



Autor Pablo Renato Tais

Legajo VABG57272

Tutor Abogada Vanesa Descalzo

**Título “Decretos secretos y reservados, denegatoria ilegítima por parte del Estado,
y acceso a la información pública: nota al fallo “Savoia”**

Sumario

“I.- Introducción. Derecho de acceso a la información pública. Fallo “Savoia”. II.- Hechos, historia procesal y resolución de la Corte Suprema. III.- Fundamentos del fallo. IV.- Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V.- Conclusiones.”.

I.- Introducción. Derecho de acceso a la información pública. Fallo “Savoia”

El derecho de acceso a la información pública es una facultad derivada del sistema republicano de gobierno que permite a todos ciudadanos acceder a información en poder de entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos gubernamentales, estando a cargo del estado la obligación de instrumentar los mecanismos administrativos adecuados para individualizar la información pretendida y acceder a ella (Díaz Cafferatta, Santiago, 2009).

Dicho derecho encuentra respaldo en los principios rectores de presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, disociación, no discriminación, máxima premura, gratuidad, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, in dubio pro petitor, facilitación, y buena fe.

En la presente nota a fallo se analizará la comunión armónica de los principios referenciados anteriormente, los que en su conjunto demarcan claramente las pautas a seguir respecto al acceso a la información pública en nuestro país.

El fallo bajo análisis es “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” (07/03/2019) dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN].

La importancia del fallo seleccionado radica en la ratificación por parte de nuestro máximo Tribunal del ejercicio del derecho de acceso a la información pública como un derecho inherente a todos los ciudadanos de la República Argentina, fortaleciendo “...la forma representativa republicana federal” (Constitución Nacional [CN], 1994, art. 1); el derecho “...de peticionar a las autoridades” (CN, 1994, art. 14); el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que comprende la libertad de buscar recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1984, art. 13; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1986, art. 19); el derecho de “...de investigar y recibir informaciones” (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, art. 19), el principio de máxima divulgación y

sistema restringido de excepciones; la legitimación amplia de toda persona a solicitar acceso a la información; y el carácter secreto o reservado de algunas normas.

La Corte a través del resolutorio en cuestión viene a zanjar dos problemas jurídicos estrechamente vinculados que entorpecen el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, siendo uno de ellos axiológico y el otro de relevancia normativa. Desde el punto de vista axiológico los principios constitucionales de máxima divulgación y de publicidad de los actos de gobierno, y el derecho supremo de acceso a la información pública, entran en colisión con la falta del presupuesto procesal de legitimación activa en cabeza del actor y el derecho del Poder Ejecutivo Nacional de reservarse información expresamente clasificada como reservada referida a la seguridad, defensa o política exterior. Por otro lado, en cuanto a la relevancia normativa se observa una discrepancia en el marco jurídico aplicado y los criterios adoptados por parte de los tribunales en cada una de las diferentes instancias que atravesó el proceso. Brevemente corresponde señalar que el Tribunal de Primera Instancia fundó su decisorio en normas de corte netamente constitucional y pactos internacionales, la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo Federal en la ley nacional 25.520 y su decreto reglamentario, y el reglamento aprobado por decreto 1172/03, y finalmente la Corte, resuelve el caso basándose en nuestra carta magna y lo dispuesto por la ley nacional 27.275.

II.- Hechos, historia procesal y resolución de la Corte Suprema

Claudio Savoia, invocando su calidad de periodista inició una acción de amparo en contra la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia de la Nación a los fines de obtener copias de decretos del Poder Ejecutivo de facto dictados entre los años 1976 y 1983 de conformidad con el Anexo VII del decreto 1172/03 que disponía las reglas y principios para el acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional.

El mencionado pedido fue rechazado por la Secretaría argumentando que los decretos no eran de acceso público dado su carácter “secreto” y “reservado”, lo que imposibilitaba su publicidad por aplicación el art. 16 inc. a) del decreto referenciado.

La magistrada de primera instancia hizo lugar a la acción de amparo y ordenó a la demandada que exhiba a la actora los decretos que no se encuentren exceptuados de acuerdo a lo previsto en los arts. 2 y 3 del decreto 4/10. Oportunamente, la Fiscalía Federal dictaminó que en relación al acceso a la información pública, la regla es informar a la ciudadanía ante la existencia de un requerimiento, salvo que exista alguna ley que establezca una excepción, la cual debe ser revisada con carácter restrictivo.

Además remarcó que el requirente no debe necesariamente invocar un derecho subjetivo o interés legítimo.

Apelada la sentencia, el Tribunal de alzada decidió revocar la sentencia de primera instancia y rechazar la acción de amparo, argumentando la falta de legitimación del actor por no haber demostrado un interés suficiente y concreto. Al mismo tiempo validó el accionar del Poder Ejecutivo respecto de la publicidad de determinada información en interés de la seguridad interior, defensa nacional y las relaciones exteriores (ley 25.520, art. 16; y art. 16 del reglamento general de acceso a la información pública).

La CSJN amparándose en la ley 27.275, la Constitución Nacional y pactos internacionales, resolvió hacer lugar al amparo, declarar admisible el recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia de la Cámara, dejar sin efecto la sentencia apelada, y devolver las actuaciones a la Cámara de Apelaciones para que complete el pronunciamiento definiendo los alcances del mandato judicial que se impone, y principalmente contemple las condiciones que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud de acceso a la información pública sea rechazada.

III.- Fundamentos del fallo

La Corte Suprema de Justicia, aplicando la “ley de acceso a la información pública” 27.275, hace lugar al recurso extraordinario interpuesto por el actor, revocando la sentencia dictada por el Tribunal de alzada con fundamento en que “...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.” (CSJN, Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986 [“Savoia”], 2019, cdo. 15, párr.1).

Para arribar a dicha conclusión, la Corte reafirmó el principio de máxima divulgación,

“...el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta 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...” (CSJN, “Savoia”, 2019, cdo. 10, párr.2).

Dicho principio ya había sido sentado precedentemente en numerosos fallos ejemplares en la materia (CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor C/ Ypf Sa- S/Amparo Por Mora”, 2015 [Giustiniani]; “Asociación Derechos Civiles C/ En Pami Dto 1172/03 S/Amparo Ley 16986”, 2012 [“Asoc. Der. Civ.”]; “Cippec C/ EN M° Desarrollo Social Dto 1172/03 S/Amparo Ley 16986”, 2014 [“Cippec”]; “Oehler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy - Estado Provincial s/recurso de inconstitucionalidad”, 2014 [“Oehler”]; Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], fallo “Claude Reyes y otros vs. Chile”, 2006 [“Reyes”]).

Además, nuestro máximo tribunal invalidó el accionar negativo del estado respaldado en una invocación genérica de la excepción y su fundamentación, expresando textualmente 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 del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público” (CSJN, “Savoia”, 2019, cdo. 10, párr.5).

En el presente caso, la demandada se limitó a manifestar el carácter de “secreto” y “reservado” de los documentos solicitados por el accionante, sin fundamentar tal negativa en la forma prescripta por los arts. 1, 2, 8 y 13 de la ley 27.275, por lo que la defensa intentada fue rechazada.

Por último, la Corte remarcó que al tratarse “...de información de carácter público, que no pertenece al Estado, sino que es del pueblo de la Nación Argentina..., la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud.” (CSJN, Savoia, 2019, cdo. 14, párr.2). En virtud de ello, la falta de legitimación activa planteada por la accionada no encuentra asidero normativo, doctrinal ni jurisprudencial, y fue erróneamente valorada por el Tribunal de alzada al momento de dictar sentencia. Por tal motivo fue rechazada por la Corte.

IV.- Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Para comprender el contenido y los límites del derecho de acceso a la información pública, y sentar las bases que delimitan el alcance del mismo se debe recurrir al análisis integral de doctrina y jurisprudencia moderna, proporcionada ésta

última por la propia CSJN, a través de la cual se ha modelado, enriquecido y fijado el contenido del derecho en cuestión.

En el estado constitucional, "... el derecho a informar y ser informado se constituye como uno de sus derechos fundamentales y constitutivos" (Nava Gomar, 2006, p.8), que se vincula estrechamente con la publicidad de los actos estatales y con el principio de transparencia de la administración, configurando un pilar indispensable del sistema republicano (Basterra, 2009).

En la misma línea de pensamiento, Grillo, (2013), entiende que la información pertenece a los ciudadanos, y que el estado solamente posee la misma en su carácter de representante de la ciudadanía.

Respecto de la legitimación activa para el ejercicio del derecho, se reconoce

"El carácter amplio de la aptitud procesal para el ejercicio de esta prerrogativa fundamental, es relevante para cumplimentar con una saludable tendencia en el derecho constitucional contemporáneo como es la de otorgar el mayor grado de participación a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales, las que tienen un lugar preponderante en el proceso de desestatización y control del Estado" (Basterra, 2009, p. 60 a 62).

En relación a las excepciones, se configura una denegación injustificada y arbitraria por parte del sujeto obligado, cuando la negativa al requerimiento del ciudadano no encuentra sustento en la ley, ya que dichas excepciones son de interpretación restrictiva y por ello deberán estar debidamente fundadas (Basterra, 2016).

En concordancia, Nava Gomar, (2010, p.62), ha señalado que "... el tratamiento legal de la información reservada configura una necesidad y una excepción que confirma la regla de máxima publicidad, garantiza la certidumbre que debe caracterizar a los actos del Estado".

El derecho de acceso a la información pública "... constituye un deber de las autoridades públicas en dos direcciones. Las autoridades no deben negarse a indicar si tienen el documento, obligación clarísima, y no deben negarse a difundirlo, excepto las excepciones establecidas en la ley" (Gelli, 2001, p.1).

El derecho de acceso a la información, y posteriormente el derecho de acceso a la información pública comenzó a ser reconocido jurisprudencialmente por la

CSJN en las causas “Campillay”, “Costa”, “Vago”, “Monner Sans”, “Urteaga”, “Tiscornia”, “Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c/ E.N.”, entre otras.

Específicamente el fallo bajo análisis consagra del derecho de acceso a la información pública de todos los ciudadanos de la República Argentina como un derecho de raigambre constitucional “... que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan...” (CSJN, “Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/amparo ley 16986” [“Garrido”], 2016, cdo. 7, párr. 2; “Cippec”, 2014, cdo. 7, párr. 3; “Oehler”, 2014, cdo. 7, párr. 6).

Siguiendo tal lineamiento, la Corte cita y utiliza como argumento para su decisorio final el precedente que establece que “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.” (CSJN, “Asoc. Der. Civ.”, 2012, cdo. 10).

Respecto de la legitimación para el ejercicio del derecho en cuestión, la resolución analizada encuentra como antecedente inmediato el precepto que expresa que “... 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.” (CSJN, “Garrido”, 2016, cdo. 4 párr. 2; “Cippec”, 2014, cdo. 12 párr. 1 y 2).

Por otro lado, uno de los fundamentos centrales de la sentencia en comentario es el principio de máxima divulgación “... el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta 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...” (CSJN, “Giustiniani”, cdo. 7, párr. 3; “Asoc. Der. Civ.”, cdo. 10, párr. 4; “Cippec”, cdo. 6, párr. 10; “Oehler”, cdo. 7, párr. 5; y CIDH, “Reyes”, Serie C, 151, párr. 92.).

Además, respecto de la invocación genérica de la excepción y su fundamentación por parte del sujeto requerido nuestro máximo tribunal sostuvo 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.”, evitando de esta forma que “... pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público” (CSJN, “Giustiniani”, cdo. 26).

V.- Conclusiones

En nuestro país, la materialización del derecho de acceso a la información pública se consagró definitivamente a través de la ley 27.275, cuyos argumentos y fundamentos derivan de la comunión jurídica entre la reforma constitucional del año 1994, los pactos internacionales incorporados en el art. 75 inc. 22 de dicho cuerpo normativo que regulan la materia, el decreto 1172/03, los antecedentes de la Corte Suprema de Justicia, y el conjunto de reglamentos que sistematiza el derecho en cuestión, además de la doctrina imperante en la materia.

La facultad de acceder a archivos y/o documentos de instituciones públicas es una herramienta de participación de la que gozan los ciudadanos, la que les permite controlar la corrupción y optimizar la eficacia de los distintos órganos gubernamentales, mejorando y asegurando la calidad de vida de los ciudadanos, al proporcionarles la posibilidad de consultar los contenidos del complejo abanico de actos estatales que se llevan a cabo diariamente, con el fin primordial de contribuir a solidificar y sustentar los pilares institucionales de la comunidad.

Un ciudadano informado e interiorizado políticamente es la base de una república democrática, y en ese contexto el derecho al acceso a la información pública se consagra como un derecho constitucional moderno, afianzado a través de la participación ciudadana.

En un estado donde se encuentra consolidado el derecho de acceso a la información pública se reduce notablemente la discrecionalidad de los actos administrativos de contenido político, económico y social, entre otros. Para que ello pueda llevarse a cabo, el Estado debe asegurar, garantizar, promover y reglamentar armónicamente con normas constitucionales y pactos internacionales los mecanismos de los que gozan los ciudadanos para conocer en materia de asuntos públicos, control y monitoreo de las políticas aplicadas, y las correspondientes estrategias a implementar.

El derecho en cuestión tiende a fortalecer el vínculo entre el Estado y la comunidad, relación que es imprescindible para llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para alcanzar una democracia transparente, eficiente y legítima.

El fallo bajo análisis deja sentado que no debe perderse de vista al momento de resolver un caso que trate sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública sus raíces netamente constitucionales, el principio de máxima divulgación y sistema restringido de excepciones, y la legitimación amplia de todo ciudadano a solicitar acceso a la información, porque de lo contrario todos los esfuerzos

habrán sido en vano. Más aun considerando los precisos lineamientos en la materia esgrimidos por el Máximo Tribunal en la numerosa jurisprudencia citada, los que se encuentran consolidados en la actualidad tal como quedó demostrado con la resolución del caso en comentario.-

El loable criterio asumido por la Corte Suprema a lo largo de la última década deja plasmado un mensaje crítico contra decisorios judiciales no tan lejanos en el tiempo que se han apartado llamativamente de las bases preestablecidas en la materia. En forma particular se hace referencia al fallo "Giustiniani" por un lado, dictado por la Cámara en lo Contencioso Administrativo en los autos, la que avaló la negativa de la demandada a proporcionar copia íntegra del acuerdo de proyecto de inversión firmado el día 16 de julio de 2013 entre YPF S.A. y Chevron Corporation, con el fin de la explotación en conjunto de hidrocarburos no convencionales en la provincia de Neuquén. Por otro lado, el fallo "Savoia" dictado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal sentenció 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.

En nuestro caso le corresponde a la propia administración demostrar de qué forma podría verse vulnerada la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación si se suministraba la documentación peticionada por el Sr. Savoia. Como se ha fundamentado a lo largo de la presente nota, este tipo de información se supone de interés público, motivo por el cual si el Estado desea reservar determinada documentación deberá emitir una denegatoria fundada que explique a la comunidad las razones especiales por las cuales esos decretos siguen siendo secretos a pesar de la desclasificación normada de carácter general. Es decir que pesa sobre éste la delicada carga de probar el perjuicio que ocasionaría la publicidad de la información requerida.

Como conclusión final, teniendo en cuenta todo lo vertido en el presente trabajo, puedo resumir de manera integral los fundamentos desarrollados afirmando que en materia de publicidad de los actos estatales el principio general es el acceso a la información pública, por lo que el Estado tiene la obligación de suministrar "toda" la información que se encuentre en su poder que le fuere requerida, salvo las excepciones determinadas y establecidas por ley.

Listado de revisión bibliográfica inicial

Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986 (2012). Corte Suprema de Justicia de la Nación, 04/12/2012, fallo: 335:2393 Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?i dDocumento=6974432&cache=1571981024338>.

Basterra Marcela I. (2009) “El derecho fundamental de acceso a la información pública en la Argentina”, en Basterra Marcela I. - Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy (dirs.), El derecho de acceso a la información pública en Iberoamérica, Arequipa, Adrus.

Basterra Marcela I. (2016). Más información pública, más democracia. A propósito de la sanción de la ley 27.275 de acceso a la información pública, APonline, AP/DOC/1062/2016, 19/10/16.

CIPPEC c/ EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986 (2014). Corte Suprema de Justicia de la Nación, 26/03/2014, fallo: 337:256 Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?i dDocumento=7098041&cache=1571980828258>.

Claude Reyes y otros Vs. Chile (2006). Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19/09/2006, fallo: 335:2393 Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

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.

Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948) Recuperada de http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003.

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

Decreto 2103/2012. (2012) 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. Excepciones. Poder Ejecutivo Nacional. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000204999/204243/norma.htm>

Díaz Cafferata, Santiago (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>.

Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986 (2016). Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21/06/2016, fallo: 339:827 Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7314852&cache=1571980777002>.

Gelli, María A., (2016) Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, Bs. As., La Ley, 2001.LL, 27/9/16.

Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora (2015). Corte Suprema de Justicia de la Nación, 10/11/2015, fallo: 338:1258 Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7264503&cache=1571980880130>.

Grillo, Iride I. M., (2017). El derecho de acceso a la información para oxigenar la democracia, LL, 2013-B-17.

Ley 27.275. (2016) Derecho de Acceso a la Información Pública. Senado y Cámara de Diputados. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-69999/265949/norma.htm>.

Nava Gomar, Salvador, (2006) Et. Al., Derecho de Acceso a la Información Pública Parlamentaria, Edit. Porrúa, Limac., México, 2006.

Nava Gomar, Salvador, (2010) “Información reservada”, en Villanueva, Ernesto, (coord.), Diccionario de derecho de la información, México, Jus.

Oehler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy - Estado Provincial s/ recurso de inconstitucionalidad (2014). Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21/10/2014, fallo: 337:1108 <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7157301&cache=1571980917942>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1986). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>.

Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986 (2019). Corte Suprema de Justicia de la Nación, 07/03/2019, fallo: 342:208 Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7508423&cache=1567754688492>.