párrs. 77 y 158, 2006

C.S.J.N., Fallo “Savoia, Claudio Martín c/EN- Secretaría legal y técnica (dto. 1172/03 s/amparo Ley 16.986”, FA 19000031 (2019). Recuperado 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?>

