

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21



INFORMACIÓN PÚBLICA Y DECRETOS SECRETOS

Un análisis del fallo “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (Dto. 1172/03) S/ Amparo Ley 16.986”.

Carrera: Abogacía.-

Alumno: Velazquez Pablo Nicolás.-

Legajo: VABG9408.-

Fecha de entrega:

Tutora: GULLI, María Belén

Año 2020

Tribunal: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ARGENTINA

Tema: Acceso a la información pública.

Sumario

I – Introducción. **II** - Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. . **III** - *Ratio decidendi*. **IV** - Antecedentes doctrinarios, legislativos y jurisprudenciales. **V** – Postura del autor. **VI** – Referencias Bibliográficas.

I- INTRODUCCIÓN

En todo estado democrático la transparencia de los actos del Estado para y por el pueblo debe ser el pilar fundamental de su ser. Tal transparencia obliga positivamente al Estado a mantener a su pueblo informado de todos sus actos a fin de que estos últimos sean capaces de desarrollar plenamente sus derechos como habitantes del país “El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.” (CSJN, 2014, **Oehler, Carlos c/ Estado provincial de Jujuy.**, Considerando 7º, cuarto párrafo.)

En este trabajo se seleccionó el fallo “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (Dto. 1172/03) S/ Amparo Ley 16.986”, el cual trae a debate el Acceso de la Información Pública en la Argentina. Al momento de la presentación por parte del actor del pedido de información al área correspondiente de Nación, esta le fue denegada alegando sin sustanciación el carácter reservado y secreto de la misma. El fallo hace lugar al amparista reconociéndole legitimización procesal para obtener dicha información.

Si bien el auto seleccionado tiene diversas maneras de ser analizado y por consiguiente distintos planteos, nos vamos a detener en como la Corte Suprema de Justicia sortea el problema axiológico que se le plantea entre el Principio de máxima divulgación y el sistema restringido de excepciones, ya que como plantea Cafferata (2009), el reconocer al derecho de acceso a la información pública como un derecho de base constitucional no significa atribuir al mismo un carácter absoluto. Será entonces, la Corte quien se

proclamará de acuerdo a su tesoro de jurisprudencia, a la jurisprudencia internacional y a los plexos normativos nacionales e internacionales en materia del derecho a la información pública como llegaran a la resolución de esta controversia.

La importancia del fallo se puede lucir en su sentencia, la cual esgrime que el acceso a la información esta consagrado en nuestra Constitución Nacional como en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional. Y que la publicación de los actos de gobierno es el principal sustento de cualquier república. La recorrida procesal de los autos es interesante. En los estadios en los cuales tramitó se puede observar como las distintas normas se van superponiendo y generan un conflicto entre los distintos magistrados que entendieron en los sucesivos recursos. Además porque en todo el derrotero procesal por el cual promulgó hasta llegar a una sentencia de la Corte, se dictaron normas y leyes que regulaban el acceso a la información pública. Y así y todo el pedido inicial del actor, en parte, se mantenía intacto. Un fallo que nos reafirma el derecho que poseemos todos los ciudadanos al acceso a la información pública sin importar nuestra situación jurídica y que de obtener negatividad por parte del sujeto pasivo esta debe estar fundado en una ley que la regule.

II- PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Con fecha 16 de mayo de 2011 Claudio Martin Savoia presenta pedido a la Secretaria Legal y Técnica de Nación a fin de que se le haga entrega de los decretos del Poder Ejecutivo dictados entre los años 1976 y 1986.

La Secretaria Legal y Técnica rechaza el pedido atento que los mencionados decretos estaban bajo la protección del artículo 16º, inciso a del anexo VII del decreto 1172/03 teniendo el carácter de “reservado” y “secreto”.

El actor presenta acción de amparo fundando su petición en que la respuesta obtenida de la Secretaria Legal y Técnica no respetaba las normas constitucionales y los tratados internacionales en materia de derecho de acceso a la información, sin perjuicio de que el decreto 4/2010 disponía relevar de la clasificación de seguridad aquella información vinculada al accionar de las Fuerzas Armadas entre los años 1976 y 1983. Asimismo

solicita, subsidiariamente, una revisión judicial de la documentación pedida a fin de verificar que la clasificación de las mismas se ajuste a derecho.

En Primera Instancia se recepciono el amparo dando 10 días para que pongan a disposición de la parte requirente de la documentación solicitada y que en el caso de que se sostenga la clasificación de reservada y secreta se acompañe toda documentación que respalde tal carácter. Posteriormente el Estado Nacional interpone Recurso de Apelación.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso interpuesto y revoca el fallo de primera instancia. Sostiene que el periodista Savoia no contaba legitimación para solicitar la información en cuestión, ya que no había acreditado los intereses para acceder a los documentos y que el Estado Nacional dispone de facultades para la reserva de dicha información basada en la “Ley de Inteligencia Nacional” artículo 16°, así como también lo faculta el decreto 1172/03 artículo 16°.

Frente a ello el peticionario dedujo recurso extraordinario federal, alegando que la sentencia de Cámara desconocía de principios constitucionales como así también de diversos tratados internacionales incorporados a la Ley Superior establecidos en el artículo 75 inciso 22 como así también sostiene un problema de interpretación normativa por parte del tribunal de alzada de normas de índole federal. Dicho recurso resulta formalmente admisible.

III- RATIO DECIDENDI

Con voto en concurrencia del Dr. Rosatti, el cuerpo de la Corte Suprema de Justicia de Nación hizo lugar al recurso interpuesto ordenando vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de un nuevo fallo teniendo en cuenta la legitimación del periodista Savoia y dejando en claro la conducta violatoria de los derechos constitucionales por parte del Estado Nacional.

Teniendo en cuenta la sanción de la ley 27.275 en septiembre de 2016, la corte hizo hincapié en enunciar principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del estado, brindando precisiones del principio de máxima divulgación,

(...) 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 (Fallo en análisis. Foja número 11, considerando 10, 3er párrafo.)

Como así también señalando que la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado y resalto que es criterio de la Corte que cualquier ciudadano está legitimado para solicitar información al estado y solo puede negarse si demuestra de forma fehaciente que la entrega de la misma puede causar un daño concreto al Estado.

IV- ANTECEDENTES DOCTRINARIOS, LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

Cuando el Estado es quien tiene en su poder la información, afirma Peyrano Guillermo F. (2005), la misma toma una naturaleza particular, ya que se transforma en “información pública”, adquiriendo la impronta del denominado derecho de acceso a la información pública. El acceso a la misma debe considerarse regla, en tanto y en cuanto, resulta indispensable para el correcto desenvolvimiento de las libertades de expresión, dándole a los ciudadanos plena libertad de expresión y por ende, ejercer adecuadamente sus derechos y libertades constitucionales, en palabras de Falcone Lucia (2016, último párrafo, pág. 35), la cuestión del “no acceso” a la información pública per se genera una gran dificultad al momento de obtener estadísticas y datos fehacientes, veraces y confiables, a efectos de realizar estudios que brinden un análisis de la situación en nuestro país, en cada uno de los estados locales, se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración, y no debería serle vedada ni restringida, como principio general. Aunque como afirma Alfonso María Laura (2012) si bien asegurar el acceso a la información a los ciudadanos es un derecho esencial a la hora de estos controlar la actividad estatal, no podemos interpretar que este derecho único del que gozan los ciudadanos puede prevalecer frente a cuestiones relativas a temas de defensa nacional. Por lo tanto estos dos grandes ejes de debate llevado a un extremo serán resueltos por nuestros tribunales, quienes en definitiva son los últimos intérpretes de las normas.

La Justicia como garante de la protección de los derechos de los ciudadanos en un estado democrático tiene el rol de determinar si existe responsabilidad o no por parte del Estado en la lesión del derecho de publicidad. A fin de determinar si recae en cabeza de este el incumplimiento del acceso a la información hacia la ciudadanía, existe un gran plexo normativo que se complementa al ordenamiento imperante. A la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, incorporados a partir de la reforma del 1994 se le suma gran cantidad de leyes, como es la Ley 27275, la cual presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley, también la Ley 25188 de Ética de la Función Pública, la cual establece las reglas de conducta que deben seguir todos los funcionarios públicos y regula la presentación de declaraciones juradas e incompatibilidades de los funcionarios, como también los decreto 2103/2012 que deja sin efecto el carácter de reservado los actos dictados por el Poder Ejecutivo y el 4/2010 en el cual se ordena quitar de la clasificación de seguridad a toda documentación vinculada con el accionar de las FFAA entre los años 1976 y 1983.

La Corte Suprema de Justicia, en diversos fallos, saneo situaciones de vulnerabilidad del derecho al acceso a la información pública estableciendo estándares, principios o protocolos, en algunos casos, de cómo la administración pública, funcionarios y empresas estatales respondan antes requerimientos de información y no se incumpla este derecho. A partir del análisis de algunos casos la corte sostiene que el pilar central del acceso a la información en manos del Estado es el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan (CSJN, Asociación Derechos Civiles C/ En PAMI Dto. 1172/03 S/Amparo Ley 16986,2012), además que la legitimación para presentar solicitudes a fin de obtener el acceso a tal información pública resulta suficiente con la sola condición de ser integrante de la comunidad para justificar la solicitud (CSJN, CIPPEC C/ En M° Desarrollo Social Dto. 1172/03 S/Amparo Ley 16986,2014) sin necesidad de acreditar un interés específico, y que los miembros de los otros poderes públicos (legisladores, jueces , secretarios) están legitimados para solicitar información pública a través de los canales disponibles para cualquier ciudadano (CSJN, Oehler, Carlos A. C/ Secretaría De Turismo Y Cultura De La Provincia De Jujuy - Estado Provincial S/Recurso De Inconstitucionalidad, 2014).

Asimismo sostiene que empresas estatales que desempeñan importantes y trascendentes actividades en las que se encuentra comprometido el interés público no pueden negarse a brindar información que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión, (CSJN, Giustiniani, Rubén Héctor C/ YPF SA- S/Amparo Por Mora, 2015). Como así tampoco los funcionarios públicos ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para transformar su actividad en una de interés público, de la cual todo ciudadano tiene el derecho conocer la manera en que se desempeñan. Sin embargo el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto sino que puede estar sujeto a limitaciones, no obstante ello tales restricciones deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida (CSJN, Garrido, Carlos Manuel C/ En - AFIP S/Amparo Ley 16986 , 2016).

V- POSTURA DEL AUTOR

Si bien la ley 27275 entro en vigencia en septiembre de 2016, mucho más tarde que en otros países de Latinoamérica, y con ella la garantía del efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia de la gestión estatal, su aplicación supone de grandes desafíos.

La Corte en sus fallos en materia de acceso a la información pública, nos permite recrear el escenario ideal de como son los pasos sistemáticos que tienen que cumplir el Estado, al momento en que se presenta un ciudadano a solicitar información. Esto no es más que cumplir con el mandato de la ley si quien requiere la información cumple con los extremos previstos, dejando de ser un mero requerimiento para ser una obligación enumerada en decretos, convenciones internaciones y en la misma Constitución.

La información estatal se relaciona con la participación de los ciudadanos en asuntos públicos y la transparencia de los gobernantes, solo así se podrá cumplir con el supuesto democrático de autogobierno sin descuidar el concepto de que la publicidad de los actos de gobiernos sirve como fundamento jurídico del derecho de acceso a la información pública.

Sin embargo, no solo el Estado suele tener una mirada mezquina y esquiva ante los pedidos de informes o de datos por parte de la ciudadanía, sino también los mismos tribunales inferiores, lugar en el cual se apoya los ciudadanos a fin de reclamar por sus derechos, son muchas veces, quienes con una percepción errónea en materia de interpretación normativa pone al peticionario frente a una barrera legal que impide el acceso a la información, contrariamente al objetivo que tuvo el legislador al momento de escribir el articulado por el cual se lo está dejando sin lo requerido.

Es entendible y hasta razonable, que la información deba ser protegida porque ya sea que se trata de información sensible por supuestos de índole personal o de seguridad nacional, pero debe ser tasada con una vara objetiva y fundada, no obstante ello son los tribunales quienes decidirán si su clasificación es correcta, y además en caso de que exista una negativa infundada como en el caso Savoia, sea quienes demuestren el efectivo ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía, y es aquí en donde la corte, y es esperable que así sea, se luzca con sentencias de este tenor.

Con la sentencia de Savoia, la Corte Suprema de Justicia no solo resolvió el problema axiológico, afirmando que el acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación y que en el caso de que la entrega de la misma cause un daño concreto al Estado, este debe exponerlo, describirlo y demostrarlo, sino que al mismo tiempo nos vuelve a indicar que la restricción a este derecho debe estar claramente fijado en una ley anterior y en sentido formal, además de que la conducta del Estado Nacional al rechazar el acceso a los decretos dictados durante el periodo 1976/1983 se torna ilegítima, ya que no pudo dar precisiones de que norma jurídica daba sustento a clasificar la información de la manera que lo hizo tensionando el derecho invocado por el periodista y la defensa de los intereses de la Nación.

En este caso fue un periodista, el Sr. Savoia quien requirió información sobre un periodo oscuro en nuestra historia judicializando su pedido, ya que se encontró con una denegatoria fundada en la vaguedad y en nula razonabilidad por parte del Ejecutivo Nacional, pero si cualquier ciudadano de nuestra república tuviera la necesidad de buscar información de esta índole y se encuentra con estos escollos burocráticos para obtenerla por parte de quien debería ser un Estado transparente, quizás me pregunte ¿tendrá la templanza

que tuvo el Sr. Savoia para pasar por todo lo que vivió para obtener algo que legítimamente nos pertenece a todos?

VI- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Doctrina

- Alfonso, María Laura. (2012). El acceso a la información pública y las leyes reservadas. Su necesaria compatibilidad, *Revista Rap* (pp. 313), Ediciones Rap.
- Cafferata, Santiago Díaz,(2009). El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una Ley, 2009, Lecciones y Ensayos, *Revista de la Fac. de Derecho de la U.B.A.*, N° 86.
- Falcone, Luciana. (2016).Una mirada al derecho al acceso a la información pública en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Rap* .Nro. 448 (pp. 29), Ediciones Rap.
- Gregorio, Carlos G.. (2018). *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*, 1ra. edición (pp. 79). Ediciones SAIJ.
- Peyrano, Guillermo F.. (2005). *EL DERECHO, Boletines del 12 y 13 de mayo de 2005* .UNIVERSITAS S.R.L.

Jurisprudencia

- C.S.J.N., “Oeheler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy - Estado Provincial”., Fallos: 337:1108 (2014) www.csjn.gov.ar
- C.S.J.N., “Asociación Derechos Civiles c/ en PAMI dto 1172/03” , Fallos: 335:2393, (2012), www.csjn.gov.ar

- C.S.J.N., “CIPPEC c/ En M° Desarrollo Social Dto 1172/03”, Fallos: 337:256,(2014), www.csjn.gov.ar
- C.S.J.N., “Giustiniani , Ruben Hector C/ YPF SA”, Fallos: 338:1258,(2015) www.csjn.gov.ar
- C.S.J.N., “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP”, Fallos: 339:827,(2016), www.csjn.gov.ar

Legislación

- Constitución Nacional . <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>
- Ley 27275 “Derecho de Acceso a la Información Pública”.(2016). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>
- Ley 25188 “Ética en el Ejercicio de la Función Pública”.(1999). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/norma.htm>
- Decreto 1172/2003 “Acceso a la Información Pública”. (2003). www.csjn.gov.ar
- Decreto 2103/2012 “Dejase 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. Excepciones.”(2012). www.csjn.gov.ar

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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 secretaria 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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...".

3°) 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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 quedara 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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.

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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

Art. 3° - Ordénase 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 (Fallós: 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

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.

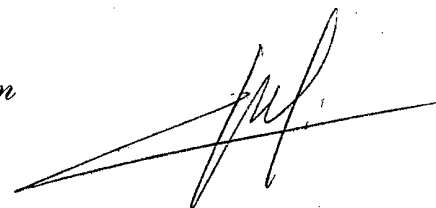
restan decretos que no han sido revelados y que permanecen clasificados como "secretos".

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.

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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 solo 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"*

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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)".

Corte Suprema de Justicia de la Nación

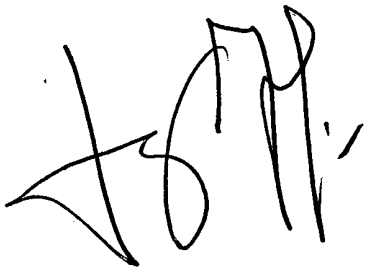
15) Que, por las razones expresadas, el demandante se encuentra suficientemente legitimado para pretender el derecho de que se trata, y la conducta estatal resulta claramente violatoria de los derechos constitucionales invocados en sustento de la reclamación.

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

-//-

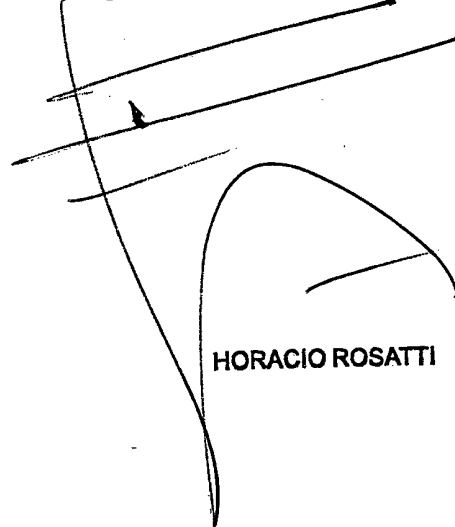
-//- al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo establecido en el considerando 15. Notifiquese y devuélvase.



JUAN CARLOS MAQUEDA



RICARDO LUIS LORENZETTI



HORACIO ROSATTI

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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**.

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=750842&interno=1>