

UNIVERSIDAD SIGLO XXI



**EL PRINCIPIO DE MÁXIMA DIVULGACIÓN EN EL ACCESO A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Su alcance por sobre el Secreto de Estado

Carrera: Abogacía

Alumna: Sisso Lavayen, Agustina

DNI: 40.299.744

Legajo: ABG08571

Tutora: Gulli, María Belén

Opción de trabajo: Modelo de caso - Nota a fallo

Tema elegido: Acceso a la Información Pública

Autos: CSJ 315/2013 (49-S) /CS1 Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fecha: 7 de marzo del 2019.

Sumario: I. Introducción. II. Premisa fáctica, historia procesal y resolución del Tribunal. III. La *ratio decidendi*. IV. Antecedentes Legislativos, Jurisprudenciales y Doctrinarios. V. Postura de la autora. VI. Conclusión. VII. Bibliografía. Leyes, Decretos y Tratados. Jurisprudencia. Doctrina.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho al acceso a la información pública encuentra su fundamento en la libertad de pensamiento y expresión, como así también en la publicidad y control de los actos de gobierno, propio del sistema republicano. Según Cafferata (2009) es la facultad que tienen los ciudadanos de acceder a todo tipo de información que esté en poder de entidades públicas o aquellas entidades privadas con funciones públicas o que operen con fondos públicos. Este derecho es una de las condiciones indispensables para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos.

Con la última reforma de la Constitución Nacional (en adelante, CN) del año 1994, comienza a reconocerse explícitamente este derecho. En primer lugar, en tratados que contienen principios y garantías en materia de acceso a la información pública que han sido incorporados al derecho interno a través del art. 75, inc. 22 de la CN, adquiriendo jerarquía constitucional. Y, en segundo lugar, se incorporaron artículos que tutelan el derecho a la información en áreas específicas como el derecho a la información ambiental (art. 41. C.N.), el derecho a una información veraz y adecuada de los consumidores y usuarios (art. 42.C.N) y en cuestiones relativas a los partidos políticos (art. 38. C.N).

Un claro ejemplo de incumplimiento por parte del Estado de esta obligación se da en el fallo titulado “Savoia Claudio Martín c/ Estado Nacional – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) amparo ley 16.986” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN), con fecha 7 de marzo 2019. Claudio Martín Savoia inició una acción de amparo contra la Nación, al negar ésta el acceso a copias de decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados durante los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

En ese contexto, y llegado el asunto a la CSJN, podemos observar que se presenta un problema axiológico. Los problemas jurídicos de este tipo son aquellos que se suscitan respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema. Siguiendo a Guastini (2007), decimos que las reglas son aquellas que tienen una consecuencia jurídica, mientras que los principios brindan un sustento axiológico, ético y político al sistema jurídico. Se suscita una tensión normativa entre el derecho de acceso a la información pública y uno de sus principios fundamentales, el de “máxima divulgación” -que establece una presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones- y, por otro lado, el artículo 16 inc. a del Anexo VII del decreto reglamentario 1172/2003, que le permite a la administración exceptuarse de brindar información cuando la misma sea referida a seguridad, defensa o política exterior.

El recorrido de este trabajo será indicar, primero, los hechos, la historia procesal y la resolución de la CSJN para, luego, analizar qué ha sostenido éste en la ratio decidendi del razonamiento de la sentencia. En un segundo momento, se construirá un marco teórico que posibilite tomar la propia postura respecto a lo sostenido por el tribunal. Finalmente, se presentará una conclusión acerca de cómo ha sido resuelto el problema jurídico.

II. PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL

El periodista Martín Savoia, inició una acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional contra la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación. El motivo del amparo fue que se había denegado el acceso a decretos dictados por el Poder Ejecutivo durante el último gobierno de facto. La referida Secretaría rechazó la solicitud estableciendo que los decretos no eran de acceso público, respaldando su decisión con el art 16. Inc. a del Decreto 1172/03 Anexo VII.

En primera instancia procesal el amparo había sido exitoso, la magistrada ordenó que se le exhiba a la parte actora los documentos que no se encontrasen dentro de las excepciones previstas en el decreto 4/10 (conflicto bélico del Atlántico Sur/conflictos interestatales y aquella información correspondiente a la inteligencia estratégica militar). Este decreto releva de la clasificación de “seguridad” a toda información vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante el periodo de 1976 y 1983, es por ello que entendió que correspondía hacer lugar al pedido.

La demandada apeló la sentencia, y así fue como llegó a la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. En esta instancia, se decidió revocar la sentencia y rechazar la acción de amparo. El fundamento estaba dado: a) Por un lado, por la falta de legitimación del peticionario para demandar. Ello, por no haber demostrado interés suficiente y concreto - diferenciado del que cualquier otro ciudadano puede tener- para acceder a tal información y que no había anudado la condición de periodista en la demanda con defensa a un derecho subjetivo sobre un bien jurídico individual ni con la tutela de un derecho de incidencia colectiva. b) Por otro lado, el motivo del rechazo estaba dado en el ejercicio válido de las facultades del Poder Ejecutivo para disponer que cierta información quedará excluida del acceso público en interés de la seguridad interior, defensa nacional y relaciones exteriores.

A su turno, la CSJN al resolver en definitiva el caso por medio del recurso extraordinario Federal (que fue parcialmente concedido por hallarse en juego la interpretación de normas de índole federal) revocó la sentencia. De manera unánime los jueces Rosatti, Maqueda y Lorenzetti dejaron sin efecto la sentencia apelada, hicieron lugar al amparo y devolvieron las actuaciones al tribunal de alzada.

III. LA *RATIO DECIDENDI*

En lo que a la *ratio decidendi* respecta, el tribunal ha tenido en cuenta dos cuestiones centrales a lo largo de la resolución bajo análisis.

En cuanto a la cuestión de fondo, fundamenta su postura en el hecho de que la Secretaría Legal y Técnica al denegar el acceso a los decretos lo hace sin sustentación jurídica, sin siquiera una norma que le dé lugar al Poder Ejecutivo para clasificarlos de secretos y determinar que esa información fuera sustraída del acceso irrestricto de la ciudadanía. Establece que, la mera cita dogmática y abstracta de normas generales que habilitan excepciones no puede considerarse suficiente como respuesta.

Hace referencia que, luego del inicio de la acción de amparo e incluso antes de la contestación del recurso extraordinario, se ha dictado el decreto 2103/2012 mediante el cual se ordena la descalificación de todos los decretos y actos administrativos dictados con anterioridad a esa medida. Pero a pesar de ello, el Estado insiste con los mismos argumentos originales, sin hacerse cargo de que hubo un cambio sustancial de las normas jurídicas que regulan la cuestión debatida, mostrando una clara arbitrariedad en su conducta. Todo ello, sin dar una respuesta fundada y razonable que justifique las

razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información formulado por Savoia.

Asimismo, y citando normas nacionales e internacionales, jurisprudencia de propia Corte, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la nueva ley 27.275, aseguró que en materia de acceso a la información pública rige el “principio de máxima divulgación” y que, el acto de denegación de la solicitud de información exige una mayor justificación de forma tal que se permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa la Administración para no entregar la información en el caso concreto.

Se vale también de una expresión afirmada por la misma Corte en el fallo “Giustiniani, Rubén Héctor el Y.P.F, S.A. s/ amparo por mora” (2015):

Convalidar, sin más, una respuesta de esa vaguedad significa dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar (Fallos: 338:1258, considerando 27).

Por otro lado, y en cuanto a la discusión procesal sobre si existe o no legitimación para solicitar acceso a la información, la CSJN sigue sus propios precedentes en el tema y le asigna un carácter amplio a la cuestión 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. Continúa diciendo que de poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal. Agrega, además, que, con la nueva ley de acceso a la información pública, se establece que no se le puede exigir al solicitante que motive la solicitud ni que acredite derecho subjetivo o interés legítimo para requerir información pública.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINARIOS

Siguiendo los argumentos que utilizó la Corte en el caso Savoia, se puede observar que invoco cierta legislación y jurisprudencia que es interesante destacar y analizar sus antecedentes.

En primer lugar, al valorar la conducta de la demandada (Estado Nacional) durante el proceso judicial, la CSJN señaló que "la conducta del Estado devino aún más cuestionable con el dictado del decreto 2103/2012". Debemos recordar que aquel dejó 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, sin perjuicio de algunas excepciones.

Si hacemos un recorrido sobre la evolución de estas "leyes secretas" veremos que, en un primer momento, se dictaban decretos que permitían dicha clasificación y determinaban en qué materias podía aplicarse. Luego con la Ley de Inteligencia Nacional (N° 25.520) se establece específicamente el carácter "secreto" de la actividad de inteligencia, el personal afectado a la misma, la documentación y los bancos de datos de los organismos de inteligencia.

Adelantándose en el tiempo, nos encontramos con decretos por medio de los cuales se levanta el carácter de "secreto" de cierta información relacionada a cuestiones de seguridad nacional pero que por ser ventiladas en una causa administrativa y/o judicial en trámite, pasan a ser públicas, pero sólo en dicho ámbito. Así las cosas, se dictó el Decreto N.º 1.172/2003, por el cual se asegura el acceso a la información pública, como regla, pero con algunas excepciones como las que contemplan sus artículos 16 y 17.

Luego, nos encontramos con la Ley N.º 26.134, la cual ordena la publicación de las leyes secretas y reservadas. Igualmente, vemos que se trata de un escenario en el que se proclama el carácter público de toda la actividad y la información que se encuentra en manos del Estado.

En lo relativo a la temática particular relacionada con el actuar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura, veremos que se dicta el decreto 4/2010. Este decreto tenía la finalidad de relevar de la clasificación de seguridad, establecida en la ley 25.520 y, "a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante el periodo comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro periodo, relacionada con ese accionar". Este decreto fue el respaldo legal que utilizó la magistrada de primera instancia para dar lugar al reclamo de Savoia, el cual fue dejado en la sentencia de Cámara.

Por último, tenemos el Decreto 2103/2012, el cual fue dictado con posterioridad a la sentencia de la alzada e, inclusive, de la interposición de la apelación federal. La

CSJN, al comenzar a argumentar su postura, cita la inobservancia que ha tenido la Secretaría Legal y Técnica sobre dicho instrumento legal, ya que comprobó que al momento del dictado de la sentencia la mayoría de las normas fueron publicadas, pero, aún restaban decretos que no habían sido revelados y que permanecían clasificados como "secretos".

Siguiendo a Fuentes Gonzalo (2020), y en lo relativo a este concepto que venimos abordando, podemos concluir diciendo que cuando la información en poder del Estado no es accesible, es secreta o imprecisa, el ciudadano pierde mucho más que la posibilidad de conocer un dato en particular y su vulnerabilidad se acrecienta.

En segundo lugar, debemos destacar que la Corte expresó que iba a resolver el asunto teniendo en cuenta lo dispuesto por la ley 27.275 (sobre acceso a la información pública), cuya publicación y entrada en vigencia es de fecha posterior al inicio del proceso judicial. Se vale para argumentar su postura del “principio de máxima divulgación” que rige en la materia, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

Este derecho ha sido reconocido por normas nacionales e internacionales, así como por reiterada jurisprudencia de la Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); para finalmente ser expresamente regulado en la recientemente sancionada ley 27.275. La CN antes de la reforma de 1994, reconocía implícitamente el derecho de acceso a la información en los arts. 1º (régimen republicano de gobierno), 14 (el derecho de publicar las ideas por la prensa sin censura previa) y 33 (derechos no enumerados pero que puedan derivarse del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno) premisas de las cuales deriva, espontáneamente, el derecho de acceso a la información pública.

Al adoptar la forma republicana de gobierno, nuestro Estado incluyó en la organización política a la soberanía del pueblo; a la publicidad de los actos de gobierno y a la responsabilidad de los gobernantes, que sustentan el derecho de acceso a la información pública. El sistema republicano de gobierno exige necesariamente que se respete el derecho de acceso a la información. Puede existir el derecho a la información pública sin necesidad de que haya un régimen republicano de gobierno, lo que no es compatible es la presencia de un sistema republicano de gobierno sin derecho de acceso a la información pública (Diaz Cafferata, 2009).

A partir de la reforma constitucional, el reconocimiento de tal derecho es expreso. Resulta del art. 75, inc. 22 de la CN por haber dado jerarquía constitucional a

varios tratados internacionales relativos a los Derechos Humanos. El derecho de acceso a la información pública se encuentra incluido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, explícitamente consagra el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, abarcando la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Como bien establece Basterra (2006), estos tratados no consagran expresamente el derecho de acceso a la información pública, sino el “derecho a la información”, que consiste 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 (p.11).

Los tratados de derechos humanos son instrumentos que deben interpretarse evolutivamente, conforme a las condiciones de vida de la época. Así, actualmente se entiende que estas normas incluyen el derecho a la información en el sentido del derecho a solicitar y recibir la información que está en manos del Estado (Fuentes, 2020). Cabe mencionar que el alcance de este artículo fue interpretado por la Corte IDH en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas” del 2006 en donde la Corte identifica el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública. Ratificó que la garantía general de libertad de expresión implica, para los individuos, recibir dicha información, y para los Estados, la obligación de proporcionarla.

Por su parte, en el caso "CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986" (CSJN, Fallos: 337:256), del año 2014, la CSJN tomó el precedente “CLAUDE REYES” de la Corte IDH y destacó que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información. Asimismo, tomó lo delineado por aquel tribunal internacional respecto de que este derecho tiene dos dimensiones: "(...)derecho individual de toda persona descrito en la palabra 'buscar' y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a 'recibir' la información solicitada”. En este sentido, igualmente, la Corte señaló que el Comité Jurídico Interamericano establece este derecho respecto de todos los órganos públicos sólo sujeto a un régimen limitado de excepciones.

Por supuesto, este derecho fue consagrado en la nueva ley de acceso a la información pública, junto con sus principios rectores: publicidad, transparencia y máxima divulgación (entre otros). A partir de los cuales, podemos decir que toda

información en poder de los sujetos obligados se presume pública, estando a cargo de éstos invocar y justificar su reserva con sustento en alguno de los supuestos de excepción válidos previstos por ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, y proporcionales al interés que las justifican.

No se trata de un derecho absoluto, su ejercicio puede ser reglamentado. Se establecen límites que provendrán de la colisión del derecho de acceso a la información pública con el derecho de algún otro ciudadano (Diaz Cafferata, 2009).

Uno de los argumentos sostenidos por la CSJN fue el carácter restrictivo que tienen las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, en el mismo sentido en que lo ha receptado la ley 27.275. En virtud de este principio, se entiende que los supuestos que limitan el acceso deben ser: excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos.

Este principio es la contracara de la presunción de publicidad y de máxima divulgación. Si toda la información se presume pública, el sistema de excepciones debe ser limitado y de carácter restrictivo. (Basterra, 2020).

En esta línea podemos citar nuevamente el fallo de la Corte IDH “CLAUDE REYES”, en donde se precisaron tres condiciones, que deben presentarse en forma conjunta para denegar la información solicitada: a) las excepciones deben estar previamente fijadas por ley; b) la restricción debe estar encaminada a la consecución de uno de los objetivos permitidos por la Convención en su artículo 13 inc. 2: es decir, “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 públicas”; y, por último c) deben ser las necesarias en una sociedad democrática. Deben tener como norte satisfacer un interés público imperativo, además la restricción tiene que interferir en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho. El artículo 13 de la referida ley establece que los sujetos obligados sólo pueden denegar la entrega de información mediante acto fundado suscripto por la máxima autoridad del organismo.

La Resolución 268/2019 de la Agencia de Acceso a la Información Pública dictada en 2019, fijó ciertos estándares de interpretación de la comentada ley y estableció, entre otras cosas, que la reserva de información no puede justificarse en la sola aplicación de alguna de las excepciones a la divulgación de información previstas en el artículo 8 de la Ley; sino que es requisito también verificar que el interés público comprometido no sea mayor al daño que podría generar la publicidad, pues en tal caso corresponde de todos modos brindar acceso a la información.

Las excepciones, por lo tanto y siguiendo a Basterra (2016), son taxativas y de interpretación sumamente restrictiva de acuerdo con el principio de publicidad de la información. Deben estar debidamente fundamentadas, ya que si no se considerará que existe una denegación injustificada y arbitraria del obligado.

Con relación a la legitimación del actor, que había sido negada por la alzada, la CSJN consideró que el derecho de exigir al Estado la exhibición de los documentos corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o afectación personal.

En el precedente “Garrido, Carlos Manuel c/ EN A.F.I.P s/ amparo ley 16.986” (CSJN, Fallos: 339:827) del 2016, se entabló una acción con la finalidad de obtener información sobre el nombramiento de un agente de la AFIP y el estado del sumario administrativo que se le había realizado a dicho agente por presunto contrabando. La CSJN, en similar dirección que en "CIPPEC" (CSJN, Fallos: 337:256), sostuvo que en la materia de derecho de acceso a la información pública la legitimación es amplia, basta con ser "integrante de la comunidad". Dicho de otra manera, toda persona, todo habitante, tiene ese derecho. Asimismo, agregó que la finalidad de esta prerrogativa es contribuir a que los ciudadanos ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo cual la exhibición de los documentos no puede depender de la acreditación de un interés legítimo ni tampoco la alegación de los motivos en los que se fundamenta la solicitud.

El ciudadano tiene derecho al acceso a la información pública independientemente de cuáles sean sus motivos y no tiene por qué ser forzado a expresarlos (Diaz Cafferatta, 2009). De tal manera, como señala Bidart Campos (1999):

"(...) la legitimación procesal es una herramienta de primer orden en la apertura de las rutas procesales, que poco o nada valen las garantías y las vías idóneas si el acceso a la justicia se bloquea en perjuicio de quien pretende su uso y se le deniega la legitimación" (p.309).

V. POSTURA DE LA AUTORA

Analicemos la importancia que ha tenido este fallo, en cuanto a los estándares y lineamientos que fijó en materia de acceso a la información pública. Sabemos que fue a partir del pedido de Savoia a la Secretaría Legal y Técnica, que se han dictado decretos para descalificar la información que se mantenía secreta y oculta. Primero, en enero de 2010, el decreto N.º 4, por el cual se releva de la clasificación de seguridad establecida en la Ley de Inteligencia Nacional a "toda aquella información y documentación

vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas" entre 1976 y 1983. Y luego, tres años más tarde, un nuevo decreto, el N.º 2.103 del 2012, que dispuso dejar sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados por el Ejecutivo Nacional. También, durante este periodo, hasta el dictado de la sentencia de la CSJN, se promulgó la nueva ley de acceso a la información pública, ley N.º 27.275.

Pero, a pesar de lo antes dicho al momento de la sentencia, seguían existiendo decretos que no habían sido revelados y permanecían clasificados como “secretos”. No ha habido en ese transcurso, un acto formal y explícito del Estado que disponga y explique a la sociedad las razones especiales por las cuales esas normas continuaban siendo secretas, y que es lo que motivaba a denegar la información solicitada.

La CSJN al resolver en definitiva el caso consideró que la respuesta de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, que se limitó a invocar el carácter "secreto" y "reservado" de los decretos cuya publicación solicitó el actor, resultaba ilegítima. Esto fue lo que la llevó a priorizar el principio de máxima divulgación por sobre las excepciones formuladas en Cámara basadas en la seguridad interior, defensa nacional y relaciones exteriores. Ya que, esta regla cae, o más bien se desmorona con el dictado posterior del Decreto 2103/2012. No existe más para ese entonces norma jurídica que dé sustento al Estado para clasificarlos de esa manera y denegar el acceso a los mismos. En este sentido, el problema axiológico que presenta este caso ha quedado resuelto por la CSJN, considerando que el principio jurídico queda ponderado por encima de la regla, siendo que la regla no puede ser aplicada al caso concreto. Considero que los argumentos vertidos por el máximo tribunal a la hora de resolver el caso son suficientes y de peso, compartiendo la posición tomada.

Así las cosas, considero que el punto fundamental a destacar aquí está dado por el carácter secreto de los decretos cuya exhibición se solicita, el cual no puede utilizarse en detrimento de la democracia y los derechos humanos. Como sostiene Basterra (2020) las llamadas “leyes secretas” son inconstitucionales porque contrarían a uno de los principios básicos de la república que es la publicidad de los actos de gobierno. Justamente, una ley es un acto de gobierno dictada por parte del Poder Legislativo. El secreto, además, impide que se concrete una de las etapas necesarias del proceso de formación y sanción de las leyes, la publicidad (art. 99 inc. 3º). También significa un menoscabo al principio de legalidad del art. 19, 2º parte de la Constitución. Al dictarse una ley, ésta es de alcance general y obligatoria para todos los ciudadanos. Por lo que

resulta contradictorio si se la califica como secreta, ya que dejaría de ser obligatoria dado que los destinatarios no podrían conocerla, por lo tanto, no habría ley alguna.

Asimismo, es importante destacar que al impedir la exhibición de la documentación se vulnera el derecho a la verdad, tal como surge de los alegatos del Sr. Savoia. De esta manera, cabe indicar que lo sostenido por la CSJN reconoce la vital importancia que tiene dicha información para la sociedad argentina ya que se relaciona con cuestiones de gravedad institucional que excede el interés individual y comprometen instituciones básicas de la Nación como son las violaciones a los derechos humanos cometidas por la última dictadura militar.

Por su parte, previo a terminar este análisis, resaltar que del principio de máxima divulgación que ha aplicado la Corte se deriva otra conclusión que el tribunal ha sostenido: el criterio sobre la legitimación activa. Aquí remarca el carácter amplio de la misma, respetando su propia jurisprudencia en la materia, estableciendo que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.

Por todo lo señalado anteriormente, resulta más que acertada la decisión del Tribunal, toda vez que los argumentos utilizados responden a los más altos estándares internacionales en la materia en cuanto cita el principio de máxima divulgación, la presunción de publicidad y el carácter restrictivo que tienen las limitaciones al derecho de información pública en virtud del cual se entiende que los supuestos que limitan el acceso deben ser excepcionales, establecidos previamente en la ley, y formulados en términos claros y precisos.

VI. CONCLUSIÓN

Después de haber analizado con detenimiento el fallo que motiva mi comentario, solo queda manifestar mi conformidad con el mismo, y resaltar las cuestiones fundamentales de este.

En primer lugar, la CSJN ha resuelto el problema axiológico que se le presenta de manera clara y con argumentos suficientes. Ha hecho valer el principio de máxima divulgación y el derecho a acceso a la información pública por sobre las excepciones argumentadas por el Estado – y tomadas en Cámara – respecto al secreto de Estado. Así, en conformidad con lo aspectos esenciales de nuestro sistema democrático, se ha entendido que la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la

administración son la base del sistema. En este sentido, el tribunal fijó los límites a la hora de denegar la información pública y la obligación de fundamentar tal rechazo excepcional.

Además, resulta importante remarcar la correcta lectura que el Supremo Tribunal hizo sobre la legitimación activa a este derecho. Tal como lo había hecho en sus propios precedentes, vuelve a dejar en claro que en todos los casos esa facultad deberá ser entendida de manera amplísima y que, en caso contrario, el camino a seguir será acudir a la justicia como una herramienta para poder hacer efectivo este derecho.

Adopta criterios legales establecidos por la CN, y resulta novedoso porque impulsa las bases de la nueva ley N.º 27.275 sobre el acceso a la información pública, puntualizando pautas claras a seguir las cuales facilitan un legítimo acceso de la información pública y por consiguiente mayor transparencia en las instituciones.

Con este pronunciamiento, la CSJN establece de manera definida un precedente que servirá de referencia fundamental al momento de plantearse casos análogos traídos a la justicia, pero sobre todo clarifica los conceptos básicos de este derecho y cierra las puertas a cualquier restricción de entrega de información.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Leyes, Decretos y Tratados

Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto San José de Costa Rica”, Art. 13, adoptada el 22 de noviembre de 1969

Constitución Nacional (1994)

Ley Nacional N.º 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública (2016)

Ley Nacional N.º 25.520. Ley de Inteligencia Nacional (2001)

Ley Nacional N.º 26.134. Leyes Secretas y Reservadas (2006)

Decreto Nacional 4/2010

Decreto Nacional 2103/2012

Decreto 1172/2003

Resolución 268/2019, del 30/12/2019, de la Agencia de Acceso a la Información Pública

Doctrina

Basterra, M.I. (2006) *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Basterra, M.I (2016). Más información pública, más democracia. A propósito de la sanción de la ley 27.275 de acceso a la información pública. *SJA JA*, 1-15. Cita Online: AR/DOC/4848/2016. Recuperado de <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar>

Basterra, M. I (2020). La Corte Suprema consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia. *RDA*, 1-10. Cita online: AR/DOC/4139/2019. Recuperado de <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar>

Bidart Campos, G. (1999) *El Derecho de la constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires: Ed. Ediar.

Diaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una ley. *Lecciones y Ensayos*, 86, pp. 151-185. Recuperado de www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf

Dworkin, R. (1993) *Los derechos en serio*. España: Ariel, S.A.

Fuentes, G. (2020) Derecho a la información y la comunicación en la provincia de Buenos Aires, aportes para su efectiva operatividad. *LLBA*, 1-19. Cita online: AR/DOC/801/2020. Recuperado de <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar>

Guastini, R. (2007) Ponderación, conflictos entre principios constitucionales. *Palestra del Tribunal Constitucional. Año 2* (N.o 08), 631 – 637.

Jurisprudencia

C.S.J.N., “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (dto 1172/03) s/ amparo ley 16986”. Fallos: 342:208 (07/03/2019). Recuperado de www.sjconsulta.csjrn.gov.ar

C.S.J.N., “CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”. Fallos: 337:256 (26/03/2014). Recuperado de www.sjconsulta.csjrn.gov.ar

C.S.J.N., “Garrido, Carlos Manuel c/ EN A.F.I.P s/ amparo ley 16.986”. Fallos: 339:827 (21/06/2016). Recuperado de www.sjconsulta.csjrn.gov.ar

C.S.J.N., “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ Amparo por mora”. Fallos: 338:1258 (10/11/2015). Recuperado de www.sjconsulta.csjrn.gov.ar

C.I.D.H., “Claude Reyes y otros vs. Chile” (19/09/2006). Recuperado de www.corteidh.or.cr

Buenos Aires, 7 de marzo de 2019.

Vistos los autos: **“Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”**.

Considerando:

1°) Que el 16 de mayo de 2011 Claudio Martín Savoia realizó un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, para que, en el marco de la normativa que garantiza el acceso a la información pública, se pusieran a su disposición copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional –cuya individualización luce a fs. 24/25- dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

La secretaría interviniente rechazó su solicitud sobre la base de que los decretos en cuestión no eran de acceso público, por haber sido clasificados como de carácter “secreto” y “reservado”. Fundó su negativa en el artículo 16, inc. a, del Anexo VII, del decreto 1172/03, en cuanto preveía que el Poder Ejecutivo Nacional podía negarse a brindar la información requerida, por acto fundado, cuando se tratara de *“información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior”*.

2°) Que, frente a ello, el peticionario interpuso una acción de amparo. Alegó, en lo esencial, que la respuesta de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación estaba deficientemente motivada, además de que no se ajustaba a los requisitos exigidos por las normas constitucionales y los tratados internacionales en materia de derecho de acceso a la información.

El demandante explicó, concretamente, que regía el principio de máxima divulgación, según el cual toda información bajo control del Estado se presume accesible, y solamente se autorizan restricciones si fueron previamente establecidas por una ley en sentido formal, persiguen un interés público imperativo y resultan necesarias en una sociedad democrática para alcanzar aquella finalidad.

Consideró que la contestación del Estado no cumplía con esos requisitos; y destacó que no había ley en sentido formal que sirviera como sustento jurídico válido para justificar el rechazo.

Agregó que, por el contrario, las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada, ya que el decreto 4/2010 dispuso relevar de la clasificación de seguridad *“a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las FUERZAS ARMADAS durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro período, relacionada con ese accionar”*.

Por último, realizó un planteo subsidiario. Señaló que, aun si la información requerida estuviera legítimamente clasificada por razones de “seguridad, defensa o política exterior”, de todas formas los magistrados de la Nación estarían facultados para revisar la documentación pedida a los fines de verificar si la decisión de sustraerla del conocimiento público era justificada y legítima. Explicó que, sin esa instancia de revisión judicial, el régimen de excepciones al acceso a la información se convertiría *“en un mecanismo mediante el cual el poder ejecutivo puede conculcar un derecho constitucional mediante la simple invocación del mismo”*.

Por ese motivo, precisó en su demanda al tribunal interviniente que *“En caso que estime que los argumentos ofrecidos no son suficientes para ordenar la entrega de la información solicitada sin más, solicitamos (...) en forma subsidiaria, que pida acceder a la documentación requerida para verificar que la clasificación de la misma realizada por el Poder Ejecutivo haya sido realizada de acuerdo a parámetros legítimos...”*.

3º) Que la magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo por considerar, en lo sustancial, que el decreto 4/2010 era aplicable al caso.

Recordó que esa norma había dispuesto relevar de la clasificación de seguridad, establecida conforme a las disposiciones de la ley 25.520 y su decreto reglamentario 950/02, *“a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las FUERZAS ARMADAS durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro período, relacionada con ese accionar”* (art. 1). Ello, con excepción de *“...toda la información y documentación relativa al conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal”* (art. 2); así como de *“...la clasificación de*

seguridad otorgada a la información de inteligencia estratégica militar a la que se refiere el art. 2º, inciso 4º, de la ley 25.520” (art. 3).

Destacó la especial trascendencia que tenía para la sociedad argentina toda información relativa al accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar; y consideró que no existía una decisión fundada del Poder Ejecutivo Nacional que justificara la sustracción de esos decretos del acceso público.

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”*.

Posteriormente, y a raíz de un pedido de aclaratoria presentado por el demandante, la magistrada complementó su decisión y agregó que *“si la demandada alegare que los decretos cuya exhibición el actor solicita se encuentran dentro de las excepciones previstas en los artículos 2 y 3 del Decreto 4/2010, deberá acompañar copia certificada de tales normas a fin de que la Suscripta pueda ‘tomar conocimiento personal y directo de lo peticionado, asegurando el mantenimiento de su confidencialidad’ (art. 40, inc. 2º, ley 25.326) para poder verificar si las razones dadas justifican la negativa a su exhibición”*.

4º) Que 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.

Fundó su decisión en una doble línea argumental.

Por un lado, señaló que el peticionario no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente y concreto –diferenciado del que cualquier ciudadano puede tener- en acceder a la información solicitada. Destacó que el actor *“no ha anudado la condición de periodista, invocada en la demanda, con la defensa de un derecho subjetivo sobre un bien jurídico individual ni con la tutela de un derecho de incidencia colectiva según las diversas categorías de intereses enunciadas por la Corte Suprema en el precedente ‘Halabi’ (Fallos: 332:111)”*.

Consideró que no alcanzaba con la alegación de un simple interés que derivaría, genéricamente, de que *“es altamente probable que la información contenida en los decretos solicitados esté, directa o indirectamente, relacionada con las violaciones de derechos humanos perpetradas por los gobiernos que las dictaron”*. En tal sentido, citó la larga línea de precedentes de este Tribunal según la cual la

legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista una causa o controversia, en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional; y el Poder Judicial solo interviene en el conocimiento y decisión de “casos”, ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición.

Por otra parte, y sin perjuicio de que los fundamentos relativos a la falta de legitimación hubieran sido suficientes para rechazar la demanda, la cámara también se expidió sobre el fondo del asunto.

Al respecto, señaló que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer, mediante resolución fundada, que determinada información quedará excluida del acceso público irrestricto, en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación. Todo ello, sostuvo el tribunal *a quo*, con fundamento en el artículo 16 de la “Ley de Inteligencia Nacional” 25.520 y su decreto reglamentario; así como en el artículo 16 del “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional”, aprobado por el decreto 1172/03.

5°) Que, contra dicho fallo, la actora dedujo recurso extraordinario federal, que fue parcialmente concedido, por hallarse en juego la interpretación de normas de índole federal.

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, todos ellos incorporados a la Ley Superior en los términos establecidos por el artículo 75, inciso 22.

También se agravia porque el tribunal *a quo* le negó legitimación para acceder a información pública, en contraposición a los estándares internacionales de los derechos humanos receptados por la jurisprudencia y las normas locales que rigen en la materia, que reconocen este derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal.

Sostiene, asimismo, que la alzada interpretó erróneamente diversas normas de naturaleza federal [ley 25.520, decreto 950/02, decreto 4/10, entre otras], y no explicó con fundamentación suficiente de qué modo se aplican en este caso.

Finalmente plantea que, por tratarse de cuestiones vinculadas con el accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar, y con el derecho a la verdad en torno a las violaciones de derechos humanos cometidas en esos años, el asunto debatido excede el interés individual y conlleva un claro supuesto de gravedad institucional, al comprometer instituciones básicas de la Nación.

6°) 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 (artículos 1°, 14 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional).

Al remitir el recurso a la determinación de los alcances de normas federales, es regla clásica de esta Corte que en esa labor hermenéutica no se encuentra limitada para la solución del caso por los argumentos del tribunal *a quo* ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 338:628 y sus citas, entre muchos otros).

7°) Que el apropiado tratamiento de la cuestión contenciosa en juego exige, antes de ingresar en el estudio de los fundamentos que sostienen los agravios del recurrente a la luz del alcance de las normas federales aplicables, tomar en consideración que con posterioridad a la sentencia de la alzada e, inclusive, de la interposición de la apelación federal, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 2103/2012¹, que dispuso lo siguiente:

Artículo 1° — 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, con excepción de aquellos que, a la fecha, ameriten 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.

Art. 2° — Encomiéndase a los Ministerios y Secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación, con carácter previo a la publicación que se ordena en el artículo siguiente, a efectuar el relevamiento de los decretos y decisiones

¹ Publicado en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 2012.

administrativas clasificadas como secreto o reservado, a los fines del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente.

Art. 3° — Ordénese la publicación de los actos a que hace referencia el Artículo 1° en el BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

8°) Que, en efecto, sobre la base del esquema de “desclasificación” de la información que establece el decreto, y dado que el nuevo texto normativo no dispuso una orden de publicación predeterminada, es necesario proceder a verificar si los decretos solicitados por el actor fueron publicados. Ello es así, a fin de corroborar si subsiste el gravamen invocado, requisito exigido pacíficamente por la jurisprudencia de la Corte para la procedencia del recurso extraordinario; y comprobable de oficio porque su desaparición importa la de poder juzgar, al estar vedado expedirse sobre planteos abstractos (Fallos: 320:2603; 328:1425; 330:5070; entre muchos otros).

En esta misión, el Tribunal comprobó que la mayoría de las normas fueron publicadas², pero, al día de la fecha, aún restan decretos que no han sido revelados y que permanecen clasificados como “secretos”.

Dicha circunstancia pone en evidencia que el gravamen del recurrente, aunque en forma parcial, permanece intacto. 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. De ahí, pues, que esta instancia judicial sigue siendo el medio que la Constitución Nacional asegura al demandante para que, en el marco de sus atribuciones jurisdiccionales típicas, ponga en ejercicio los poderes necesarios para imponer al Estado Nacional un mandato de cumplimiento obligatorio que dé satisfacción al derecho, de raigambre constitucional, cuya tutela persigue el demandante mediante la pretensión promovida.

9°) Que, por otra parte, y por las razones expresadas en el anterior considerando, esta Corte resolverá 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.

² Ver publicaciones en los Boletines Oficiales de fecha: 10 de abril de 2013, 24 de abril de 2013, 29 de abril de 2013, 2 de mayo de 2013, 13 de mayo de 2013, 20 de mayo de 2013, 16 de septiembre de 2013, 30 de septiembre de 2013, 18 de octubre de 2013, 26 de noviembre de 2013, 16 de diciembre de 2013, 28 de febrero de 2014, 25 de marzo de 2014, 27 de junio de 2014, 1° de septiembre de 2014, 14 de octubre de 2014, 27 de octubre de 2014 y 7 de noviembre de 2014.

En tal sentido, es conocida la jurisprudencia del Tribunal en cuanto a que, si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas vinculadas al objeto del 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 (conf. Fallos: 306:1160; 318:2438; 325:28; 331:2628; 335:905; 338:706 y 339:349).

10) Que, sentado lo anterior, resulta de utilidad enunciar algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado, así como a los recaudos exigidos para limitar legítimamente ese derecho. Todos ellos, cabe destacar, han sido reconocidos por normas nacionales e internacionales, así como por reiterada jurisprudencia de esta Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y fueron expresamente consagrados en la recientemente sancionada ley 27.275.

En primer lugar, 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; 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°).

Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha dicho que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal; responder a alguno de los objetivos permitidos por la Convención, 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 públicas*”; 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” (conf. CIDH, Caso “Claude Reyes”, antes citado, párrafos 89 a 91; en igual sentido ver Fallos: 338:1258, considerando 25, y 339:827, considerando 5°; ver también ley 27.275, artículo 1°, en cuanto establece que “los límites al derecho 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 cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información”).

Asimismo, se ha señalado que *la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado (conf. CIDH, Caso “Claude Reyes”, antes citado, párrafo 93), y que cuando se deniega una solicitud de información debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundamentada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto (Fallos: 335:2393, considerando 9°; y 338:1258, considerando 7°; también CIDH, Caso “Claude Reyes”, párrs. 77 y 158). En otras palabras, “...los sujetos obligados sólo 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” (Fallos: 338:1258, considerando 26. A nivel legislativo ver artículos 1, 2, 8 y 13 de la ley 27.275).*

11) Que la aplicación de los principios recordados con particular referencia a las circunstancias que singularizan este caso, sostiene la conclusión de que la conducta del Estado Nacional puesta en juzgamiento en el presente resulta ilegítima.

En efecto, 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.

No es útil, en tal aspecto, 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”*.

Ello así, pues se trata de una norma dictada muchos años después de la clasificación de los decretos; no es una ley en sentido formal; y porque la mera cita, dogmática y abstracta, de normas generales que habilitan excepciones no puede considerarse suficiente como respuesta a la luz de los principios reseñados en el anterior considerando.

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).

En tales condiciones, resulta aquí aplicable la rigurosa expresión afirmada por esta Corte en un caso que guarda suficiente analogía con el presente, de que *“Convalidar, sin más, una respuesta de esa vaguedad significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar”* (Fallos: 338:1258, considerando 27).

12) Que, por otra parte, y más allá de que la respuesta estatal fue absolutamente insuficiente desde su formulación inicial, la conducta del Estado devino aún más cuestionable con el dictado del decreto 2103/2012.

Como ya se señaló, todavía existen decretos que no fueron revelados y permanecen clasificados como “secretos”. No ha habido, sin embargo, un acto formal y explícito del Estado que disponga y explique a la sociedad las razones especiales por las cuales esas normas continúan siendo secretas, a pesar de la desclasificación decretada con carácter general.

Más aún, el decreto 2103/2012 es anterior a la contestación del recurso extraordinario y, en ese escrito, el Estado insiste con sus mismos argumentos originales, sin hacerse cargo de que hubo un cambio sustancial de las normas jurídicas que regulan la cuestión debatida.

En definitiva, el Estado continúa sin dar la información y no existe una contestación fundada y razonable que, reconociendo la connatural tensión entre el derecho invocado por el demandante -de raigambre constitucional- y la inocultable defensa de los intereses superiores de la Nación que -con igual sustento en disposiciones de la misma jerarquía superior- impone preservar en manos del Estado cierta información, justifique circunstanciadamente las razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información formulado por Savoia.

13) Que más allá de que, en consideración al particular ordenamiento con el cual la cámara abordó las cuestiones planteadas, los desarrollos efectuados sobre la sustancia de la reclamación resultan suficientes, a la luz de la doctrina de los precedentes del Tribunal, para revocar la sentencia apelada en cuanto desconoció los derechos constitucionales que sostienen la pretensión, esta Corte considera que no debe pasar por alto lo decidido por la alzada en un tema de alta significación sobre la jurisdicción de los tribunales federales, como es la declarada ausencia de legitimación en cabeza del actor.

Ello es así pues -aunque la sentencia superó dicha conclusión y avanzó sobre el fondo del asunto-, los fundamentos dados por la alzada no pueden ser mantenidos pues resultan contrarios a la jurisprudencia que esta 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.

14) Que, 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”*.

Este criterio, cabe resaltar, fue reiterado por el Tribunal en numerosos pronunciamientos posteriores que resolvieron cuestiones sustancialmente análogas, fijando un claro y preciso estándar en la materia, al sostener que *“...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo*

jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso 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. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal [...] El acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere" (Fallos: 339:827, considerando 4° y sus citas. En igual sentido: Fallos: 337:256, 1108 y 339:827, entre otros).

De ahí que la circunstancia de que el demandante haya invocado su carácter de periodista para solicitar la información en cuestión no resulta dirimente a los fines de decidir sobre la legitimación requerida para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Ello es así, pues de conformidad con lo señalado con anterioridad, dicho derecho en cuanto primera escala en el camino al conocimiento —presupuesto, a su vez, del derecho de libre expresión que el ordenamiento jurídico debe tutelar— es un derecho que pertenece a toda la población sin distinción alguna que importe —o pueda importar— una restricción o limitación para el goce de un derecho inherente a la población. Se trata, en definitiva, de un derecho que pertenece al hombre común y no es posible restringir tal pertenencia sin debilitar al sistema democrático y al principio republicano que sirven de sustento a esta prerrogativa.

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)”.

15) Que, por las razones expresadas, 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.

En estas condiciones, corresponde dejar sin efecto la sentencia apelada, hacer lugar al amparo y, 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 en este pronunciamiento, devolver las actuaciones al tribunal de alzada para que complete el pronunciamiento, definiendo circunstanciadamente los alcances del mandato judicial a que se condena; y, esencialmente, contemple las condiciones que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud de acceso sea rechazada, en orden a proporcionar una respuesta debidamente motivada en las normas vigentes, sujeta a control judicial, que sea suficiente para justificar una restricción razonable al derecho de acceso a la información en los precisos términos de las reglas recordadas en este fallo.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo establecido en el considerando 15. Notifíquese y devuélvase.

Juan Carlos Maqueda - Ricardo Luis Lorenzetti - Horacio Rosatti.

Recurso extraordinario interpuesto por **Claudio Martín Savoia, por derecho propio**, con el patrocinio letrado de la **Dra. Felicitas Rossi y los Dres. Hernán Gullco y José Miguel Onaindía, abogados de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**.

Traslado contestado por el **Estado Nacional – Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación**, representado por el **Dr. Guillermo Ariel Bramuglia**, con el patrocinio letrado del **Dr. Juan José Mac Mahon**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5, Secretaría n° 10**.

Ministerio Público: **Ha dictaminado en esta instancia**.

