



UNIVERSIDAD SIGLO 21

**Derecho al Acceso a la Información Pública: El fallo Savoia y el largo camino
hacia el cumplimiento de un derecho constitucional por parte del Estado**

Carrera: Abogacía

Alumno: Federica Arizu

Nº de Legajo: VABG47894

DNI: 35.925.788

Tutor: Vanesa Descalzo

Modelo de caso: Acceso a la Información Pública

**Corte Suprema de Justicia de la Nación: "Savoia, Claudio Martín c/ EN -
Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986". Causa Nº
315/2013 (49-S) de fecha 07/03/2019**

Sumario: I. Introducción. – II. Descripción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. – III. Análisis de la ratio decidendi. - IV. Análisis y postura del autor. -V. Conclusiones. - VI. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

El derecho a la información pública es uno de los tantos derechos constitucionales que tienen los ciudadanos argentinos por el solo hecho de ser ciudadanos, la ley 27.275 “tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública” (Ley N° 27275 Derecho al acceso a la información pública, 2016).

En este fallo, “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, se trató específicamente la violación de uno de los derechos constitucionales: el derecho al acceso la información pública, de cómo una entidad del gobierno, (Secretaría legal y técnica) creada para estar a disposición de los ciudadanos cuando requieran asesoramiento legal y técnico sobre los decretos presidenciales (entre muchas otras funciones más), le niega a un ciudadano del país documentación requerida a fines periodísticos, fines que además de ser de interés general, no deberían ni mencionarse, ya que esos documentos pertenecen al pueblo de la Nación Argentina y no se requiere una razón fundada para solicitarlos.

La importancia de este fallo recae fundamentalmente en los derechos constitucionales de los ciudadanos de la nación, los cuales deben ser exhaustivamente respetados por los gobernantes, quienes son elegidos por el pueblo para que gobiernen y cumplan sus funciones de manera transparente y legítima, en este caso, se le niega a un ciudadano documentos de carácter público, los cuales pertenecen al pueblo de la nación y pueden ser requeridos por cualquier ciudadano en el momento en que lo precise y sin una justificación elaborada del ‘porqué’ los requiere.

Respecto de la problemática que al mismo le atañe, se puede identificar claramente un problema jurídico vinculado con la identificación inicial de la norma aplicable al caso; dado que por un lado la demandante alega el encuadramiento de la situación dentro de los parámetros por el decreto 4/2010 que 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" recayendo a su vez sobre el principio de máxima divulgación, mientras que por otro lado, la demandada en su defensa expone que la información en cuestión no es de acceso público, sino de carácter secreto y reservado, y por ende siéndole aplicable el artículo 16, inc. A, del Anexo VII, del decreto 1172/03, en el que se prevé la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Nacional pueda negarse a brindar la información requerida, al tratarse de información clasificada como reservada, razón por la cual la CSJN debió recurrir a la nueva legislación que rigen en materia de DAIP, para lograr dirimir el conflicto del modo más idóneo.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal

Esta causa surge como consecuencia de la negatoria por parte de la Secretaría legal y Técnica de la Nación ante la solicitud por parte del Sr. Savoia de una copia de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

Ante tales circunstancias, el sr. Savoia Claudio Martín interpone una acción de amparo basándose en el decreto 4/2010 sancionado con el fin de que se diera a conocer lo accionado por las fuerzas armadas en la etapa 1976-1983 (Decreto 4/2010 - Derechos Humanos, 2010).

En una primer instancia, la jueza subrogante del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5 hizo lugar a la acción de amparo, con lo cual procedió a ordenar al Estado, que se brindara a la actora los decretos en cuestión, fundando su postura en el art. 1° del decreto 4/2010

Luego de lo cual, el Estado Nacional procedió a la interposición de un recurso de apelación.

Acto seguido, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala I), determino dejar sin efecto el pronunciamiento de la instancia anterior y, en consecuencia, rechazó la demanda.

Para tomar esta posición, y decidir en consecuencia, argumento que el demandante no había demostrado una legitimación activa que le permitiera actuar en el citado proceso

judicial, pues, a su entender, no se había acreditado la existencia de un perjuicio concreto, con lo cual se motivaba la denegación de su pedido de información que había sido formulada bajo la premisa de tratarse de un secreto o reservado.

Con lo cual, ante tales circunstancias, la actora interpuso un recurso extraordinario federal, formalmente admisible, con lo cual, en fecha 07 de marzo de 2019, finalmente la CSJN, resolvió dejar sin efecto la sentencia apelada, hacer lugar al amparo, con costas a la demandada.

III. Análisis de la Ratio Decidendi de la Sentencia

La corte Suprema de justicia de la nación, en votación unánime por parte de los tres jueces, consideró que la conducta del Estado resultaba ilegítima al limitarse a invocar el carácter “secreto” de los decretos pero sin aportar en consecuencia, mayores precisiones al respecto.

Señaló que esta conducta devino aún más cuestionable a partir del cambio sustancial que se produjo en las normas jurídicas que regulan la cuestión debatida. Apuntó que la circunstancia de que el demandante haya invocado su carácter de periodista no resultaba dirimente ya que la legitimación para solicitar acceso a la información bajo el control del Estado es amplia y corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar un interés directo.

El Tribunal dejó sin efecto la sentencia apelada e hizo lugar al amparo, disponiendo devolver las actuaciones al tribunal de alzada para que defina circunstanciadamente el mandato a que se condena y que contemple las condiciones que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud de acceso sea rechazada’.

La corte resolvió el asunto teniendo en cuenta lo dispuesto por la ley de Acceso a la información pública, número 27.275, sancionada con posterioridad a que iniciara la causa, y trayendo a colación el hecho de que las sentencias de la Corte deben de ajustarse a las condiciones legales existentes al momento en son dictadas, aunque sean sobrevinientes al recurso extraordinario, hecho que también había sido sostenido en la causa Franco, Carlos Hernán s/ recurso de amparo, sentenciada en el año 1988.

Luego de lo cual, hizo taxativa mención de todos los decretos que habían sido sancionados en tales circunstancias, y de carácter similar al mencionado decreto 4/2010.

Bajo esta premisa, es que la CSJN pudo desvirtuar los dichos de la demandada y proceder a dejar en claro, la sólida aplicación del Decreto 4/2010 y de la ley 27.275, en discordancia con las excepciones normadas por el Decreto 1172/03, siendo que el primero de ellos había, desde el punto de vista de la CSJN “despojado de carácter secreto o reservado a los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo Nacional” permitiendo finalmente, ponerle fin a esta causa; no sin antes dejar muy en claro que no se había demostrado la existencia de un interés susceptible de ser tenido en cuenta, y más aún so pretexto que cualquier decisión en consecuencia pecaría de inoficiosa, toda vez que la actividad de la CSJN está vedada sobre cuestiones que hayan devenido en abstractas.

IV. Análisis y postura del autor

IV. a) El derecho al Acceso a la Información Pública. Antecedentes

En la Nación Argentina rigió el decreto 1172/2003 sobre acceso a la información pública hasta el año 2016, año en que se sancionó la ley 27.275 (DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA) que rige en la actualidad, y con la cual se dio solución a muchos aspectos que habían quedado excluidos de la normativa anterior.

El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada. (Cafferatta, 2009).

En cuanto a antecedentes de este tema se puede mencionar: el fallo “Garrido”, en el cual el actor promovió acción de amparo contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el fin de que se le entregue determinada información relacionada con el nombramiento en el organismo, sus cargos, funciones y el estado de un sumario administrativo que se le inició en el año 2010 por supuesto contrabando. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el actor y, en consecuencia, amplió la condena impuesta por la juez de primera instancia al organismo demandado disponiendo que, además de suministrar la información indicada en dicha sentencia. Contra lo resuelto se dedujo

remedio federal. La Corte Suprema confirmó lo resuelto (Garrido, Carlos Manuel c/ EN-AFIP s/amparo ley 16.986, 2016).

Otro antecedente para mencionar es el fallo “EN PAMI” en el cual la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) promovió acción de amparo contra PAMI con el objeto de que se hiciera entrega de la información relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo para el año 2009, la cámara nacional en lo contencioso administrativo hizo lugar al amparo invocado, luego PAMI interpone un recurso y la Corte Suprema no da a lugar a dicho recurso (Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986, 2012).

En cuanto a la doctrina se puede mencionar un escrito elaborado por Peyrano referido a las restricciones a la información pública en el que sostuvo que en las sociedades modernas, el derecho de acceso a la información pública es un elemento indispensable para el normal funcionamiento del sistema democrático, encontrando fundamento en propio principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno, por medio del cual el ejercicio de este derecho funciona como complemento a la libertad de expresión, y siendo que la información implica el poder de participación ciudadana en las funciones del Estado (Peyrano, 2005).

Además el mismo Peyrano agrega que: “el libre acceso a la misma debe considerarse la regla, constituyendo su secreto o reserva, excepciones a dicha regla” (Peyrano, 2005).

Desde la óptica de Cafferata, todos los ciudadanos tienen ese derecho al acceso a la información que se encuentra en manos de entidades públicas, pero también de las entidades privadas que ejerzan funciones públicas, y agrega además, su independencia respecto del soporte informático en el cual este contenida, remarcando la posibilidad de que se trate de fotografías, grabaciones, escritos, etc. (Cafferata, 2009).

En otro sentido, este mismo autor, expuso cual es el tipo de información que puede ser restringida, y donde reconoce que, si bien es de suma importancia la posibilidad de ejercer el derecho, tampoco debe de dársele un carácter absoluto, sino que existen lógicas restricciones que deben de cumplirse, luego de lo cual enuncia las posibilidades concretas (Cafferata, 2009):

1. Información susceptible de afectar las relaciones internacionales del país.
2. Información protegida por razones de seguridad.
3. Información que pueda afectar el funcionamiento del sistema financiero.

4. Secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad de terceros o del Estado.
5. Información que pueda lesionar el principio de igualdad entre los oferentes
6. Información referida a procesos de toma de decisión del gobierno.
7. Cuando la entrega prematura de información pueda afectar el éxito de una medida de carácter público.
8. Información que pueda comprometer una estrategia procesal. (Cafferatta, 2009).

Es además importante, a los fines de la problemática abordada, considerar el entendimiento de lo que es un conflicto normativo; el mismo se da cuando existe la posibilidad de aplicar dos normas igualmente validas, y que pertenecen a un mismo ordenamiento jurídico (Díez Ausin, 1994).

A su vez, en una interesante investigación realizada por Pieschacón Salazar, se pudo distinguir, a partir la teoría Kelseniana, dos clases de conflictos normativos; por un lado los que tienen en cuenta el criterio de jerarquía, donde se evidencian dos normas de igual jerarquía, pero promulgadas a destiempo una de la otra (como se puede verificar en esta causa), donde la doctrina propone resolver esta cuestión aplicación el principio “lex posterior derogat priori” que significa que la ley más reciente anula a su anterior.

Y, en segundo lugar, otra clasificación, que tiene en cuenta el criterio de validez y eficacia, que entiende que para que una norma sea válida, debe primero ser obedecida en todos los ámbitos, y en consecuencia ello permite que la ley sea efectivamente obedecida y consecuentemente aplicada (Pieschacón Salazar, 2012).

Finalmente, desde la óptica de Puppo, vale destacar que no debe confundirse un conflicto normativo, con un problema teórico, ya que en este último “lo que está en juego no es la prevalencia de una u otra norma en un caso concreto, sino las relaciones, por así decirlo, formales entre distintas fuentes” (Puppo , 2016).

IV. b) Postura del autor

Mi postura en cuanto a la resolución de esta causa es completamente a favor del fallo de la corte suprema.

Personalmente considero que la toma de decisión a partir de la sanción de la nueva ley de acceso a la información pública fue jurídicamente acertado, entendiendo que, como

toda ley tiene sus excepciones (Cafferatta, 2009), en este caso, ninguna de esas excepciones proceden.

Al haber sido rechazada la solicitud por el tribunal de segunda instancia suponiendo una excepción, en este caso un carácter ‘secreto’ de los decretos requeridos, la Corte suprema tenía una gran responsabilidad frente al actor y frente al pueblo de la Nación Argentina en cuanto a defender nuestro acceso a la información pública como ciudadanos de la nación, y fallar a favor del sr. Savoia e indirectamente a favor de nuestros derechos como ciudadanos.

Considero además, que el hecho de que, aun existiendo el decreto 1172/2003 de acceso sobre la información pública, se le negara el pedido de decretos de la fuerza armada al Sr. Savoia habla de una clara violación a uno de los derechos constitucionales que adquieren los ciudadanos por el solo hecho de serlo, y el intento de continuar haciéndolo en una segunda instancia, al apelar la parte demandada y el tribunal de segunda instancia dar lugar al recurso, pone en una situación grave la credibilidad de nuestro sistema judicial y de cómo está claramente influenciado por la política, por ello se celebra el fallo a favor del actor por parte de la corte suprema a favor de los derechos constitucionales del pueblo, más allá de que nunca debió haber llegado a dicha instancia algo que debería estar implícito.

Y, por último, es dable destacar, que si bien se dio el caso de un claro conflicto entre dos normas igualmente vigentes, los magistrados dirimieron este conflicto no solo en honor de los principios que deben de respetarse sobre estas cuestiones, sino por sobre todas las cosas, haciendo hincapié en el resguardo de los derechos humanos que deben de salvaguardarse en este tipo de causas.

V. Conclusiones

En esta nota a fallo se ha hecho hincapié, en el derecho a la información pública y el respeto que se le debe tener a este derecho constitucional concedido por la forma republicana del gobierno de la nación, ya que, como menciona Peyrano: en las sociedades modernas, el derecho de acceso a la información pública es un elemento indispensable para el normal funcionamiento del sistema democrático (Peyrano, 2005).

En el fallo analizado, queda evidentemente remarcado, una clara violación de este derecho, dado que, a pesar de haberse tramitado un proceso judicial ante distintos órganos

judiciales, y, finalmente los resultados fueron favorables hacia la parte actora, el factor tiempo es ineludiblemente un impedimento que actúa en detrimento de su real ejercicio.

Me permito criticar la apelación formulada por parte del Estado, ante la primera sentencia, centrada en evasivas que intentaron disuadir al actor de sus pretensiones, como ser el argumento centrado en imponer el carácter secreto de los decretos, siendo que estos habían sido dictados por el líder del gobierno de facto del país en esos momentos, generando una innecesaria demora en el proceso que se tornó extenso y tedioso innecesariamente.

Resulta algo irónica la idea de una figura estatal reprimiendo el ejercicio de un derecho que debía de garantizar...

Dadas estas condiciones, y sumándole el carácter de periodista de la parte actora y la necesidad de poder acceder a dichos documentos para poder realizar una investigación de índole periodística e informativa, se considera que la negación del acceso a la información pública va más allá de tal circunstancia, dado que su falta de divulgación se constituye en la violación a un derecho que todo ciudadano posee de acceder a información de carácter pública.

Y aquí aprovecho a retomar nuevamente a las palabras de Peyrano, quien refirió a este derecho como el complemento a la libertad de expresión, y siendo que la información implica el poder de participación ciudadana en las funciones del Estado (Peyrano, 2005)

Concluyendo esta nota a fallo, es menester agregar que la ley de derecho de acceso a la información pública (Ley N° 27.275), vigente en la actualidad, integra todo lo necesario para que este derecho, frecuentemente vulnerado en el pasado, pueda ser respetado correctamente por las autoridades del Estado, y que no se espera menos de este.

VI. Referencias Bibliográficas

Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986,
FA12000227 (CSJN 4 de diciembre de 2012). Obtenido de

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=697443&interno=2>

- Cafferatta, S. D. (2009). El derecho de acceso a la información pública. *Lecciones y Ensayos*", *Revista de la Fac. de Derecho de la U.B.A.*, N° 86, 23.
- Decreto 1172/2003 - Acceso a la Información Pública. (Diciembre de 2003). *InfoLEG*. Recuperado el 11 de 04 de 2019, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>
- Decreto 4/2010 - Derechos Humanos. (05 de enero de 2010). *Infoleg*. Recuperado el 24 de 10 de 2019, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162573/norma.htm>
- Díez Ausin, F. J. (1994). Conflictos normativos y análisis lógico del derecho. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 11, 393-406.
- Franco, Carlos Hernán s/ recurso de amparo., 311:787 (CSJN 19 de mayo de 1988).
- Garrido, Carlos Manuel c/ EN-AFIP s/amparo ley 16.986, 339:827 (CSJN 21 de junio de 2016). Obtenido de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7314852&cache=1501891215000>
- Halabi Ernesto c/ P.E.N.-LEY 25873-DTO. 1563/04 s/amparo ley 16.986, H. 270. XLII (CSJN 24 de febrero de 2009).
- Ley N° 27275 Derecho al acceso a la información pública. (14 de septiembre de 2016). *Infoleg*. Recuperado el 24 de 10 de 2019, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>
- Peyrano, G. F. (2005). El acceso a la información pública y las restricciones. *El Derecho, Boletines del 12 y 13 de mayo de 2005*, 24.
- Pieschacón Salazar, C. (2012). Identificación y clasificación de conflictos normativos de acuerdo a la teoría Kelseniana, estudio de caso: Plan Zonal Norte, Decreto 043 de 2010. *Pontificia Universidad Javeriana*, 1-132.
- Puppo, A. (2016). De Kelsen a la contradicción de tesis. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* nueva, XLIX(147), 173-213. Obtenido de De Kelsen a la contradicción de tesis.
- Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (dto 1172/03) s/amparo ley 16986, S. 315. XLIX. REX (CSJN 07 de marzo de 2019).