



## **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

### **MODELO DE CASO: NOTA A FALLO**

*«Consideraciones acerca de la clasificación de la información pública como secreta o reservada»*

*Carrera:* ABOGACIA

*Nombre y apellido:* EMILIA VARESE.

*Fecha de entrega:* 22 de noviembre de 2019.

*Tutor:* AB. VANESA DESCALZO.

**SUMARIO:** **I.** Introducción. **II.** Relevancia del “Fallo Savoia”: problemas jurídicos planteados en torno a la clasificación de la información pública. El acceso a la información pública como derecho fundamental. **III.** Breve resumen de los hechos e historia procesal. **IV.** Decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Savoia. Relevancia de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública. **V.** Postura personal. **VI.** Conclusión. **VII.** Referencias.

*Fallo: Corte Suprema de Justicia 315/2013 (49-S)/CS1 Autos: «Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986».*

### **I. Introducción**

El derecho de acceso a la información pública es uno de los pilares fundamentales del sistema republicano y democrático de gobierno; garantizar este derecho, promueve la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, el control de los actos públicos de gobierno y el ejercicio de otros derechos.

El fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, es de gran importancia para la línea temática y el encuadre elegido para este Trabajo Final de Graduación, ya que da pie a reflexionar en términos generales acerca de la efectiva garantía por parte del Estado del derecho de acceso a la información pública.

El fallo en cuestión, que vino a revocar lo dispuesto por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y, en consecuencia, hizo lugar al Recurso de Amparo interpuesto por el accionante, dispuso ordenar a la Secretaría Legal y Técnica del Poder Ejecutivo Nacional, la entrega de decretos dictados entre el año 1976 y 1983 durante el gobierno de facto. Dicho período corresponde a una época en la que se cometieron delitos de lesa humanidad en manos del estado y donde hubo un consecuente ocultamiento de los actos de gobierno. Esa época en la actualidad sigue siendo víctima de un oscurantismo, incluso con la posterior solidificación de la democracia, y de ahí surge, a mi criterio, la relevancia de este fallo, ya que importa la divulgación de actos de gobierno (decretos) que permanecían hasta entonces clasificados como “secretos” y reservados al acceso público.

## **II. Relevancia del “Fallo Savoia”: problemas jurídicos planteados en torno a la clasificación de la información pública. El acceso a la información pública como derecho fundamental.**

La importancia del análisis del fallo en cuestión, como ya dijimos, está dada por el hecho de que con éste, la Corte Suprema de Justicia reafirma la vigencia del derecho de acceso a la información pública, el cual se encuentra consagrado en distintas normas de jerarquía constitucional entre las que podemos mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 13), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19).

A través de la publicación de un fallo de esta índole, en el que se ratifica la garantía de ejercicio de un derecho fundamental para el desarrollo de la democracia, como lo es el acceso a la información pública, se proporciona una herramienta que permite al público en general conocer efectivamente cómo es gobernado, generando así un efecto disuasivo frente a argumentos posiblemente ilegítimos que pudiera oponer el Estado para denegar el acceso a la información que se encuentra en su poder.

A lo largo del fallo advertimos que uno de los principales problemas a los que se enfrentan los magistrados a la hora de tomar una decisión respecto de los hechos que en él se analizan, es un problema lingüístico de vaguedad de la norma en cuanto prevé que el Estado puede excusarse de la obligación de proporcionar acceso a la información, cuando la misma hubiera sido expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a “seguridad, defensa o política exterior”, sin brindar mayores precisiones acerca de qué tipo de actos o contenidos quedan incluidos en esos conceptos tan genéricos.

Siguiendo la línea de análisis, otro de los problemas que debe resolver el fallo en cuestión, es la falta de elementos de prueba que le permitan determinar si realmente los decretos cuya divulgación se deniega son susceptibles de ser clasificados como secretos y reservados. Ante la ausencia de una justificación por parte de quien está obligado a brindar el acceso a estos decretos, y por ende, la escasez de elementos que le permitan a los jueces resolver con claridad el fondo de la cuestión y acceder a la causa de la denegatoria, los mismos se ven obligados a resolver aplicando presunciones legales y de cargas probatorias.

### **III. Breve resumen de los hechos e historia procesal**

El día 16 de mayo de 2011, Claudio Martín Savoia, en su calidad de periodista, realizó un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación para que se pusieran a su disposición copias de decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre los años 1976 y 1983, por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

La Secretaría Legal y Técnica rechazó la solicitud con sustento en lo dispuesto por el artículo 16, inciso a, del anexo VII, del decreto 1172/03, en cuanto facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a negarse a brindar la información requerida por acto fundado, cuando se tratara de “información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a la seguridad, defensa o política exterior” (clasificación que revestían los decretos requeridos).

En esas condiciones, Savoia interpuso acción de amparo por entender que la respuesta de la Secretaría no estaba suficientemente motivada y que no se ajustaba a los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales en materia de derecho de acceso a la información pública, invocando el artículo 1º del decreto 4/10 el que había relevado de la clasificación de seguridad a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las fuerzas armadas.

El Tribunal de Primera Instancia hizo lugar a la acción de amparo por considerar que el decreto 4/10 era aplicable al caso ya que dicha norma había dispuesto relevar de la clasificación de seguridad a toda información y documentación vinculada con el accionar de las fuerzas armadas durante el periodo comprendido entre los años 1976 y 1983 y ordenó al Estado Nacional 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”.

Luego de que el Estado presentara un recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, revocó dicha sentencia y rechazó la acción de amparo basándose en dos aspectos. En primer lugar, consideró que el peticionario carecía de legitimación para demandar porque no había demostrado un interés suficiente y concreto en acceder a la información requerida. Por otro lado, a criterio del Tribunal, el Poder Ejecutivo había de todos modos ejercido válidamente las facultades emanadas

de la ley 25.520 de Inteligencia Nacional, del decreto 950/02 y del decreto 1172/03, 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.

Contra dicha sentencia Savoia dedujo un recurso extraordinario federal que fue parcialmente concedido por hallarse en juego la interpretación de normas federales.

La Corte Suprema, con la firma de Juan Carlos Maqueda, Ricardo Lorenzetti y Horacio Rosatti, declaró admisible el remedio federal y dejó sin efecto la sentencia de la cámara.

#### **IV. Decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Savoia. Relevancia de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.**

Para comenzar, es preciso destacar que, en el fallo que se analiza, la Corte decidió resolver el asunto teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 27.275 que regula el Derecho de Acceso a la Información Pública, la que fue sancionada con posterioridad a que se iniciara la causa en cuestión. Fundó esta decisión en la jurisprudencia del propio Tribunal que interpreta que si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas vinculadas al objeto de litigio, el fallo que se dicte deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos, en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir.

Una vez establecido esto, el Tribunal señaló en primer término que la negativa del Estado a brindar la información requerida por Savoia, fundada únicamente en el carácter “secreto” y “reservado” de los decretos en cuestión, no era la exigible al caso. Asimismo, consideró que la conducta estatal devino aún más cuestionable frente al dictado del decreto 2103/12 (que dejó sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados con anterioridad), pues aun restaban decretos que no habían sido revelados y permanecían clasificados como “secretos”, sin que existiera acto formal y explícito del estado que dispusiera y explicara a la sociedad las razones especiales por las que debían permanecer siendo secretas, a pesar de la desclasificación con carácter general establecida por aquella norma.

Seguidamente, la Corte hizo mención a que, de acuerdo a lo establecido por la Ley 27.275, la denegación de una solicitud de esta índole debe hacerse por acto fundado y que la falta de fundamentación determina la nulidad del acto denegatorio y obliga a la entrega de la información requerida. Asimismo, destacó que la norma referida dispone que el silencio, la ambigüedad, la inexactitud o la respuesta incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información.

Por último, la Corte entendió conveniente dejar sin efecto los argumentos dados por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo para desconocer la legitimación al actor invocando su propia jurisprudencia, según la cual la legitimación para solicitar acceso a la información bajo control del estado es amplia y corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. En ese orden de ideas, el Tribunal resaltó que la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública había consagrado y reafirmado expresamente el alcance amplio de la legitimación activa para el ejercicio de este derecho al disponer en su artículo 4 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”.

## **V. Postura personal.**

En base a la bibliografía consultada, y luego de haber leído detenidamente el fallo analizado, me siento en condiciones de dar una visión personal acerca de los problemas jurídicos que se han ido planteando a lo largo del presente trabajo.

Para empezar, me gustaría exponer el concepto de derecho de acceso a la información pública elaborado por Diaz Cafferata -con el cual acuerdo-, quien sostiene que es “la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas, como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada” (Diaz Cafferata, 2009).

Luego de haber investigado y analizado la información recopilada, puedo decir que estoy de acuerdo con lo dictaminado por la Corte Suprema de Justicia en el fallo analizado, en cuanto considero que el mismo está en concordancia con lo dispuesto por la jurisprudencia, tanto nacional como internacional, principalmente con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo “Claude Reyes y otros vs. Chile”. En ese sentido, considero que uno de los principales desafíos que se le presentó a los miembros de la Corte Suprema de Justicia a la hora de resolver el fallo en cuestión, fue atacar la excesiva amplitud con que se suele hablar de “seguridad, defensa o política exterior” como razones utilizadas para clasificar cierta información como reservada y restringir, en consecuencia, el acceso público a la misma, lo que resolvieron mediante la aplicación del principio de “máxima divulgación” consagrado en el fallo mencionado.

En dicho fallo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, había dejado sentada su interpretación acerca de que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contenido en el art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica, contempla también el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado. Asimismo, el Tribunal agregó que en una sociedad democrática deben regir los principios de “buena fe” y “máxima divulgación”, de modo que toda información en poder del Estado se presume pública y accesible (Sagues, 2017).

Luego de haber analizado el otro de los problemas planteados al inicio del trabajo, creo correcta la interpretación que hace la Corte Suprema de Justicia al aplicar las reglas referidas a la carga probatoria sobre la legitimidad de la negativa brindada por la Secretaría Legal y Técnica del Poder Ejecutivo Nacional ante el pedido efectuado por Claudio Martín Savoia. Fundo mi postura en lo sostenido por la jurisprudencia antes referenciada según la cual, la prueba de la legitimidad de la denegatoria corresponde al Estado, quien debe hacerla mediante una decisión escrita, debidamente fundada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto. En base a esto, y teniendo en cuenta que en el caso analizado no se encontraban acreditados los motivos en los que se fundaba la Secretaria Legal y Técnica del Poder Ejecutivo de la Nación para negar el acceso del accionante a la información requerida, es que considero correcta la línea de razonamiento aplicada por el Tribunal supremo.

En especial, me gustaría resaltar la postura asumida con respecto a la -a mi criterio- correcta aplicación que hace el Tribunal de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275), que fue sancionada con posterioridad al inicio de la causa. En ese sentido, cabe aclarar dicha ley exige que la denegación de una solicitud se haga por acto fundado y establece que la falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y, consecuentemente, obligará a la entrega de la información requerida.

No obstante lo expuesto, considero que el Estado sí debe reservarse la facultad de restringir el acceso público a cierta información que se encuentra en su poder y la forma de hacerlo es mediante la clasificación de ésta como secreta por las razones determinadas por ley. Sin embargo, para llevar a cabo dicha clasificación debe justificar cada caso, expresando por escrito los motivos que llevan a hacerlo y dejando de lado, de esta forma, los generalismos y vaguedades que dan lugar a una facultad ilimitada en manos de quienes tienen el poder de restringir el acceso de la comunidad a información que le pertenece. Así se evitaría que, amparándose en razones de “seguridad, defensa o política exterior”, se haga uso del poder y discrecionalidad del estado para clasificar esa información de forma tal que se restrinjan los derechos de la población arbitrariamente.

Para finalizar, luego del análisis previamente realizado y de la doctrina expuesta, quiero destacar el buen criterio de los miembros del Tribunal que de forma unánime resolvieron hacer lugar al recurso de amparo interpuesto, revocando el fallo de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y ordenando así la publicación de los decretos que hasta el momento se encontraban clasificados como secretos y garantizando de esa forma el derecho del accionante, y de la sociedad en general, de acceder a esa información relacionada con una época oscura de la historia de nuestro país.

## **VI. Conclusión.**

Después de haber analizado con detenimiento los principales argumentos del fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia en autos “Savoia, Claudio Martin c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, no puedo hacer más que manifestar mi conformidad y palabras de elogio hacia el mismo. Este fallo, como ya expresé anteriormente, realiza una correcta aplicación de la legislación vigente y una adecuada interpretación de los derechos y principios en juego.

Entiendo que, desde lo jurídico, el fallo analizado es particularmente significativo en cuanto reafirma la vigencia del derecho de acceso a la información pública, ya que al hacer lugar al recurso interpuesto por el periodista Claudio Martin Savoia pone fin, de alguna manera, a la posibilidad de quienes gobiernan de brindar una negativa indiscriminada a entregar la información requerida por los ciudadanos.

Quiero destacar el hecho de que el Tribunal haya tomado como punto de partida para fundar su decisión lo dispuesto por la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Esta norma, cuya sanción implicó un importante avance en cuanto a la regulación específica del derecho de acceso a la información pública, puso fin a la dispersión normativa en la que se encontraba la materia antes de su dictado.

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y la existencia de una ley nacional que lo reglamente importa la concreción por añadidura de otros derechos humanos básicos, por lo que, no tengo más que celebrar la existencia de fallos de esta naturaleza que contribuyen al desarrollo de derechos que son una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas.

## **LISTADO DE REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA:**

### **1. Constitución, Códigos y Leyes.**

*Constitución de la Nación Argentina* (1994), edición: Infojus, Buenos Aires, 2014.

*Ley 27.275 – Derecho de Acceso a la Información Pública.* (2016). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>

*Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

*Declaración Universal de Derechos Humanos.*

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

### **2. Doctrina.**

*Ley de Acceso a la Información Pública comentada.* Publicación de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.

SAGUES, N. (2017) *Manual de derecho constitucional. 2da edición*. Ed. Astrea.

VILLANUEVA, E. (2003) *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.

### 3. Artículos

AMBROSINI, Y. (2018) “Principio de máxima divulgación y acceso a la información del Estado. Jurisprudencia de la Corte Interamericana (Parte I)”. Recuperado de: [https://dpicuantico.com/area\\_diario/doctrina-en-dos-paginas-diario-administrativo-nro-187-13-03-2018/](https://dpicuantico.com/area_diario/doctrina-en-dos-paginas-diario-administrativo-nro-187-13-03-2018/)

BASTERRA, M. (2010) “El Derecho de Acceso a la Información Pública. Análisis del Proyecto de Ley Federal”. Recuperado de: <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01-Basterra.pdf>

CANDA F. Y LAUHIRAT S. (2019) «Acceso a la información pública y decretos secretos: A propósito del fallo ‘Savoia’». Recuperado de [http://dpicuantico.com/area\\_diario/comentario-al-fallo-diario-administrativo-nro-231-25-03-2019/](http://dpicuantico.com/area_diario/comentario-al-fallo-diario-administrativo-nro-231-25-03-2019/)

DIAZ CAFFERATA, S. (2009) “El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una Ley”. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/santiago-diaz-cafferata-derecho-acceso-informacion-publica-situacion-actual-propuestas-para-una-ley-dacfl10106-2009/123456789-0abc-defg6010-11fcanirtcod>

GIUSTINIANI, R. (2016). “El derecho al acceso a la información pública y el contrato YPF-Chevron”. Recuperado de: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/13Giustiniani.pdf>

SAGÜES, N. (2007). Reseña de "El derecho fundamental de acceso a la información pública" de Marcela Basterra. *Díkaion*, Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=720/72001619>

### 4. Jurisprudencia

“Claude Reyes y otros vs. Chile”. Recuperado de: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)