



DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:

“Análisis del caso Savoia”

Fallo seleccionado: “Savoia, Claudio Martin c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Provincia de Buenos Aires, Corte Suprema de la Nación.-

Nombre y apellido: Abril Vila Di Luca

DNI: 38.710.878

Legajo: VABG75649

Tutora: Vanesa Descalzo

Carrera: Abogacía

Año: 2.020

Sumario: 1. Introducción. 2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. 3. Análisis de la Ratio Decidendi: los argumentos de la CSJN. 4. Comentarios y análisis del autor, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. 5. Conclusión. 6. Referencias Bibliográficas. 6.1. Jurisprudencia. 6.2. Legislación.

Introducción:

A continuación se realizará un análisis en base al fallo “Savoia, Claudio Martin c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, cual tiene como temática principal el derecho de acceso a la información pública.

Este derecho es primordial en cuanto permite que cualquier ciudadano dentro de la república argentina pueda solicitar acceso al conocimiento de datos, actos públicos del gobierno como así también distintas entidades públicas o personas privadas que ejerzan funciones públicas. (Díaz Cafferatan, 2009).

Especialmente y a lo largo del trabajo se pondrá en evidencia si la sociedad ha cumplido con la premisa de hacer valer los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública en este caso específico.

El fallo “Savoia, Claudio Martin c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” es sumamente importante ya que en el mismo, el máximo tribunal garantiza el derecho a la información pública establecido en la ley 27.275 por parte de cualquier persona sin importar que la misma tenga un interés suficiente y concreto. Es decir, abarca las distintas temáticas de la materia realizando comparaciones con jurisprudencia

anterior y basándose en la normativa vigente para establecer la legitimidad activa de quien ejerce el derecho mencionado ut – supra.

A su vez, y en cuanto a la relevancia del caso, en el mismo también se hace referencia al sumamente importante principio de máxima divulgación incorporado en la ley 27.275, el cual establece la posibilidad por parte de cualquier persona de poder acceder a toda la información pública del Estado que no se encuentre dentro del sistema de excepciones previstas, con el objetivo de lograr hacer valer los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública con la mayor celeridad posible.

En el caso del mismo modo se ve reflejado un problema jurídico de relevancia, debido a que en el mismo se genera una colisión entre la aplicabilidad de distintas normas para una misma controversia. Se ve claramente reflejado en el fallo ya que por un lado la Secretaría Legal y Técnica funda su argumento en base al art.16 inc. A del Anexo VII del decreto 1172/03, mientras que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal reafirma dicho argumento y a su vez se funda en el art. 16 de la ley 25.520 “Ley de Inteligencia Nacional” como así también en el art.16 del “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional”.

Finalmente, y las que la Corte considera aplicables al caso, en contraposición con las mencionadas anteriormente por la Secretaría y la Cámara de Apelaciones, como ser la Ley 27.275 “Ley de Acceso a la Información Pública” y el decreto 2103/2012. El máximo tribunal entiende que se debe tener en cuenta la legislación vigente que se sanciona con posterioridad a que se iniciara la presente causa, en este caso la Ley 27.275 “Ley de Acceso a la Información Pública”, como así también debe

aplicarse el decreto 2103/2012 el cual deja 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, con anterioridad a la vigencia del mismo, con excepción de aquellos que 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

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

Dentro del marco de la normativa que garantiza el acceso a la información pública, el periodista Claudio Martín Savoia realizó un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación con el fin de que se le remitieran las copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se habían desempeñado como presidentes de facto. Sin embargo, la secretaría mencionada anteriormente rechazó su solicitud sobre la base de que los mismos habían sido clasificados como de carácter “secreto” y “reservado”. Fundó su negativa en el artículo 16, inc. A, del Anexo VII, del decreto 1172/03 el cual establecía que el Poder Ejecutivo Nacional podía negarse a brindar información requerida, por acto fundado, cuando se tratara de “información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior”. Frente a ello, Savoia interpuso una acción de amparo.

Al interponer dicha acción, alegó que regía el principio de máxima divulgación, según el cual toda información bajo control del Estado se presume accesible y solamente se

¹ Decreto 2103, 2012, art. 1°

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. Por ello, la parte actora 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. También, se basó en el Decreto 4/2010 que le relevó de 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 lo mencionado ut-supra, la magistrada del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5, Secretaría N° 10 falló favorablemente haciendo lugar al amparo por considerar que el Decreto 4/2010 era aplicable al caso.

La parte demandada, en este caso el Estado Nacional apeló y logró que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hiciera lugar a dicho recurso, revocando la sentencia de primera instancia y en consecuencia rechazando el amparo interpuesto por Savoia, señalando sustancialmente que el peticionante no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente y concreto en acceder a la información solicitada. En contraposición, la actora dedujo recurso extraordinario federal alegando que la sentencia de cámara excluyó el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno reconocidos en el art. 1 de la Constitución Nacional, así como su derecho de acceso a la información consagrado en el art. 14 de dicha Ley Suprema y en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos, todos ellos incorporados en la Ley Suprema, gozando por ende de jerarquía constitucional en los términos establecidos por el artículo 75, inc. 22.-

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que el recurso extraordinario resultaba formalmente admisible y falló a favor del actor. Por un lado, sostuvo que el máximo tribunal resolvería la controversia teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública 27.275 (Boletín Oficial, 29 de septiembre de 2016), la cual fue sancionada con posterioridad a que se iniciara la presente causa.

Señaló además, que la conducta del Estado Nacional puesta en juzgamiento en el caso resultaba ilegítima, ya que la contestación de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación se había limitado a invocar el carácter de “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. A su vez, indicó que seguían existiendo decretos que no habían sido revelados y permanecían clasificados como “secretos” sin haber existido un acto formal y explícito del Estado que dispusiera y explicara a la sociedad las razones especiales por las cuales esas normas continuaban siendo secretas, a pesar de la desclasificación decretada con carácter general por el Decreto 2103/2012.-

Finalmente, el 07 de Marzo de 2019 la Corte Suprema de Justicia de la Nación con voto mayoritario optó por declarar admisible el recurso interpuesto por Savoia y dejar sin efecto la sentencia apelada de Cámara.

Ratio decidendi: Los argumentos de la CSJN

La Corte Suprema de la Nación con la firma de los jueces Juan Carlos Maqueda, Ricardo Lorenzetti, y Horacio Rosatti admitió el recurso extraordinario interpuesto por Savoia bajo los términos del artículo 14 inciso 3° de la ley 48, dejando sin efecto la sentencia apelada de Cámara.

Señaló en principio que el Decreto 2103/2012, el cual fue dictado por el Poder Ejecutivo Nacional con posterioridad a la sentencia de la alzada como así también de la apelación federal, debía ser tenido en cuenta. El mismo dejaba sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional o el Jefe de Gabinete de Ministros con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha medida.

El Tribunal pudo comprobar que la mayoría de las normas habían sido publicadas, sin embargo, aún restaban decretos que no habían sido revelados y permanecían clasificados como “secretos”, de esta forma el gravamen del recurrente, aunque en forma parcial, permanecía intacto.

Por otra parte, la Corte sostuvo que resolvería 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) la cual también había sido sancionada con posterioridad a que se iniciara la controversia.

Asimismo, enunció que el derecho de acceso a la información se regía 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 en las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento a las funciones públicas. Es dable aclarar, que este principio había sido incorporado expresamente a la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (art. 1° y 2°).-

A su vez, se sustentó en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el cual indica en un apartado que “toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”, con el fin de indicar que las restricciones al derecho mencionado anteriormente debían estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal.

Por otro lado, y en relación a la carga probatoria de la legitimación de la restricción a dicho derecho corresponde al Estado, y que cuando se denegara tal solicitud de información, la misma debería hacerse mediante decisión escrita, debidamente fundada que permitiera conocer cuáles eran los motivos y normas que servirían de fundamento para no entregar la información en el respectivo caso. Para esto, se basó en distintos fallos 335:2393, considerando 9 “fallo ADC”, 338:1258, considerando 7 “fallo “Giustiniani, Rubén Héctor”, también CIDH, Caso “Claude Reyes”, párrs. 77 y 158), y concluyó que la conducta del Estado Nacional que había sido puesta en juzgamiento resultaba ilegítima.

Finalmente manifestó a su vez, que 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 afectación personal. Por lo tanto, que Savoia hubiera acreditado su carácter de periodista para solicitar la información en

cuestión, no resultaba una condición excluyente a los fines de decidir sobre si tenía la legitimidad requerida para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Comentarios y análisis de autor:

Para comenzar a realizar un análisis jurídico sobre el fallo en cuestión es necesario entender principalmente en que consiste el derecho de acceso a la información pública. La Ley 27.275 entiende 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” (Ley N°27.257 Derecho de Acceso a la Información Publica, 2016, ART.4).

En el caso de la Argentina, previo a que se dictara mencionada ley de Derecho de Acceso a la Información Pública en 2.016 y hasta al año 1.994, este derecho sólo se encontraba amparado de forma implícita en los artículos 1º, 14 y 33 de la Constitución Nacional. Por lo tanto, fueron los Tratados Internacionales que se incorporaron al artículo 75 inciso 22 dotados de jerarquía constitucional los que reconocieron expresamente el derecho de acceso a la información pública, como ser por ejemplo la Convención Americana de Derechos Humanos que cita en su artículo 13 al derecho de pensamiento y libertad de expresión indicando que “Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

En cuanto a jurisprudencia es posible mencionar que con anterioridad a que se dictara la aludida ley ya se habían dado a conocer ciertos fallos relacionados con el derecho de acceso

a la información pública, a nivel internacional por ejemplo en el fallo Claude Reyes donde se ha señalado que “el acceso a la información bajo control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso” "Claude Reyes vs. Chile" (CIDH).

Por lo tanto, gracias a la incorporación de los distintos tratados internacionales con jerarquía constitucional el Derecho de Acceso a la Información Pública comenzó a posicionarse en una mejor posición jerárquica con el fin de garantizar el mismo a todos los ciudadanos de forma inequívoca.

Se entiende que el derecho mencionado ut-supra es fundamental, ya que como indica Santiago Díaz Cafferata el mismo hace referencia a “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 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”. (Cafferata, 2009).

En el presente caso, en mi opinión, la Corte tomó la decisión correcta al fallar a favor del periodista Savoia, ya que para fundar su decisión se basó tanto en la jurisprudencia nacional como internacional y así también en los decretos y leyes que habían sido dictados durante el transcurso del litigio. A su vez, es dable decir que la existencia de la posibilidad de que un organismo estatal pueda oponerse a brindar información solicitada de forma legítima por un ciudadano es totalmente inaceptable y una violación al derecho de los mismos como así también al Estado democrático. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha referido de manera expresa sobre este derecho y sus limitaciones excepcionales

señalando que: “en atención al principio de máxima divulgación, la ley debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible; y en caso de contemplar excepciones, estas no deben convertirse en la práctica en la regla general. Asimismo, el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva y toda duda debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso”. (CIDH, 2011).

El hecho de que la parte demandada, en este caso la Secretaría Legal y Técnica y la actora, Savoia, buscaran aplicar distinta normativa a una misma controversia en el campo jurídico genera un problema de relevancia. Sin embargo, la CSJN resuelve dicha situación y en mi opinión de forma satisfactoria, ya que logró garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública que gozaba el actor y del mismo modo logró dejar sin efecto los argumentos que habían sido citados por la alzada con el fin de desconocer la legitimidad del mismo. Para esto, hizo referencia entre otros, al fallo 335:2393 “Asociación Derechos Civiles c/ En Pami”, considerando 10, expresando que la amplitud de la legitimación activa deriva del “derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus 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”.

CONCLUSIÓN:

- En la presente nota a fallo se han analizado las principales cuestiones argumentativas del caso Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986 como así también establecer la posible solución al problema jurídico de relevancia presente en el fallo. A partir del mismo, podemos observar que los puntos principales del mismo son:

- Los límites en cuanto al derecho de acceso a la información pública, entendiendo que son excepcionales y que la denegación de dicho derecho debe ser mediante acto fundado, resultando ineficiente como respuesta la cita de normas de carácter general que habilitan tales excepciones.

- El presente fallo marca un antes y un después en lo referido a la doctrina judicial Argentina en cuanto al acceso al derecho a la información pública, ya que con la Ley 27.275 establece específicamente quienes son los que tienen acceso como así también sobre la legitimidad de los mismos y de qué forma debe fundarse el rechazo en los respectivos casos que existan limitaciones impuestas por ley.

- Otra cuestión principal es que rige el principio de máxima divulgación ante cualquier situación en la que exista un conflicto acerca de permitir o no el acceso a la información.

- La CSJN resuelve teniendo en cuenta la Ley 27.275 como así también jurisprudencia que cita a lo largo del fallo para dar sustento a su decisión. Por lo tanto, es necesario decir que la conclusión que realiza para este caso, sumamente fundada, realza la posición jerárquica y la importancia que tiene que tener el derecho de acceso a

la información pública para todos los ciudadanos como así también el deber del Estado para proporcionársela.

Listado de referencias bibliográficas:

- **Díaz Cafferata, Santiago (2009).** El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley. Revista Lecciones y Ensayos, nro 86 ps 11-185. Facultad de Derecho, Universidad de Bs. As

- **Bidart Campos G. (1996)** Manual de la Constitución Reformada, Tomo I. recuperado de https://www.academia.edu/28542453/Bidart_Campos_German_J._Manual_de_la_Constituci%C3%B3n_Reformada_-_Tomo_1.pdf

- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011).** El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano segunda edición, relatoría especial para la libertad de expresión de la comisión interamericana de derechos humanos, (2012), p.17. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%202da%20edicion.pdf>

JURISPRUDENCIA

- **CSJN “Savoia Claudio Martin C/ EN- Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03)) s/ amparo ley 16.986 7/05/2019**
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7508423&cache=1567598315958>”

• **Claude Reyes y otros Vs. Chile publicado el 19 de septiembre 2006** recuperado el 15/10/19 de http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=332&lang=es

• **CSJN "Asociación Derechos Civiles el EN PAMI (dto. 1172/03) si amparo ley 16.986"** resolución 4/12/12 (Fallos: 335:2393) recuperado el 15/10/19 de 12 <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLink.sJSP.html?idDocumento=6974432&cache=1507221686775>

LEGISLACIÓN

• **Congreso de la Nación Argentina** (14 de septiembre de 2016) Acceso a la Información Pública [Ley n°27.275] artículos 2-4. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

• **Constitución de la Nación Argentina** (15 de diciembre de 1994) artículos -1-14-33-42-75 INC. 22- Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

• **Congreso de la Nación Argentina** (3 de diciembre de 2003) Decreto N°1172/03 Acceso a la Información Pública (2003) Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>