



“Fallo Savoia: análisis del fortalecimiento del sistema democrático y republicano argentino”

Carrera: Abogacía.

Alumna: Bugliarello Milena.

Legajo: ABG10344.

DNI: 37229039.

Tutor: Carlos Isidro Bustos.

Opción de trabajo: Comentario a fallo.

Tema elegido: Acceso a la información pública. “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (dto 1172/03) s/ amparo ley 16986”.

Sumario: I.- Introducción. II.- Cuestiones procesales: A) Premisa Fáctica. B) Historia procesal. C) La decisión del tribunal. III.- Ratio decidendi. IV.- El derecho de acceso a la información pública: antecedentes en doctrina y jurisprudencia. V.- Análisis personal sobre el pronunciamiento de la Corte Suprema. VI.- Conclusiones finales. VII.- Referencias bibliográficas. A) Doctrina. B) Jurisprudencia. C) Legislación.

I.-Introducción.

El derecho de acceso a la información pública es una facultad que tiene cualquier ciudadano argentino de conocer información que producen o tienen los funcionarios públicos; es una manera de control por parte del ciudadano.

El fallo “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (dto 1172/03) s/ amparo ley 16986” dictado por el máximo garante de nuestros derechos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aporta un claro avance en la materia debido a que tiende a fortalecer el sistema democrático de los argentinos; estableciendo como precedente que todos los ciudadanos podemos acceder a los actos de gobierno a través del principio de máxima divulgación, cumpliendo con el fin republicano basado en nuestra Constitución Argentina. La información nos pertenece a todos, al pueblo y no al Estado.

Analizando los problemas jurídicos, el que se plantea en este caso es de Relevancia, cuando se pueden aplicar dos o más normas jurídicas a un mismo supuesto de hecho con soluciones distintas; es el problema de antinomia de primer grado.

La contrariedad jurídica va a estar marcada de la siguiente manera: por un lado, tenemos el argumento de la Sala 1 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo en cuanto al carácter “Secreto y Reservado” de la información solicitada, basándose en el art. 16 del Decreto 1172/03 y en el art. 16 de la Ley 25.520 y sus decretos reglamentarios. Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconociendo un decreto posterior a la contestación del recurso extraordinario del Estado Nacional el 2103/12, que realiza un cambio sustancial en las normas jurídicas ignorado por la Cámara, teniendo en cuenta que una ley posterior deroga la anterior. También se remite a la Ley 27.275, a los arts. 1, 14 y 75 inc. 22 de la

Ley Suprema de esta Nación, y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales de dicho tribunal supremo.

Con el estudio de este fallo veremos que se marca un claro antecedente en la materia y cómo decidió el órgano supremo en una cuestión que era muy controvertida hasta ese momento, debido a que el acceso a la información pública había sido relegado en la Argentina por años.

II.-Cuestiones procesales.

A. Premisa fáctica.

El 16 de mayo de 2011, Claudio Martin Savoia realiza un pedido ante la Secretaria Legal y Técnica de la Nación para que le brinden acceso al contenido de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados durante los años 1976 y 1983, durante el gobierno de facto. Su solicitud se fundamenta en los derechos reconocidos en nuestra Constitución Nacional en su art 1, 14 y 75 inc 22.

Dicha solicitud es rechazada aduciendo que dichos decretos no eran de acceso público, por haber sido clasificados como “secretos y reservados” según el art 16 inc. a Anexo VII del decreto 1172/03.

Violando normativa constitucional e internacional en materia de derecho de acceso a la información pública, y alegando ser la respuesta deficientemente motivada e injustificada por parte del Estado, el peticionario inicia Acción de Amparo.

Invoca la importancia del principio de máxima divulgación según el cual todos los actos del estado se presumen accesibles; y expone la sanción del decreto 4/2010 de posterioridad al invocado por el Poder Ejecutivo, que relevó la clasificación de seguridad a toda la información y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas, coincidentemente con los años de 1976 a 1983.

B. Historia procesal.

La jueza de primera instancia hizo lugar al amparo y al planteo interpuesto por Savoia, considerando que debía interpretarse la decisión en base al decreto 4/2010 invocado por el demandante. Destacó la importancia que tenía para la sociedad argentina toda información relativa al accionar de las Fuerzas Armadas y consideró que

no existía decisión fundada que justificara la sustracción de esos decretos al acceso público. De esta forma condenó al Poder Ejecutivo a exhibir la documentación solicitada en el término de 10 días, cuando no estuvieran comprendidas en las excepciones de los arts. 2 y 3 del decreto 4/2010.

El demandado interpone recurso de Apelación, y así la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar, revocando la sentencia de primera instancia y rechazando el amparo. Sus fundamentos fueron que Savoia no tenía legitimación para demandar por no invocar un interés suficiente y concreto; y que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer que determinada información quedara excluida del acceso público irrestricto, en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación.

Contra dicho fallo, la actora interpone recurso extraordinario federal sosteniendo que se le estaban desconociendo los principios constitucionales de publicidad de los actos de gobierno y acceso a la información. Con respecto a la legitimación activa fundamentada por la cámara, iba en contra de estándares internacionales, normas y jurisprudencia que lo reconocían con amplitud.

C) Decisión del tribunal.

Al resolver la cuestión, la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuyo tribunal estaba compuesto por los jueces Dr. Ricardo Luis Lorenzetti, Dr. Juan Carlos Maqueda y Dr. Horacio Rosatto; ponderó que en 2012 se dictó el decreto 2103/2012 que deja sin efecto el carácter de “Secreto y reservado” de los decretos anteriores a dicha fecha y reconoció la importancia de la Ley 27.275, así dio razón al planteo de Claudio Martin Savoia: hizo lugar al amparo y dejó sin efecto la sentencia de Cámara, ordenando el dictado de una nueva resolución que mandase al Ejecutivo a conceder la solicitud del demandante.

III. -Ratio decidendi.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve el asunto sin disidencias. Sus fundamentos se basan en ponderar el decreto 2103/2012 que se dictó con posterioridad al pronunciamiento de alzada e, inclusive, de la interposición de la apelación federal. En

el mismo se deja sin efecto el carácter de secreto y reservado de decretos y decisiones administrativas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional y por el Jefe de Gabinete de Ministros; y se ordena la publicación de los mismos en el Boletín Oficial de la Republica. Estableció “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”.

Además, la Corte va a tener en consideración la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada con posterioridad a la presente causa; y que exige que la denegación de una solicitud se haga por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del organismo. Dicho ordenamiento dispone que "la falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida”.

La jurisprudencia del Tribunal establece que 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).

Por último, el alto cuerpo colegiado sostiene también que la legitimación para solicitar acceso a la información es amplia, y que corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención, esto está regulado en el art 4 de la Ley 27.275. El estado está obligado a garantizar dicho acceso a todas las personas.

IV.- El derecho de acceso a la información pública: antecedentes en doctrina y jurisprudencia.

Nuestra Constitución Nacional en su art 1° establece la forma Representativa Republicana Federal. Así nuestra Ley Suprema nos va estableciendo los principios y derechos rectores de nuestra vida en democracia, en el mismo sentido el art 14° nos dice que tenemos el derecho de “peticionar a las autoridades” conforme las leyes que reglamenten su ejercicio.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 13° nos dice que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Esto es ampliamente receptado en nuestra Constitución por el art 75° inc. 22, luego de la reforma de 1994.

Considero que debemos abordar lo que menciona el autor Santiago Diaz Caferatta, (2009)

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. (pp. 153-154)

En el mismo sentido Marcela Basterra (2017), especialista en derecho público nos dice “El acceso a la información se vincula, directamente, con la publicidad de los actos de gobierno y el principio de transparencia de la administración. Es un instrumento indispensable del sistema republicano y democrático de gobierno” (p.12).

Los autores Ricardo S. Piana y Fernando M. Amosa (2017-2018) nos dicen al respecto “En el caso de la información pública, este derecho es un derecho humano, ciudadano y colectivo, basado en el derecho a petición y la obligación de transparencia de la actividad gubernamental, que tiene por principal obligado al Estado.” (p.1)

Durante años estuvo presente la necesidad de que se regulara sobre la materia que estamos tratando, por eso citando a Esteban Orestes Carella (2010) nos refería que el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en la Constitución Nacional, pero de manera bastante limitada, ya que no existe una regulación específica.

Tenemos que recordar el Fallo “Claude Reyes y otro vs Chile” (2006) donde la Corte Interamericana se pronuncia con unanimidad sobre la cuestión y fija un claro precedente:

El Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 161 a 163 y 168 de la presente Sentencia. (“Claude Reyes y otro vs Chile”, 19 de septiembre 2006).

Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación con posterioridad al fallo citado anteriormente, se pronuncia en la causa "Asociación Derechos Civiles el EN - PAMI- (dto. 1172/03) si amparo ley 16.986" (4 de diciembre de 2012)

La negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados -como se verá- a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática.

Así se va forjando un concepto de derecho al acceso a la información pública, cada vez más amplio, con mayores facultades; reconociendo que el poder que tiene el Estado fue otorgado por el pueblo, como Estado de Derecho y así fue reconocido por nuestra Corte:

...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. (“Garrido Carlos Manuel c/ EN – AFIP S/ Amparo Ley 16.986” 21 de junio de 2016)

Este último fallo está íntimamente relacionado con lo que también nos fijaba el órgano supremo: “se concluye que la negativa del Estado a brindar esta información al recurrente resulta ilegal, por no encontrar base en un supuesto normativamente previsto. También es irrazonable, por no ser necesaria para la satisfacción de un interés público imperativo.” (“CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, 26 de marzo de 2014)

No puedo dejar de mencionar como antecedente jurisprudencial lo que resolvía el órgano supremo:

En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan 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. (“Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, 10 de noviembre de 2015)

Por todo lo expuesto es que considero importante citar el comentario que realizar la autora antes mencionada Marcela Basterra (2019) sobre nuestro fallo en análisis “el aporte más importante del presente fallo gira en torno a la necesidad de fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, la que se torna imprescindible para concretar

las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente.” (p. 7)

V.- Análisis personal sobre el pronunciamiento de la Corte Suprema.

Teniendo en cuenta los antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios que existen en la materia de Acceso a la Información Pública y analizando el fallo en cuestión, mi posición es a favor de lo que sentenció la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Considero de manera ilegítima el accionar del Estado Nacional al limitar derechos fundamentales e incluso incumplir con la normativa consagrada en la Ley 27.275.

Este derecho es ampliamente reconocido en nuestra Constitución Nacional en los artículos 1º, 14º y 75º inc. 22; dónde se incorporan a nuestra legislación múltiples tratados internacionales.

Toda información se presume pública y debe estar disponible para conocimiento de quien la solicite.

Cuando Claudio Martin Savoia se presenta ante la Secretaria Legal y Técnica de la Nación solicitando acceso a los decretos dictados durante el gobierno de facto (1976/1983) se vulnera su derecho de manera risible y sin fundamentación, debido a que se invoca el carácter de “Secreto y Reservado” del decreto 1172/2003, motivo por el cual a su entender no serían de acceso público.

Pero la normativa vigente al momento de la respuesta de dicho organismo había dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada ya que el decreto 4/2010 dispuso de relevar toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas. Según nuestra ley suprema en caso de duda se debe estar a favor de la publicidad.

Esto además de violar con el derecho del actor, pone en relieve la importancia de que los representantes de los poderes del estado deban avalar y respetar todo lo que establece nuestra Constitución Nacional, Tratados Internacionales y precedentes jurisprudenciales, como base en el cumplimiento de la democracia; garantizando la publicidad y la transparencia en los actos de gobierno como nos decía Marcela Bastera (2019).

En este caso rechazaron el pedido utilizando como argumento la mera invocación dogmática de normas sin justificación alguna, violando el principio básico de “Máxima

divulgación”, que establece la presunción de publicidad de cualquier acto del poder público y político.

Pero dicho derecho no sólo se vio violado en ese momento, porque la Cámara Nacional de Apelaciones cuando revoca la decisión de primera instancia y rechaza el amparo interpuesto por Savoia vuelve a quebrantar todos los principios y normativa que con tanto énfasis es reconocido por nuestro Estado de Derecho.

No debemos olvidar los que nos dice Atienza Manuel (2003) sobre el problema de relevancia jurídica: se da cuando existe duda sobre qué norma se debe aplicar en el caso concreto. En este fallo se pone en discusión cual será la normativa aplicable para que el juez pueda resolver basándose en argumentos sólidos y legítimos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, como máximo garante de nuestro derecho vino a poner fin a dicha cuestión. De manera positiva puso énfasis en que la normativa que estaba vigente sobre el Acceso a la Información Pública al momento de la resolución (2019) era la Ley 27.275 dictada el 29 de septiembre de 2016 y que por tal debía resolverse en base a la misma. Además, considero apropiado resaltar como argumento que al momento de la sentencia de alzada e incluso antes de la interposición de la apelación federal el Poder Ejecutivo Nacional había dictado el decreto 2103/2012 que establecía la desclasificación del carácter secreto y reservado de decretos y decisiones del Poder Ejecutivo Nacional y del Jefe de Gabinete.

Es conocida la Jurisprudencia del tribunal en el sentido de que, si se han dictado nuevas normas vinculadas al litigio, durante el proceso, el fallo que se dicte deberá atender a las modificaciones introducidas por dichos preceptos.

Así se deja una clara posición de que el actor tiene plena legitimación para solicitar dicha información; debido a que le pertenece a toda persona sin necesidad de acreditar algún tipo de interés legítimo; todo esto avalado en nuestra Constitución Nacional y en antecedentes de dicho órgano.

Consolida nuevamente la regla de que el derecho de acceso a la información pública se rige por el principio de máxima divulgación con la presunción de que toda información es accesible, y así que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, puedan ejercer el control democrático de las funciones públicas.

Al tratarse de un tema tan delicado para nuestro país cómo es la dictadura militar, no sólo está siendo transgredido un derecho individual sino derechos de la sociedad en

general. En ese momento de nuestra historia argentina se vieron vulnerados de manera irrisoria derechos humanos fundamentales, que parecían haberse quedado olvidados o al menos enterrados con el devenir de la democracia. Con este fallo se abrió un nuevo capítulo de ese oscuro momento, debido a la respuesta infundada de parte del Estado invocando el carácter de secreto y pareciendo querer ocultar información que nos pertenecía al pueblo argentino; por más doloroso que fuera.

Finalmente, la corte vino a salvaguardar nuestros derechos, y dejarnos en claro que ningún gobierno puede volver cubrir hechos tan tiranos como los llevados a cabo en ese periodo.

VI.- Conclusiones finales.

Cómo corolario de todo lo expuesto hasta el momento será necesario decir que la Corte Suprema resolvió dando fin a la controversia planteada en dicho fallo, reconociendo normativa fundamental aplicable al caso concreto y sobre todo sentando bases legítimas sobre cómo resolver en cuestiones que pongan en duda el derecho de acceso a la información pública.

Con este pronunciamiento del máximo órgano de gobierno, se marca un claro precedente para futuros casos análogos. Además, se fortalece el sistema democrático y republicano de nuestro gobierno, reconociendo que todos los actos dictados por el poder público le pertenecen a cualquier ciudadano argentino, sin necesidad de invocar algún tipo de interés legítimo, radicando en la relevancia de los principios de publicidad y transparencia de los actos del gobierno.

VII.- Referencias bibliográficas.

A) Doctrina

Atienza, M. (2003) Las razones de derecho. Sobre la justificación de las decisiones judiciales. Recuperado de: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/155700.pdf>

Basterra, M. (2017). La ley 27.275 de Acceso a la Información pública. Una deuda saldada. Recuperado de:

<http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2017/09/LA-LEY-27.275-DE-ACCESO-A-LA-INFORMACION%CC%81N-PU%CC%81BLICA.-UNA-DEUDA-SALDADA.pdf>

Basterra, M. (2019) La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia. Cita Online: AR/DOC/4139/2019

Carella, E. (2010). Acceso a la información pública. Apuntes para su regulación legal. Cita Online: AR/DOC/5453/2010.

Diaz Caferatta, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lyc/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>

Piana R. y Amosa F. (2017/2018). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/download/4518/4235/>

B) Jurisprudencia

CIDH, “Claude Reyes y otro vs Chile” (19 de septiembre 2006).

CSJN, "Asociación Derechos Civiles cl EN - PAMI- (dto. 1172/03) si amparo ley 16.986” (4 de diciembre de 2012).

CSJN, “CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986 “(26 de marzo de 2014).

CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora” (10 de noviembre de 2015).

CSJN, “Garrido Carlos Manuel c/ EN – AFIP S/ Amparo Ley 16.986” (21 de junio de 2016).

C) Legislación

Constitución de la Nación Argentina.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Poder ejecutivo Nacional. (3 de diciembre de 2003). Acceso a la información pública. [Decreto 1172/03].

Poder ejecutivo Nacional (5 de enero de 2010). Derechos humanos. [Decreto 4/2010].

Poder ejecutivo Nacional (31 de octubre de 2012). [Decreto 2103/2012].

Congreso de la Nación Argentina (14 de septiembre de 2016). Ley de derecho de Acceso a la Información Pública. [Ley 27.275].