



## **TRABAJO FINAL DE GRADO**

### **El derecho de máxima divulgación como principio supremo**

Tribunal: C.S.J.N., “Savoia, Claudio Martín, c/ EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986” sentencia del 7 de marzo del 2019

Alumno: Ariel Fernando Brito

Legajo: Vabg67247

DNI: 32.413.691

Fecha de entrega: 5/07/2020

Temática: Derecho de acceso a la información pública

Tutora: Caramazza María Lorena

Año: 2020

## **Sumario tentativo**

I. Introducción. – II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. – III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia. – IV. La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – V. La postura del autor. –VI. Conclusión. – VII. Referencias. 1. Doctrina. 2. Legislación. 3. Jurisprudencia.

### **I. Introducción**

El derecho de acceso a la información pública se define como el derecho de una persona de buscar y recibir información en poder del gobierno o en poder de las administraciones públicas, reconociendo esto como un derecho fundamental para el desarrollo pleno de una sociedad democrática. Es una prerrogativa de todas las personas, sin importar edad, sexo, religión, condición social, etnia o alguna otra característica física o intelectual existente, de ser informadas de la actuación del Estado.

Motiva este comentario la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Savoia, Claudio Martín, c/ EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986” sentencia del 7 de marzo del 2019. En el cual la Secretaria Legal y Técnica lesionó el derecho de acceso a la información pública del señor Savoia Claudio Martín al rechazar el pedido de acceso a la información de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre los años 1976 y 1983 durante los presidentes de facto.

El derecho de acceso a la información pública se encuentra consagrado en la ley 27.275. El artículo 2 de dicha ley nos conceptúa lo siguiente:

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

Sin duda, el acceso a la información pública es una de las condiciones indispensables para el funcionamiento adecuado del sistema democrático. En esta línea argumental, se afirma que es un derecho fundado en dos características sobre las que se sostiene el régimen republicano como son la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

En la sentencia escogida para analizar suscita un problema de relevancia, donde se verificó si correspondía o no la aplicación del decreto 1172/03, por el cual la secretaría

interviniente fundó su negativa y por otra parte lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado que es la aplicable.

“El problema de relevancia jurídica es concebido como el problema de la determinación de la norma a un caso. Este problema implica la necesaria distinción entre la pertinencia de una norma a un sistema jurídico y su aplicabilidad” (Moreso y Vilajosona, 2004).

También se observa un problema axiológico de principios donde una norma de derecho colisiona con principios constitucionales como lo es el decreto del poder ejecutivo contra el principio de máxima divulgación

Denominaremos problemas axiológicos a aquellos que se suscitan respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema o un conflicto entre principios en un caso concreto.

En los estados de derecho contemporáneos, junto con normas que establecen condiciones precisas de aplicación, denominadas reglas, existen otros estándares jurídicos que funcionan de una manera diferente a las primeras y que también son utilizadas por el juez al momento de justificar sus decisiones. Estos son los llamados principios jurídicos. (Dworkin, 2004, pág. 22)

En esta nota a fallo se procederá a realizar una reconstrucción de la premisa fáctica junto con una historia procesal, hasta logra la descripción de la decisión del tribunal. Seguidamente, se procederá a gestar un análisis de la ratio decidendi en la sentencia encausando a la realización de una descripción conceptual con sus antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, desembocando así en comentarios por parte del autor para cerrar con una conclusión final.

## **II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal**

En el año 2011 el periodista Savoia Claudio Martin solicitó a la Secretaria Legal y Técnica de la Nación copia de los decretos dictados entre los años 1976 y 1986 durante los presidentes de factos. La Secretaria rechaza la solicitud argumentando que tales decretos estaban clasificados como secretos y reservados y que el solicitante no tenía interés suficiente más allá de su carácter de periodista. Ante la negativa el periodista Savoia presentó un recurso de amparo del cual obtuvo resolución favorable.

La magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo por considerar, en lo sustancial, que el decreto 4/2010 era aplicable al caso.

En tales condiciones, condenó al Estado Nacional para que, en el plazo de diez días, “exhiba a la actora los decretos que no se encuentren dentro de las excepciones previstas por los artículos 2 y 3 del decreto n° 4/10”.

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, revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó el amparo.

Contra dicho fallo, la actora dedujo recurso extraordinario federal, que fue parcialmente concedido, por hallarse en juego la interpretación de normas de índole federal.

Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible en los términos del artículo 14, inciso 3°, de la ley 48; pues se encuentra en juego la interpretación de normas de naturaleza federal, y la decisión adoptada ha sido contraria a la pretensión de la recurrente que se fundó en ellas.

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

Según el Máximo Tribunal rige el principio de máxima divulgación. Además, estableció que los sujetos obligados 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, a fin de evitar que con el uso de expresiones genéricas se afecte el ejercicio del derecho, obstaculizándose la divulgación de información de interés público.

### **III. Análisis de la ratio decidendi en la sentencia**

La contestación de la Secretaria 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 que 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.

No es útil, la genérica y dogmática invocación del artículo 16, inciso a, del Anexo VII del decreto 1172/2003, en cuanto prevé como excepción a la obligación de proporcionar acceso a la información cuando esta hubiera sido “expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior.

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 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” (artículo 13, ley 27.275).

*Obiter dicta*; el derecho de acceso a la información se rige por 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; 223:256, 1108). Este principio también ha sido incorporado expresamente en la ley 27.275 de derecho de acceso a la información pública (artículos 1º y 2º).

Recientemente la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la información Pública ha consagrado y reafirmado expresamente el alcance amplio que cabe reconocer a la legitimación activa para el ejercicio del derecho en examen al disponer 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 (artículo 4)”.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, teniendo presente lo establecido por la ley 27.275 afirmó que: La contestación de la Secretaria 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.

De ese modo, confirmó un estándar de revisión que habilita la tutela judicial del derecho de acceso a la información pública cuando la defensa del Estado se basa en la invocación dogmática de alguna de las excepciones previstas en la señalada ley expresando que la nueva ley de derecho de acceso a la información exige que la denegatoria de una solicitud se haga por acto fundado, emitido por la máxima autoridad

del organismo y que la falta de fundamentación determinará la nulidad del acto y obligará a la entrega de la información requerida, a la vez que el silencio del sujeto obligado o la ambigüedad, inexactitud o respuesta incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar información solicitada conforme al artículo 13 de la ley 27.275.

*Obiter dicta*; en efecto, desde el caso publicado en Fallos: 335:2393, considerando 10, este Tribunal ha expresado que esa amplitud en la legitimación activa deriva del derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. 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. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas.

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

En este apartado quiero destacar los puntos centrales de la sentencia, como lo son el derecho de acceso a la información pública, el principio de máxima divulgación el cual fue violentado por la Secretaria Legal y Técnica, la calificación como secreto y reservado de los decretos bajo cuestión, el amparo que presentó el periodista Savoia por la lesión que sufrió a su derecho de acceder a información pública en manos del Estado.

Tal como lo explica Salga Ruiz (2019), que para facilitar el acceso a la información pública el legislador consagró el principio de máxima divulgación en el artículo 1 de la ley 27.275 el cual prescribe que toda información en poder que este en custodia o control debe ser accesible para todas las personas.

Por su parte, la ley 27.275 enuncia el principio de transparencia y máxima divulgación, que establece que “toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas y que el acceso a la información pública solo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que la justifican”. Es principio es un fuerte mandato para el poder público, así como una valiosa pauta de interpretación normativa. (Arias & Victoria, 2019, pág. 2)

Tal como estableció la Corte Suprema en el precedente C.S.J.N, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A s/ amparo por mora”, sentencia del 10 de noviembre del 2015. Donde se determinó que en el título III de la ley 26.741, se establece que el Estado Nacional recupera el control de YPF, a efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos fijados en la ley y para ello se declara “de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51 %) del patrimonio YPF S.A. En cumplimiento al artículo precedente, quedaran distribuidas del siguiente modo: el 51% pertenecerá al Estado Nacional y el 49% restante se distribuirá entre las provincias integrantes de la organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos. Que lo expuesto permite sostener, sin hesitación, que YPF S.A. es uno de los sujetos que, por encontrarse bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, se halla obligado a dar cumplimiento a las disposiciones del decreto 1171/03 en materia de información pública.

Debemos recordar que el derecho de acceso a la información pública se encuentra incluido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (art. 13 de la CADH). Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por esa norma, recuerda que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijados por una ley en sentido formal; responder a alguno de los objetivos permitidos por la CADH, esto es, “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública”; y 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 aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”. (Toledo, 2019, pág. 3)

## **V. La postura del autor**

Estoy de acuerdo con lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación al hacer prevalecer el principio de máxima divulgación el cual goza de raigambre constitucional y así hacer lugar a lo solicitado por el señor Savoia.

Queda claramente reflejado que el señor Savoia se encuentra legitimado para acceder al derecho que pretende y la conducta del estado resultó violatorio de los derechos constitucionales invocados en sustento de la reclamación.

El artículo 13 de la Declaración Americana de Derechos Humano, establece que: 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 sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección. (Basterra, 2015, pág. 3)

Podemos citar el caso de la C.S.J.N., “Giustiniani, Rubén Héctor c/YPF S.A s/amparo por mora, sentencia del 10 de noviembre de 2015, donde la Corte destacó que la libertad de información es un derecho humano fundamental y que abarca el derecho a juntar, transmitir y publicar información y contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, que tiene por objeto asegurar que toda persona pueda conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan.

## **VI. Conclusión**

Para cerrar con esta nota a fallo quiero resaltar el precedente que marcó la Corte con la sentencia donde puso de resalto el principio de máxima divulgación que establece que toda persona sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal puede acceder a los datos en poder de Estado.

Teniendo en consideración los parámetros establecidos por la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública entiendo que la conducta de la Secretaria Legal y Técnica resulta ilegítima porque viola derechos constitucionales invocados por el señor Savoia. Coincido con la Corte Suprema al reconocer el derecho constitucional de máxima divulgación, en virtud del cual se establece la presunción de que toda la información es accesible, y que los supuestos que habiliten a denegar el conocimiento de estas fuentes son de carácter restringido.

Por otra parte, es menester destacar el planteo del señor Savoia, quien agregó que las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada al Gobierno, ya que el decreto 4/2010 dispuso relevar a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante el periodo de la dictadura militar entre los años 1976 y 1983, así como a toda información o documentación, producida en otro periodo, relacionada con ese accionar.

En idéntico sentido con lo expresado *ut supra* en 2012 con el caso “PAMI”, se reiteró que la amplitud de la legitimación activa se relaciona con el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes, funcionarios públicos se desempeñan. La información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado, el acceso a ella no se debe a una gracia a favor del gobierno. Este tiene información en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información de todas las personas.

## **VII. Referencias**

### **1. Doctrina**

Arias, M., & Victoria, M. (2019). Acceso a la información, transparencia activa y el sistema interamericano de derechos humanos: La. *Thomson reuters - La Ley Online*, 1-11.

Basterra, M. (2015). El Derecho de Acceso a la Información Pública. *INSTITUTO 2010*, 1-40.

Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel. Recuperado el 18 de abril de 2020 de <https://siglo21.instructure.com/courses/7635/pages/modelo-de-caso#lectural1>

Moreso, J. J. y Vilajosana, J.M. (2004). Introducción a la teoría del derecho. Madrid, ES: Marcial Pons. Recuperado el 15 de abril de 2020 de <https://siglo21.instructure.com/courses/7635/pages/modelo-de-caso#lectural1>

Salgan Ruiz, L. G. (2019). Alcance y contenido del principio de máxima divulgación: nuevas proyecciones en la dimensión. *Thomson Reuters - La ley online*, 1-5.

Toledo, P. (2019). El derecho de acceso a la información pública. *Thomson reuters - La Ley Online*, 1-8.

### **2. Legislación**

Ley N° 27.275 (B.O. del 14/09/2016)

### **3. Jurisprudencia**

C.S.J.N., “Savoia, Claudio Martín, c/EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986”, sentencia del 7 de marzo de 2019.

C.S.J.N., “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A s/ amparo por mora”, sentencia del 10 de noviembre del 2015.