



LA INFORMACIÓN PÚBLICA ¿ES ACCESIBLE?

MASGRAU, ROXANA PATRICIA

UNIVERSIDAD SIGLO 21

Tutor: Vanesa DESCALZO

Trabajo Final de Grado

Año: 2020

SUMARIO:

I. Tema seleccionado.- II. Indicación del fallo seleccionado.- III. Introducción de la nota a fallo.- IV. Presentación del caso.- V. Decisión de la corte.- VI. Análisis y comentarios.- VII. Análisis del fallo.- VIII. Conclusión.-IX. Bibliografía.

TEMA SELECCIONADO:

Para el presente Trabajo Final de Graduación trabajaré bajo el formato de **Modelo de Caso**. Y para ello el tema seleccionado es el de **Acceso a la Información Pública**.

INDICACIÓN DEL FALLO SELECCIONADO:

Corte Suprema de Justicia de la Nación, fecha 07 de marzo de 2019, autos caratulados “Savoia, Claudio M. c/ Estado Nacional – Secretaria Legal y Técnica (Decreto N° 1172/2003) s/ Amparo Ley 16.986, publicado en Fallos: 342:208.

INTRODUCCIÓN DE LA NOTA A FALLO:

El fallo Savoia es sumamente rico tanto en doctrina como en jurisprudencia, ya que, en él, se tratan diversos conceptos como son los referidos al derecho de acceso a la información pública, el principio de máxima divulgación, principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y transparencia en la gestión pública, revisión judicial como garantía de cumplimiento de derechos constitucionales, legalidad y legitimación, interpretación y aplicación de normas y su supremacía en el orden constitucional. Además, a lo largo del fallo la Corte analiza gran cantidad de normativa atendiendo a las modificaciones incorporadas y nuevas normas que fueron dictadas durante la sustanciación del proceso.

El problema jurídico que se analizará en este fallo es un problema de tipo axiológico, que consiste en la contradicción de un principio jurídico, que consagra un derecho, por una regla que restringe el ejercicio de ese derecho consagrado.

Más específicamente, por un lado, tenemos un Principio Jurídico que tutela ejercicio el Derecho al Acceso a la Información Pública y, en contraposición a este, una norma jurídica que limita o restringe tal derecho. En este punto, se estudiará la legalidad y el alcance de la misma.

Se tomarán, como base para el análisis, derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional, tratados y convenciones con jerarquía constitucional, leyes y decretos nacionales, para concluir con la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, la cual recepta antecedentes jurisprudenciales y sistematiza de manera integral esta materia.

Para el caso en estudio se nos presentan distintos tipos de interpretación de las mismas normas, vertidos por distintos tribunales (Primera y Segunda Instancia). El máximo tribunal, la Corte Suprema de Justicia, analiza la cuestión, enunciando algunos principios respecto al alcance del Derecho de Acceso a la Información y los recaudos que deben tenerse en cuenta para limitar de manera legítima ese derecho. De esta manera, sienta jurisprudencia al respecto, destacando fundamentalmente, que toda restricción a un

derecho debe interferir en su ejercicio en la menor medida posible y estar proporcionalmente justificada por un interés legítimo en pos de alcanzar un objetivo.

PRESENTACIÓN DEL CASO:

El señor Claudio Savoia, el 16 de mayo de 2011, solicita a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación que se pongan a disposición copias de Decretos que el Poder Ejecutivo de la Nación había dictado durante el gobierno de facto, entre los años 1976 y 1983. El organismo requerido rechaza tal solicitud aduciendo que tales decretos están clasificados como de carácter secreto o reservado y que, por lo tanto no son de acceso público.

Tal negativa motiva la presentación de una Acción de Amparo ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso y Administrativo Federal N° 5, a la cual se hace lugar, ordenando al Estado poner a disposición los decretos solicitados.

El Estado Nacional interpone Recurso de Apelación, y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala I) deja sin efecto el pronunciamiento del tribunal inferior, rechazando el amparo.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo Nacional, dicta el Decreto 2103/2012 que suprime el carácter de secretos o reservados de los decretos en cuestión y, además, ordena su publicación en el Boletín Oficial. Sin embargo, solo fueron publicados algunos de los requeridos y el Estado Nacional continuó sin dar respuesta al actor.

Por último, la Corte Suprema de Justicia, declara admisible el Recurso Extraordinario del actor, deja sin efecto la sentencia apelada, hace lugar al amparo y devuelve las actuaciones al tribunal de origen, por considerar 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..” (Fallo 342:208, considerando 15)

DECISIÓN DE LA CORTE:

La Corte admite el recurso extraordinario ya que, lo que se encuentra en juego aquí, es la interpretación de normas federales y le corresponde expedirse sobre este punto.

Comienza sosteniendo que, el Decreto 2103/2012, desclasifica los decretos y decisiones administrativas del Poder Ejecutivo Nacional y el Jefe de Gabinete de Ministros y ordena su publicación en el Boletín Oficial, y tras comprobar que todavía no han sido publicados algunos de los decretos solicitados por el actor y que el Estado, aún sin dar respuesta al requerimiento, insiste en sus argumentos originales, conducta que resulta cuestionable e ilegítima, la Corte considera que el agravio subsiste y, por lo tanto, también la pretensión.

Continúa enunciando principios relativos al Derecho al Acceso a la Información Pública y su alcance. Tales son, el principio de máxima divulgación, el de publicidad y el de transparencia en la gestión pública. Respecto al primero, recuerda que fue incorporado expresamente en la Ley 27.275 en sus artículos 1° y 2°, y que tal principio:

“...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 ejerzan el control democrático de las gestiones estatales...” (Fallo 342:208, considerando 10)

Por ende, toda restricción a un derecho que se pretenda, debe interferir lo menos posible en su efectivo ejercicio, debe conducir y estar justificado en pos de alcanzar un objetivo legítimo, y además debe estar previamente establecidos por ley.

En este mismo sentido, la Corte reafirma lo establecido en la Ley 27.275 (Derecho de Acceso a la Información Pública), Art 4°: “...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...”.

Y sigue, recordando que, en reiterados pronunciamientos, ha sentado jurisprudencia al respecto, otorgando amplia legitimación activa resultando suficiente la

sola condición de ser integrante de la comunidad, sin necesidad de exponer el motivo de la solicitud ni acreditar un interés legítimo (Fallo 342:208, considerando 14).

A la luz de lo expuesto, la Corte falla, por votación unánime, en concordancia con los principios, normativa y jurisprudencia desarrollada precedentemente.

ANÁLISIS Y COMENTARIOS:

Para comenzar con el análisis se verá brevemente el concepto de Derecho de Acceso a la Información Pública. Entre otros autores, Manuel Palomares Herrera nos dice que: “...es el que nos faculta a todos los ciudadanos a solicitar al gobierno y a la administración aquella información pública no excluida por razones legítimamente tasadas así como de obtener respuesta en un tiempo razonable...” (Transparencia y acceso a la información en el sector público, 2018, p 22).

Por su parte, la Dra. Marcela Basterra (siguiendo a Ernesto Villanueva), lo define como:

“...la potestad de los individuos para acceder al conocimiento de datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas o empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley...” (El Derecho de Acceso a la Información Pública. Análisis del Proyecto de Ley Federal, 2010, p 5)

A la luz de estos conceptos, se puede ver que, por un lado, está la facultad de todos los ciudadanos a solicitar, quienes se encuentran en un plano igualdad, garantizando la no discriminación para que la información llegue a quien la requiera.

Por el otro, el Estado que tiene en sus manos datos, registros e información, que gestiona y administra, y que tiene el deber de ponerla a disposición y además de administrar los medios para que llegue, en tiempo y en forma, a quien la solicite.

Por último, las razones para excluir determinada información del acceso público deben ser legítimas y razonablemente fundadas. Y aquí nos remitimos nuevamente a la Ley 27.275 en su artículo 1°:

“...los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información...”

Además, este artículo propugna el principio *In dubio pro petitor*, es decir, que ante la duda, debe estarse en favor del acceso a la información.

Al respecto, el Dr. Adrián Pérez, en su comentario al artículo citado aclara que:

“...como consecuencia de los principios de presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, el derecho de acceso a la información es la regla; y el secreto, solamente la excepción. Por tal motivo, la carga probatoria de las limitaciones a establecerse le corresponde al Estado...” (Ley de acceso a la información pública N° 27.275 Comentada, 2016, p 29)

La Constitución Nacional establece, en su artículo 1, el régimen republicano de gobierno, el cual, requiere la participación ciudadana y el control de los actos de gobierno. Esta participación y control son posibles en tanto se conozca o pueda llegar a conocerse la actuación del Estado. Aquí cobra relevancia la presunción de publicidad como principio, generando transparencia, en beneficio de las instituciones democráticas. Luego de su reforma, en 1994, se establece de manera específica el deber del Estado de facilitar el acceso a la información pública en determinados casos (art. 38, 41,42 y 43).

Los tratados que fueron incorporados en el Art 75, inc 22 CN, con jerarquía constitucional, también proclaman el derecho de acceso a la información pública, entre ellos, El pacto de San José de Costa Rica (art. 13), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19), todos con similar redacción.

Leyes y decretos nacionales también se han ocupado del tema. Siguiendo un orden cronológico se pueden mencionar a la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326 (art. 1) que “...garantiza el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información pública que sobre ellas se registre...”. La Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 (art. 16 ter) impone la necesidad de reglamentar un plazo para la desclasificación de la información, y las condiciones para su acceso, además de legitimar a toda persona u organización, acreditando un interés legítimo, a peticionar la desclasificación y su acceso, como así también, el Poder Ejecutivo puede ordenarla

total o parcialmente por acto fundado. El Decreto 1172/2003, en su art. 4, aprueba el “Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional”, en un intento de sistematización; éste, en su primer capítulo da una descripción del Acceso a la Información, su finalidad, alcance, sujetos legitimados, principios, etc.; en el siguiente capítulo hace referencia a la solicitud de esa información, en cuanto a sus requisitos, la repuesta, su denegación o silencio, excepciones, entre otras. La Ley 26.134, deja sin efecto el carácter secreto o reservado de todas las leyes sancionadas hasta ese momento (art 1) y ordena su publicación en el Boletín Oficial (art 2), prohibiendo el dictado de nuevas normas con tal carácter (art 3). El Decreto 4/2010, desclasifica toda la información y documentación relacionada con la actuación de las Fuerzas Armadas entre los años 1976 y 1983 (art 1), excepto lo relativo al conflicto bélico del Atlántico Sur (art 2). Por último, el Decreto 2103/2012, de igual manera y con las mismas excepciones del decreto mencionado anteriormente, desclasifica los decretos y decisiones administrativas del Poder Ejecutivo Nacional y el Jefe de Gabinete de Ministros (art 1).

Un mayor avance en el tema se logra con la sanción de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275. A lo largo de su articulado define su objeto, principios, sienta las bases y brinda herramientas que aseguran su implementación, dando operatividad de manera efectiva al derecho de acceso a la información pública. Además, en su art. 8 enuncia las excepciones de manera taxativa y aclara que las mismas “...no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad...”

ANÁLISIS DEL FALLO:

A la hora de emitir una crítica valorativa del fallo, siempre es útil visualizar que pasaría si la Corte hubiese fallado en el sentido opuesto.

Desde este punto de vista, y respecto a la legitimación del actor, para que fuera posible condicionarse a la demostración de un interés suficiente y concreto, el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, esta calidad de suficiencia debería estar

previamente calificada y/o cuantificada por una ley en sentido formal, la cual debería además estar lo suficientemente justificada en pos de proteger un bien superior, para no caer en el terreno de la arbitrariedad, discriminación y desigualdad. Por tal motivo, considero acertada la decisión de la CSJ, en cuanto otorga amplia legitimación a toda persona, por ser integrante de la comunidad, sin necesidad de acreditar interés directo o afectación personal.

El otro punto controvertido, es la suficiencia y legitimidad o no, del fundamento dado por el Estado para negarse a dar la información solicitada. Si bien la Cámara consideró suficiente la sola invocación del art. 16 inc. a) Anexo VII del Dec. 1172/03, pienso que esto resulta erróneo ya que un decreto no es una ley y no cuenta con la fuerza suficiente para restringir un derecho de raigambre constitucional, además estimo que la Cámara debería haber ejercido su poder de control de constitucionalidad respecto a la calificación de esa información como reservada o secreta.

No se debe pasar por alto que, al momento del dictado del fallo de la CSJ, se había producido un cambio sustancial de la normativa, fundamentalmente con el dictado del Dec 2103/2012 y de la Ley 27.275, haciendo aún más evidente lo insuficiente y cuestionable la negativa del Estado tal como lo expresa en el Considerando 12.

Considero que nuevamente acierta la Corte al expedirse en el sentido de que es deber del Estado el de proporcionar la información solicitada; en caso de negativa, ésta debe estar suficientemente fundada en la normativa vigente; quedando todo sujeto a control judicial.

CONCLUSIÓN:

Habiendo analizado hechos, doctrina y normativa referida al tema que motiva la presente, coincido plenamente con lo resuelto por el más Alto Tribunal, en cuanto sienta jurisprudencia en al menos tres puntos, a saber:

- En primer lugar, ratifica que cualquier persona, sin necesidad de acreditar un interés directo o una condición especial, está legitimado para ejercer su derecho de acceso a la información pública.
- Segundo, el Estado, como sujeto obligado, no debe negarse a poner en conocimiento de quien lo requiera información de su actuación, y en caso de hacerlo, debe estar debidamente justificada y fundada tal negativa, pudiendo ser revisada tal decisión judicialmente.
- Por último, reafirma la supremacía del derecho de acceso a la información pública, como regla a seguir y restringe su limitación a cuestiones estrictamente excepcionales.

En este sentido, la Corte dio un paso más avanzando hacia la protección de las instituciones democráticas, sentando jurisprudencia en pro de la supremacía de los principios constitucionales y el carácter excepcional de su limitación.

BIBLIOGRAFÍA:

- Fallo de la CSJ: Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (dto 1172/03) s/amparo ley 16986. (Fallo 342:208)
www.sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJS.P.html?idDocumento=7508423&cache=1585655533664
- DECRETO NACIONAL Número: 1172 Año: 2003
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>
- DECRETO NACIONAL Número: 4 Año: 2010
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162573/norma.htm>
- DECRETO NACIONAL Número: 2103 Año: 2012
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/204243/norma.htm>
- LEY NACIONAL Número: 25.326
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/texact.htm>
- LEY NACIONAL Número: 25.520
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>
- LEY NACIONAL Número: 26.134
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/119160/norma.htm>
- LEY NACIONAL Número: 27.275
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>
- CONSTITUCIÓN NACIONAL
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS
http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003
- Palomares Herrera, Manuel. Transparencia y acceso a la información en el sector público, Wolters Kluwer España, 2018. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/biblioues21sp/detail.action?docID=5759387>.
- Basterra, Marcela I. El Derecho de Acceso a la Información Pública Análisis del Proyecto de Ley Federal, 2010.
<https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01-Basterra.pdf>
- Pérez, Adrián. Ley de acceso a la información pública N° 27.275 Comentada, 2016.
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf>