



El Reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública

JUAN PABLO ALEJANDRO CANGI

DNI N°: 31.208.734

LEGAJO: VABG55485

TUTOR: Nicolás Cocca

AÑO 2020

Sumario: I. Introducción. II. El recorrido hacia la Justicia. III. La ratio Decidendi. IV. Opinión doctrinaria y jurisprudencial. V. Postura del autor. VI. Conclusión. VII. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

Para adentrarnos en la temática a tratar es necesario, en primer lugar, definir el Derecho de acceso a la información pública. “Derecho humano, ciudadano y colectivo, basado en la obligación de transparencia de la actividad gubernamental que tiene como principal obligado al Estado (Piana y Amosa, 2018). Para el Dr. Alfonso Buteler (2015, p. 1757) “... el acceso a la información pública constituye un derecho humano fundamental, reconocido en la mayoría de los sistemas jurídicos comparados y supranacionales...”. Es reconocido por nuestra Constitución Nacional y por los tratados incorporados en el art. 75 inc. 22 tras la reforma de 1994, los cuales cuentan con la jerarquía constitucional.

Debemos destacar que nuestro país cuenta en la actualidad con la ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada en el año 2016, la cual consagra los principios rectores, entre los cuales podemos mencionar el de transparencia y máxima divulgación, que garantizan su ejercicio por parte de la ciudadanía para lograr lo dicho anteriormente, previniendo los abusos estatales.

En el caso sometido a análisis Savoia solicita a la Secretaria Técnica y Legal de la Presidencia de la Nación se informe sobre los decretos emitidos por los presidentes de facto en la dictadura militar, entre los años 1976 y 1983. Dicho pedido fue negado bajo la argumentación que los mismos habían sido calificados como “secretos y reservados” conforme el art. 16 inc. a del Anexo VII, del decreto 1172/03, el cual preveía que el Poder Ejecutivo Nacional podía sostener la negativa a brindar tal información.

Considerando lo estudiado, se pueden advertir dos cuestiones a analizar: por un lado la relevancia de las normas allí aplicadas y por el otro lado, la legitimación procesal del actor.

Respecto al primer planteo, se analiza el decreto 1172/03 el cual niega la solicitud de las copias de la información formulada por el actor Savoia Claudio, fundado en que el contenido solicitado era reservado. Cabe aclarar que este decreto fue reemplazado posteriormente por el decreto 4/2010 que eliminó el carácter de secreto de los mismos.

En preciso remarcar que la CSJN resuelve la cuestión expuesta conforme la actual ley N° 27.275 sancionada en el año 2016, la cual regula la temática a tratar en

esta tesis, cuya entrada en vigencia es posterior al inicio del pleito, destacando aspectos significativos, establecidos en el art. 4 de la antes mencionada ley.

En lo que resta del trabajo haré un recorrido por el camino judicial llevado a cabo por el actor hasta llegar a la decisión de la CSJN y esbozare los conceptos de la temática abordada para luego sentar mi postura al respecto.

II. El recorrido hacia la justicia

En el año 2011, el periodista Claudio Savoia requirió a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre los años 1976 y 1983, periodos que comprenden los gobiernos de facto instaurados en el país. Dicho requerimiento fue negado bajo el argumento, de la secretaría, de que los mismos no eran de acceso público, dado que fueron clasificados como “secretos” y “reservados”. Este rechazo se basó en lo establecido en el decreto 1172/03 en su artículo 16, inc. a del Anexo VII.

Esto motivó a que el periodista interpusiera acción de amparo en primera instancia, sosteniendo que la respuesta de la requerida era contraria a las exigencias establecidas en la Constitución y tratados internacionales, con idéntica jerarquía, en lo referido al derecho de acceso a la información pública. La magistrada de la mencionada instancia hizo lugar a la acción aduciendo que el decreto 4/2010 era el que se ajustaba al caso específico.

Por su parte, el Estado Nacional apela esta última sentencia ante la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal quien la revoca. Frente a esta situación, el agraviado Savoia, plantea recurso extraordinario federal concedido parcialmente dado que se encuentran en peligro la interpretación de las normas constitucionales en el orden federal. La CSJN admitió el recurso dejando sin efecto la resolución del laudo puesto en pugna.

III. La ratio decidendi

La CSJN admite el recurso extraordinario conforme lo reglamentado en el art. 14, inc. 3 de la Ley 48, argumentando que se encuentra en peligro la interpretación de normas federales y que la medida emitida por el tribunal inferior es contraria a la petición formulada por el actor. Asimismo pronunció que el Poder Ejecutivo Nacional había dictado el decreto 2103/2012, desclasificando de “secretos y reservados” a los decretos comprendidos en los años 1976 y 1983 solicitados por Savoia. Por otro lado, el máximo Tribunal sostuvo que el Estado Nacional no brindó ni ofreció información tras la nueva sanción del decreto 2103/2012. Finalmente, remarcó que el peticionante posee

la facultad de solicitar al Estado el cumplimiento obligatorio que satisfaga el derecho al acceso a la información pública conforme lo establece la Constitución Nacional.

La CSJN manifestó que, para resolver el pleito, tomaría en consideración la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275, cuya sanción es posterior al inicio del proceso, aduciendo que el Estado actuó ilegítimamente, dado que su negativa se fundamentó en la genérica y dogmática invocación del artículo 16, inciso a, Anexo VII del decreto 1172/2003, la cual no es una ley en sentido formal; y porque 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.

Argumentaron los miembros de la CSJN que el derecho al acceso a la información pública les pertenece a todos los hombres y que limitarlo sería vulnerar la forma republicana y democrática que adopta el Estado. Recientemente, la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, ha consagrado y reafirmado expresamente el amplio alcance de normativa 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)". Razón por la cual el demandante se encuentra suficientemente legitimado para pretender el derecho y la conducta estatal, en este caso, resulta claramente violatoria de los derechos constitucionales invocados en sustento de la reclamación.

De esta manera el Máximo Tribunal de Justicia Nacional resolvió dejar sin efecto la sentencia apelada y devolver los autos al tribunal de origen para que dicte un nuevo pronunciamiento.

IV. Opinión doctrinaria y jurisprudencial

Nuestro país adopta, según lo establece el art. 1 de la Constitución, la forma representativa, entendiéndose que es el pueblo quien, a través de sus representantes, gobierna. De lo mencionado se desprende que el acceso a la información pública es el efectivo uso y disfrute que por derecho propio tiene todo ciudadano (Boza, 2004). Por lo tanto el Estado se constituye en poseedor de la misma. El Derecho de acceso a la información pública es definido por Santiago Díaz Cafferata (2009, pp. 153-154) como:

La facultad que posee el ciudadano, resultado del sistema democrático, de acceder a la información en poder de entidades públicas como privadas, con el compromiso del Estado de organizar el sistema administrativo para que se facilite el acceso a la información que sea solicitada.

Siguiendo a Balbín (2015), el derecho al acceso a la información pública es un pilar fundamental en el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, y el Estado tiene la obligación de ofrecer información completa, comprensible, actualizada y ordenada como defensa del correspondiente ejercicio del acceso a la información pública. En igual sentido, Ernesto Villanueva (2006) manifiesta que este derecho está definido como “la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y / o ejercen funciones de autoridad” (p. 11), manteniendo las excepciones que instituya la ley.

Por ello se sostiene que este derecho es colectivo, correspondiente a todos los ciudadanos del estado, guardando íntima relación no solo con el derecho a la información, a la libertad de pensamiento y expresión, sino con el derecho de solicitar y a su vez el deber que el Estado tiene en mantener la transparencia de los actos de gobiernos (Piana y Amosa, 2018).

En nuestro país, se encuentra reconocido en CN que tras la reforma de 1994 incorpora en el art 75 inc. 22 diversos instrumentos internacionales a los cuales dota de jerarquía constitucional, asimismo podemos encontrar este derecho reconocido en el capítulo denominado “Nuevos derechos” en los arts. 41, 42 y por medio de art. 43 referido al amparo se otorga la acción a la que el ciudadano puede recurrir cuando vea avasallado este derecho.

En concordancia con Gauchi Risso (2012) podemos afirmar que la información, actualmente surge como un hecho y un problema, convertido en el derecho del acceso a la información, cuyos fundamentos se encuentran en otorgar al ciudadano, la posibilidad de requerir información. Éste se sitúa entre los derechos elementales del hombre; originándose ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural, reconocido en las leyes fundamentales, constituyendo uno de los pilares esenciales para el funcionamiento de la democracia.

Internacionalmente se ha reconocido el derecho a la información pública en el fallo ante la Corte Interamericana “Claude Reyes y otros Vs. Chile”, donde se pronuncia que el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos protege el derecho que tiene toda persona a recibir información, regulando la obligación que tiene el Estado de brindarla.

Siguiendo el mismo criterio, la CSJN sentencia en el caso “CIPPEC” que el fundamento del acceso a la información en poder del Estado reside en la facultad de

toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan; otro claro ejemplo del criterio adoptado es la causa Garrido, Carlos Manuel c/ AFIP (2016), donde expresa:

“El derecho de acceso a la información,(...) no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones, por esto, resulta admisible que el ordenamiento jurídico establezca ciertas restricciones.(...) En efecto, el secreto solo puede justificarse para proteger un interés igualmente público, por lo tanto, la reserva solo resulta admisible para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas” (p.04)

Para resolver la causa, la CSJN empleó la actual Ley De Derecho de Acceso a la Información Pública que, al decir de Gelli, A. (2016) la sanción de esta ley fue “un pilar fundamental en el desarrollo del sistema republicano y en las instituciones democráticas”. Esta ley reemplaza el decreto 1172/2013, única norma que regulaba la materia aunque limitado al Poder Ejecutivo. La actual ley abarca a todos los poderes integrantes del estado y los constituye en sujetos obligados a brindar información; se destaca que esta norma, desde su art. 1, deja sentados cuales son los principios rectores de este derecho, como así también cuándo se verá limitado o exento de otorgarla.

V. Postura del autor

Tras la reforma constitucional, y al incluirse los tratados internacionales en ella, nuestro país quedo obligado a sancionar diferentes normas que tiendan a la protección de los derechos humanos, entre los que encontramos el derecho de acceso a la información pública. Actualmente, este cuenta con legislación propia que establece, en su art. 1, los principios rectores del mismo, como el de presunción de la publicidad y el de máxima divulgación y transparencia.

La presunción de publicidad implica que la información debe estar a disposición de aquel ciudadano que la requiera y sólo cuando una norma expresa lo determine se procederá a la denegación o secreto de la misma.

El principio de máxima divulgación y transparencia es descripto por la ley como “Toda información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado, debe ser accesible para toda persona. El acceso a la información solo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley (...)”.

Por su parte, y no menos importante, el art. 4 de la ley 27.275, reconoce quienes son los legitimados activos, es decir quiénes son los sujetos que pueden acceder a la información. El artículo no se presenta ninguna excepción, por lo que trayendo la causa

Savoia, se observa que no existe razón alguna para dudar sobre su legitimación, dado que la profesión que desempeña no lo releva de su condición de ciudadano.

En base a lo sostenido, comparto la decisión adoptada por la CSJN por cuanto lo requerido por el actor no cuenta con el carácter de “reservado” tal como fundamenta la Secretaría. La negatoria planteada por la Secretaría no deja más que entrever el avasallamiento al derecho ciudadano de conocer el contenido de los decretos dictados en la época de facto.

Subrayo que la CSJN haya aplicado la Ley de acceso a la información, sancionada posteriormente al inicio de la acción por cuanto se sabe que si en el transcurso del proceso se dicta una nueva legislación vinculada con el proceso, el fallo que emita deberá ser sustentado en lo que ella establezca. Se pone de manifiesto que la motivación de la resolución está basada en el principio de la presunción que toda la información es accesible y que su limitación son de carácter restringido y excepcional.

VI. Conclusión

En la causa aquí tratada “Savoia, Claudio Martin c/ EN- Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ Amparo ley 16.986” el actor requiere a la parte demandada copias de los decretos dictados entre los años 1976 y 1983, periodo de facto instaurado en nuestro país; dicho pedido es negado por la Secretaría Legal y Técnica, conforme lo establecía el art 16 inc. a del Anexo VII del decreto 1172/03. Se debe mencionar que este decreto quedo sin vigencia al sancionarse el decreto 4/2010 el cual releva el carácter de secreto a la información solicitada.

Para resolver el conflicto la Corte aplico la ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada posteriormente a la causa, considerando que la conducta del Estado Nacional resulta ilegítima, ya que la sola afirmación acerca del carácter “secreto” y “reservado” de las normas, sin dar mayores precisiones al respecto y sin mencionar la norma jurídica que sustenta esa clasificación impiden considerar a la respuesta dada por el Poder Ejecutivo como la exigible en la materia.

El máximo tribunal al momento de dictaminar se apoyó en su jurisprudencia, correctamente en mi opinión, remarcando que la legitimación para solicitar acceso a la información bajo control del Estado es amplia y corresponde a toda persona, sin la necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal para su obtención.

Sostener que el acceso a la información pública es un derecho inherente que pertenece a la población sin distinción alguna que importe una restricción o limitación

para su pleno goce, es consagrar y reafirmar expresamente el amplio alcance que cabe reconocer a la legitimación activa para su ejercicio.

El estado debe garantizar la transparencia de su gestión, de sus actos gubernamentales, lo que generaría una modificación en la visión de la población sobre lo que el Ejecutivo representa y podríamos hablar de un cambio significativo frente al periodo de facto tratado en este caso, época caracterizada principalmente por el desconocimiento y la desinformación que aun hoy, décadas después, sigue gestando en la sociedad una marcada desconfianza frente al manejo de la información.

Asimismo, resulta necesario implementar mecanismo para dar a conocer a la población la existencia de este derecho fundamental. De esta manera estaremos más cerca de adoptar por completo el nuevo paradigma preponderante en el Siglo XXI, conocido como “Gobierno abierto”, así podremos eliminar la disparidad, insuficiencia y precariedad en cuanto a las normativas que regulen este derecho; y establecer criterios para poner a disposición de la ciudadanía información que transparente los actos y cuentas de gobierno.

VII. Referencias Bibliográficas.

Doctrina

- Balbín, C. F., (2015) “Manual de Derecho Administrativo” 3ª Ed. Buenos Aires: La Ley.
- Boza, B., (2004) “Acceso a la Información del Estado: Marco Legal y Buenas Prácticas” Lima: Konrad Adenauer Stiftung https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=98b60726-f831-6e61-a8fe-934409a52a2b&groupId=252038
- Buteler Alfonso, 2015, Capítulo 30, Derecho de Acceso a la Información Pública, Silvia B. Palacio de Caeiro, *Tratados de Derechos Humanos y su Influencia en el Derecho Argentino*, Tomo II
- Diaz Cafferata Santiago, 2009, El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuesta para una ley, *Rev. Lecciones y Ensayos N° 86*, pp. 153-154
- Gauchi Risso, Verónica (2012). Derecho de acceso a la información pública. En: Métodos de información (MEI), II Época, Vol. 3, n°, 5, 2012, pp. 167-176. Recuperado el 8/6/2020 de DOI: <https://doi.org/10.5557/IIMEI3-N5-167176>
- Gelli, M. A., (2016) “Ley de Acceso a la información Pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones”
- Piana, R.S y Amosa, F., (2018) Aspectos normativos y jurisprudenciales del derecho de acceso a la información Pública en la provincia de Buenos Aires. Recuperado el 3/7/2020 de <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar> **Cita Online:** AR/DOC/473/2018
- Villanueva Ernesto; 2006, *Derecho de Acceso a la Información Publica en el mundo*, México

Jurisprudencia

- CSJN Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986. Fallo 342:208 (2019) Recuperada el 24/4/2020 de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7508423&cache=1567725712957>
- CIDH Serie C No. 151 (2006) Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile” publicado el 19 de septiembre 2006 recuperado el 2/07/2020 de http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=332&lang=es

- CSJN CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986". Fallos: 337:256 (2014) recuperado el 22/5/2020 de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-cippec-desarrollo-social-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa14000040-2014-03-26/123456789-040-0004-1ots-eupmocsollaf>
- CSJN Garrido Carlos M. C/ EN- AFIP s/ amparo ley 16986. Fallos: 339:827 (2016). Recuperado el 12/06/2020 de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7314852&cache=1506355625344>

Legislación

- Constitución Nacional. (1994) Honorable Congreso de la Nación. Sancionada el 15 de diciembre de 1994. Promulgada el 3 enero de 1995. Recuperada el 24/4/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Decreto Reglamentario 1.172/03 Acceso a la información pública publicado en el B.O el 4/11/2003 recuperado el 24/4/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=90763>
- Decreto N° 4/2010 recuperado el 24/4/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162573/norma.htm>
- Ley 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública, 2016. Recuperada el 24/4/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>