

UNIVERSIDAD
SIGLO
La educación evoluciona



Corte Suprema de Justicia de la Nación (2.019) “Savoia, Claudio Martín c.
Estado Nacional- Secretaría Legal y Técnica (dec. 1172/2003) s/ amparo ley 16.986”,
del 07 de marzo de 2.019

Trabajo final de grado.

Carrera: Abogacía.

Alumno: Ana Claudia Ponce.

DNI: 24.605.395.

Legajo: VABG71973.

Tutor: María Lorena Caramazza.

Tema: Modelo de caso. Acceso a la Información Pública.

Año: 2.020.

Sumario: I.- Introducción. II.- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal, descripción de la decisión del tribunal. III.- Identificación y reconstrucción de la “ratio decidendi”. IV.- Análisis y comentarios del autor. IV. a.- Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinales y jurisprudenciales. IV. b.- Opinión del autor. V.- Conclusión. VI.- Referencias bibliográficas.

I.- Introducción. El tema seleccionado para el presente trabajo es el derecho de acceso a la información pública, que se abordará a través del análisis del fallo Savoia, Claudio Martín c. EN - Secretaría Legal y Técnica (dec. 1172/2003) s/ amparo ley 16.986, de fecha 07 de marzo de 2.019, cuya relevancia se pone de manifiesto en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció sobre este derecho, resaltando su importancia como forma de control democrático y de transparencia de los actos de gobierno, se expidió también sobre su alcance respecto a los sujetos legitimados a solicitar la información, los obligados a proporcionarla, excepciones, aplicabilidad en relación a la normativa nacional en la materia, y su recepción en tratados y Organismos internacionales.

Más precisamente la Corte debió manifestarse sobre un problema axiológico, que es aquel que se suscita respecto de una regla de derecho por un conflicto entre principios en un caso concreto, en tanto analizó el alcance del derecho de acceso a la información pública (regido por el principio de máxima divulgación) frente a la protección de la información reservada o secreta (por razones de seguridad, defensa o política exterior).

Este problema axiológico también se aprecia respecto de la legitimación activa por cuanto la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal sostuvo que el peticionario (Savoia) carecía de dicha legitimación por no haber acreditado derecho subjetivo ni tutela de un derecho colectivo (principio que la Cámara sustentó en jurisprudencia de la Corte), encontrándose este criterio en tensión con el principio que la Corte sostuvo (en el fallo bajo análisis) en concreta relación al acceso a la información pública y que sustenta en la Ley 27.275, C.N. y tratados internacionales, según el cual la legitimación activa para solicitar el acceso a la información bajo control del Estado es amplia, sin necesidad de acreditar un interés directo o afectación personal.

Se observa también un problema de relevancia, concebido como aquel que hace a la determinación de la norma aplicable a un caso, ya que la Corte debió merituar C.N., Tratados Internacionales y otras normativas de derecho interno como ser leyes y decretos del Poder Ejecutivo Nacional.

El análisis del fallo se efectuará tomando como punto de partida la reconstrucción de su premisa fáctica, pasando por su historia procesal, descripción de la decisión del tribunal, hasta su “ratio decidendi”, también un análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, que nos permitirán emitir una opinión fundada y una conclusión. -

II.- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal, descripción de la decisión del tribunal. Claudio Martin Savoia solicitó a la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación se pusieran a disposición los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados por los gobiernos de facto entre los años 1.976 a 1.983.

Esta petición fue denegada por la Secretaría con fundamento en el art. 16 inc. a) del Anexo VII del decreto 1172/03 que establecía, entre las excepciones a la obligación del Poder Ejecutivo Nacional a proveer la información solicitada, que se tratara de información que hubiera sido clasificada como reservada, en especial la concerniente a seguridad, defensa o política exterior.

En consecuencia, Savoia interpuso una acción de amparo ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5, Secretaria n° 10, por entender que la negativa a proporcionar la información no estaba debidamente justificada, no se adecuaba a los preceptos constitucionales ni tratados internacionales, no se respetaba el principio de máxima divulgación, ni se contaba con una ley en sentido formal. El Juzgado hizo lugar al amparo condenando al Estado Nacional a exhibir al actor los decretos que no estuviesen contemplados en las excepciones de los arts. 2 y 3 del Decreto 4/2010, recordando que por éste se relevaba de la clasificación de seguridad a toda documentación e información vinculada con el accionar de las fuerzas armadas en el período comprendido entre los años 1.976 y 1.983.

Respecto de dicho pronunciamiento el Estado Nacional planteó un recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I. La Cámara hizo lugar al recurso revocando la sentencia de primera

instancia y rechazando el amparo. Consideró que el demandante carecía de legitimación y que el Poder Ejecutivo Nacional había actuado dentro de sus facultades.

Por entender se encontraba en juego la interpretación de normas federales (arts. 1, 14 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional) Savoia interpuso recurso extraordinario federal, a fin de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dirimiera el conflicto.

En su dictamen la Procuradora Fiscal (Laura M. Monti) hizo referencia al decreto 2103/2012 del Poder Ejecutivo Nacional que, en su art. 1° dispuso dejar sin efecto la clasificación de secreto o reservado de los decretos dictados con anterioridad por el Poder Ejecutivo Nacional, salvo aquellos que lo ameritaran “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”; en su art. 2 el decreto dispuso que previo a la publicación se relevaran los decretos clasificados como secretos o reservados; y en el art. 3 ordenó su publicación en el Boletín Oficial. En el dictamen se mencionaron también los decretos solicitados por Savoia que, en consecuencia de esta normativa, fueron publicados en el Boletín Oficial. Por consiguiente, la Procuradora Fiscal opinó que “al no advertirse la presencia de un interés actual que deba recibir una respuesta de la Corte Suprema, toda decisión al respecto es inoficiosa, pues le está vedado expedirse sobre planteos que han devenido abstractos”.

La Corte por votación de los jueces Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti y Horacio Rosatti declaró admisible el recurso extraordinario federal, hizo lugar al amparo y dejó sin efecto la sentencia apelada. Asimismo, ordenó que las actuaciones fueran devueltas a la Cámara a fin que ésta definiera que condiciones debía seguir el Estado Nacional en el supuesto de rechazar el pedido de acceso a la información, orientadas 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” (considerando 15°).

III.- Identificación y reconstrucción de la “ratio decidendi”. Como fundamento de su decisión la Corte expresó que en materia de derecho de acceso a la información pública regía el principio de máxima divulgación, que implicaba “la

presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones” (considerando 10°).

Que en lo concerniente a las excepciones a este principio “deben estar claramente fijadas por una ley en sentido formal, responder a (...) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas” (considerando 10°).

En lo atinente a la legitimación procesal activa indicó que Savoia contaba con ella, para solicitar se le proporcionara la información, atento a que dicha legitimación era amplia, entendida como “derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan”, en idéntico sentido expresó “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” (considerando 14°).

También entendió que el agravio expuesto por el solicitante subsistía porque algunos de los decretos solicitados aún no habían sido publicados en el Boletín Oficial (considerando 8°).

En relación a la normativa aplicable para resolver la cuestión dispuso que era de aplicación la Ley n° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, publicada en el Boletín Oficial el 29 de septiembre de 2.016, es decir en el transcurso del sustanciamiento del proceso, entendiendo que si “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” (considerando 9°).

En base a estos fundamentos expresó que la conducta adoptada por el Estado Nacional era ilegítima ya que “se limitó a invocar el carácter secreto y reservado de los decretos sin aportar mayores precisiones” (considerando 11°).

IV.- Análisis y comentarios del autor.

IV. a.- Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinales y jurisprudenciales. Corresponde ahora describir el marco teórico dentro del que se elaboró el presente trabajo, en primer lugar fue necesario seleccionar un concepto de derecho de acceso a la información pública, tomamos el brindado por Díaz Cafferata (2.009) que señaló que es la facultad que surge del sistema republicano de gobierno y

que poseen los ciudadanos para acceder a información en poder de entidades públicas o entidades privadas con funciones públicas o receptoras de fondos del Estado, y que genera la obligación estatal de organizar un sistema administrativo que permita acceder a esa información.

En la primera parte de la definición se sostiene que es una consecuencia del sistema republicano de gobierno, al respecto señala Gelli (2.004) que la república es un sistema de división y control del poder, también caracterizada por la publicidad de los actos de gobierno y la responsabilidad de los funcionarios públicos; y que en virtud de este principio debe interpretarse restrictivamente cualquier límite que tenga por objeto restringir el acceso de los habitantes a los actos de gobierno, emanados de cualquiera de los poderes del Estado o de los órganos extrapoderes.

Seguidamente se determinó la normativa aplicable a la materia, para ilustrarnos seguimos a Salgan Ruiz (2.019) quien distingue la etapa previa y la posterior a la reforma constitucional de 1.994. Antes de la reforma la CN contemplaba implícitamente el derecho de acceso a la información pública, en el artículo 1° referido a la forma republicana de gobierno, el art. 14 al consagrar la libertad de imprenta, es decir publicar las ideas por la prensa sin censura previa, y en el art. 33 de donde surgía como un derecho no enumerado pero que emanaba de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Con la reforma se incorporaron, con jerarquía constitucional, instrumentos de protección de derechos humanos, que a su vez contemplaban el derecho de acceso a la información: entre estos el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esto en virtud del artículo 75 inc. 22 CN en el que según Bidart Campos (2.005) se reconoce jerarquía constitucional a determinados tratados internacionales sobre derechos humanos, y se indica un procedimiento especial para incorporar otros en el futuro con idéntica jerarquía.

En lo concerniente al ejercicio de los derechos Bidart Campos (2.005) señaló que los derechos que reconoce la CN no son absolutos sino relativos porque se ejercen de acuerdo a las leyes que los reglamentan, pueden ser limitados a condición de que la limitación sea razonable. Sagües (2007) indicó que los presupuestos de la

reglamentación de derechos surgen de los artículos 14 y 28 CN y siguen dos directices: no hay derechos absolutos y todos los derechos son reglamentables.

En la etapa posterior a la reforma constitucional de 1.994 se ubicó la sanción de la Ley n° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, que en el art. 1° de su título preliminar indica que tiene como objeto garantizar el ejercicio del derecho a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. En el mismo artículo se señalan, entre los principios en que se funda, el de máxima divulgación. Esta ley también señala los supuestos de excepción a este principio, el trámite para la solicitud de información y las vías de reclamo.

El análisis no estaría completo si no atendemos al estándar que fijó la Corte en la materia, lo hizo tomando precedentes jurisprudenciales como ser el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile” en el que la CIDH receptó el principio de máxima divulgación, que presume que toda información es accesible y sujeta a un “sistema restringido de excepciones”, de manera que las personas puedan cuestionar e indagar si se cumplen las funciones públicas. En el fallo “ADC c. PAMI” (2.012) la Corte reiteró que la legitimación activa era amplia, entendida como el derecho de toda persona de conocer cómo se desempeñan sus gobernantes, que esa información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado, ni una gracia o favor. Este criterio en cuanto a la amplitud de la legitimación activa, sin necesidad de acreditar un interés legítimo ni alegar los motivos de la solicitud es también seguido en los fallos “CIPPEC” (2.014) y “Garrido” (2.016).

IV. b.- Opinión del autor. El fallo se pronuncia sobre los problemas jurídicos que plantea, si tomamos los expuestos al inicio del presente trabajo podemos apreciar como la Corte razonó y resolvió esas cuestiones.

En lo concerniente al primer problema axiológico que lo señalamos como el conflicto entre principios de derecho la Corte equilibró el derecho de acceso a la información pública (regido por el principio de máxima divulgación) con la protección de la información reservada o secreta (por razones de seguridad, defensa o política exterior). Ambos principios son tutelados y por lo tanto ambos deben ser resguardados, respetando los alcances de cada uno de ellos mediante un sistema de excepciones expresamente previstas, contempladas en leyes en sentido formal y sujetas a interpretación restrictiva. Si bien se adopta un criterio favorable a la amplitud del

derecho de acceso a la información no por ello se desconoce que una publicidad irrestricta en determinados supuestos puede causar daños a terceros, vulnerar el secreto industrial o a la defensa nacional, por lo que se deberá analizar cada caso en particular para resolver de manera fundada. Se pone de manifiesto también que la sola calificación de una ley o información como reservada o secreta no es suficiente para restringir el acceso a ella, debiendo en caso de negativa a la solicitud exponerse los motivos, dejando siempre a salvo el derecho del particular de requerir el control judicial correspondiente.

El segundo problema que expusimos fue el referente a la legitimación activa para solicitar el acceso a la información bajo control del Estado, ésta es amplia y le corresponde a todo ciudadano, sin necesidad de acreditar un interés directo o afectación personal, resultando una consecuencia lógica de nuestra forma republicana de gobierno pues resultaría ilusoria la posibilidad de fiscalizar y controlar el accionar de los gobernantes si no se puede peticionar ni obtener información. En lo que respecta a la legitimación pasiva se ha expresado que no solo son obligados los órganos estatales propiamente dichos sino todas aquellas personas de gestionen intereses públicos.

Hicimos mención también al problema de relevancia en relación a la normativa aplicable para solucionar el caso, la Corte aplicó acertadamente la Ley n° 27.275 publicada con posterioridad a la interposición del recurso por Savoia, sobre esta ley se ha señalado que era una necesidad y una deuda desde hacía mucho tiempo, ya que para esa época la mayoría de países de nuestro continente contaban con una ley específica en la materia. Esta ley recoge los principios y criterios elaborados por la doctrina de nuestro país, también los estándares fijados en numerosos precedentes jurisprudenciales, resultando así una elaboración compleja que recepta los más elevados criterios en la materia.

V.- Conclusión. La sentencia bajo análisis aplica los preceptos contenidos en la Ley n° 27.275 de derecho de acceso a la información pública, asimismo los principios contenidos en fallos anteriores (tanto del mismo tribunal como de la CIDH) y la doctrina de nuestro país. A través de los considerandos del fallo se nos ilustra sobre las pautas mínimas indispensables para la operatividad del derecho.

No cabe más que estar de acuerdo con lo expresado por el tribunal dado la relevancia que adquiere el derecho mencionado en la época actual, en que se hace cada

vez más necesario contar con la información para controlar y fiscalizar el accionar de nuestros gobernantes, reduciendo las posibilidades de enmascarar actos de corrupción bajo la figura del a veces injustificado secreto o reserva. –

VI.- Referencias bibliográficas.

Bidart Campos, G. J., (2.005). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2.012). “Asociación Derechos Civiles c. c. EN – PAMI (dec. 1172/2003) s/ amparo ley 16.986”, del 04 de diciembre de 2.012. Fallos: 335:2393. Recuperado el 02 de julio de 2.020 de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6974432&cache=1591984559291>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2.014). “CIPPEC c. Estado Nacional – M. Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, del 26 de marzo de 2.014. Fallos: 337:256. Recuperado el 02 de julio de 2020 de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7098041&cache=1591984240341>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2.016). “Garrido, Carlos M. c. EN - AFIP s/ amparo ley 16.986”, del 21 de junio de 2.016. Fallos: 339:827. Recuperado el 02 de julio de 2.020 de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7314852&cache=1591984455292>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2.019). “Savoia, Claudio Martín c. EN - Secretaría Legal y Técnica (dec. 1172/2003) s/ amparo ley 16.986”, del 07 de

marzo de 2.019. Fallos: 342:208. Recuperado el 02 de julio de 2.020 de:
<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7508423&cache=1588015709851>

Díaz Cafferata, S. (2.009). El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley. *Lecciones y Ensayos Revista de la Facultad de Derecho de la UBA*, n° 86, 2006, ps. 141-185. Recuperado el 02 de julio de 2.020 de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>

Gelli, M. A., (2.004). *Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada*. Buenos Aires: La Ley.

Ley n° 27.275, (2.016). Derecho de acceso a la información pública. Publicada en el BO del 29 de septiembre de 2016. Recuperado el 02 de julio de 2.020 de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>

Procuración General de la Nación, (2.014). “Savoia, Claudio Martín c. EN - Secretaría Legal y Técnica (dec. 1172/2003) s/ amparo ley 16.986”, del 11 de Julio de 2.014. S.C., S.315, L.XLIX. Recuperado el 02 de julio de 2.020 de:
<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7508421&cache=1589292586237>

Salgan Ruiz, L. G., (2.019). Alcance y contenido del principio de máxima divulgación: nuevas proyecciones en la dimensión individual y colectiva del derecho a la información pública. *RDA 124, 07/08/19, 623*. Recuperado el 02 de julio de 2.020 de:
<https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/maf/app/document?docguid=i864C68E24C01303E625C46726FE2492C&context=&crumb-label=Documento&crumb-action=append&>

Sagües, N. P., (2.007). *Manual de Derecho Constitucional.* Buenos Aires: Astrea.