



**Carrera: Abogacía**

**Tema: ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**Título: FALLO “SAVOIA”, UN ANTES Y UN DESPUÉS EN MATERIA DE  
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**Nombre del alumno: RODRIGO MAZZARELLI**

**Legajo: VABG78256**

**DNI: 34.631.945**

**Tutora: MARÍA LAURA FORADORI**

**Año: 2020**

## **Sumario**

I. Introducción. II. Breve descripción del problema jurídico del caso. III. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. IV. Análisis de la ratio decidendi en la sentencia. V. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. VI. Postura del autor. VII. Conclusión. VIII. Listado de revisión bibliográfica. VIII.I. Doctrina. VIII.II. Legislación. VIII.III. Jurisprudencia.

## **I. Introducción**

El Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante DAIP), supone un eje sustancial para el ejercicio democrático del poder público y el control que una sociedad responsable debe ejercer sobre éste.

Nuestra Constitución Nacional consagra este derecho en diversos artículos y también, a partir de la reforma del año '94, en los diversos Tratados Internacionales incorporados a través del art. 75 inc. 22.

En su artículo primero, la Carta Magna declara que “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal (...)”. En consecuencia, teniendo en cuenta la etimología de la palabra república (res pública o cosa pública), se infiere que el derecho de acceso a la información pública constituye en nuestra forma republicana de gobierno, un pilar fundamental.

No obstante, el DAIP se encontraba desactualizado y disperso en decretos, lo cual no era suficiente para representar la importancia que este derecho implica para un país que reconoce los principios de la democracia.

No fue hasta el año 2016 que el Derecho de Acceso a la Información Pública, fue representado por completo en un mismo cuerpo normativo a través de la Ley 27.275, que delimitó sus alcances y contenido.

La sanción de esta ley significó un hito histórico, ya que el ejercicio de esta facultad, implica la concreción por añadidura de otros derechos fundamentales. Conlleva el reconocimiento y garantía de contribuir a la formación de una opinión pública libre, permite la concreción del derecho a la libre expresión en su totalidad e incide a favor del principio de autonomía personal (Basterra, 2017).

Los motivos expuestos ut supra, son los que motivan a que esta nota a fallo se lleve a cabo a partir del caso "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986" del año 2019. Éste decisorio constituye el primer pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) referido al DAIP, realizado con posterioridad a la aprobación de la nombrada ley.

Seguidamente, se llevará a cabo un análisis de los problemas jurídicos que el caso plantea, de la interpretación que el Máximo Tribunal efectuó para dictaminar su sentencia y de sus antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. Luego como corolario, el autor de esta nota expresará su postura al respecto y posteriormente, arribará a una conclusión.

## **II. Breve descripción del problema jurídico del caso**

En primer lugar, el caso en cuestión constituye un problema jurídico de tipo lógico, debido a que las normas aplicables al caso conforman un sistema contradictorio.

Por un lado, se halla la normativa en que se basa la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, el artículo 16, inc. a) del Anexo VII, del decreto 1172/03. Esta postura es también sostenida por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones.

En contraposición, se encuentra la norma en la cual basa su pretensión el actor de la demanda y a la cual la magistrada de primera instancia consideró aplicable al caso, es decir, el decreto 4/2010. También, en concordancia, rige lo dispuesto por la posteriormente sancionada Ley de Derecho de Acceso a la información Pública N° 27.275, que la CSJN empleó para resolver.

Este sistema contradictorio o conflicto entre normas se denomina, para algunos autores, antinomia. La antinomia se suscita cuando coexisten dos normas en un mismo ordenamiento jurídico que son incompatibles entre sí y que ofrecen soluciones diferentes para una misma situación particular, una prohíbe y otra permite tal comportamiento (Bobbio, 1997).

En segundo lugar, se evidencia un problema axiológico, debido a que existe un conflicto entre principios. El principio de transparencia en la gestión pública, así como también el de máxima divulgación, según el cual toda información bajo el control del Estado se presume accesible, se contradicen y colisionan con la idea de que determinada información debe quedar excluida del acceso público irrestricto, para así preservar el orden público e intereses supraindividuales.

### **III. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal**

El día 16 de Mayo de 2011, Claudio Martín Savoia, un reconocido periodista del grupo Clarín, realizó un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, para que se pongan a su disposición copias de los decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN), durante el último golpe de Estado (entre los años 1976 y 1983).

Dicha Secretaría rechazó su solicitud basándose en el art.16, inc. a) del Anexo VII, del decreto 1172/03. El inciso en cuestión exceptúa a entidades bajo la jurisdicción

del PEN de proveer información expresamente clasificada como “reservada”, especialmente si refiere a seguridad, defensa o política exterior.

Con motivo de este rechazo, Savoia interpuso una acción de amparo, alegando que la respuesta no estaba debidamente justificada y que además, un decreto posterior, el 4/2010, había dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada.

El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nº 5, Secretaría nº 10, hizo lugar al amparo por considerar el decreto 4/2010 aplicable al caso.

A raíz de esta situación, el Estado Nacional apeló la sentencia y la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, dio lugar a este recurso. El decisorio de la Cámara se fundó en dos argumentos, por un lado, en que el actor no tenía legitimación para demandar por no haber demostrado interés suficiente y concreto; por otra parte, manifestó que el PEN había ejercido válidamente su facultad para disponer que la información solicitada quedara excluida del acceso público en interés de la seguridad nacional. Conforme lo establece el art.16 de la Ley 25.520 y su decreto reglamentario, así como también el art.16 del Decreto 1172/03.

Ante esta situación, Claudio Savoia dedujo recurso extraordinario federal. Como fundamento para esta apelación, se basó en el principio republicano de publicidad de los actos públicos de gobierno, consagrado en la Constitución Nacional. Del mismo modo, manifestó que el derecho de acceso a la información pública se encuentra presente en múltiples tratados internacionales (art.13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art.19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art.19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante votación unánime de los jueces Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti y Horacio Rosatti, consideró que la conducta del Estado en el caso, resultaba ilegítima al aludir al carácter

“secreto” de los decretos sin aportar mayores precisiones al respecto. Por lo tanto, falló a favor de la parte actora y declaró admisible el recurso extraordinario, dejando sin efecto la sentencia apelada y disponiendo devolver los autos al tribunal de alzada, para que sea éste quien defina el mandato a realizar por el Estado Nacional.

#### **IV. Análisis de la ratio decidendi en la sentencia**

En primer lugar, la CSJN declara admisible el recurso interpuesto por el actor de la causa, alegando que se encuentra en juego la interpretación de normas de índole federal.

A continuación, para tratar el problema lógico, la Corte cita en su resolución, el Decreto 2103/2012 dictado con posterioridad, el cual establece la “desclasificación” de todos aquellos decretos y decisiones administrativas emanadas del PEN y del Jefe de Gabinete que sean previos a éste, y no comprometan la defensa nacional, seguridad interior o política exterior, dándole preferencia por sobre el Decreto 1172/03 alegado por la Secretaria Legal y Técnica de la Nación y sostenido luego por la Cámara de Apelaciones.

Luego, para resolver el problema axiológico, se vale de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, n° 27.275, sancionada en el año 2016, señalando que no obstante una norma sea promulgada ulteriormente, el fallo que se dicte no podrá prescindir de esta.

Cita el artículo 1° de la dicha norma, en cuyo enunciado afirma 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".

En última instancia, se exploya acerca de la “supuesta” falta de legitimidad por parte del recurrente que alega la sentencia de Cámara. Declara 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 una afectación personal. Añade que esta ha sido la postura abordada desde el caso “Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986.”, en su considerando 10, y que dicho criterio ha sido reiterado por el Tribunal en numerosos pronunciamientos posteriores.

#### **V. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

En la introducción de la presente nota a fallo se hizo mención de la importancia que el derecho de acceso a la información pública reviste en el sistema republicano de gobierno y en las democracias participativas.

Por este motivo, el ejercicio de este derecho debe ser una garantía para aquellos que ostentan la calidad de ciudadano y no puede verse turbado por el poder de turno. Sin embargo, no es absoluto y existen limitaciones excepcionales que obedecen a circunstancias extraordinarias.

El art.13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dictamina que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal.

En consonancia, el art.8 de la Ley 27.275 contempla una serie de situaciones que en la mayoría del derecho comparado, exceptúan a la administración pública de brindar información. No obstante, el acceso a la información pública es la regla general y así lo entiende gran parte de la doctrina.

Díaz Cafferata (2009) menciona que como todo derecho, su ejercicio puede ser reglamentado y se establecerán limitaciones para aquellos casos en que el derecho de acceso a la información colisione con el derecho de algún otro ciudadano o con algún interés público que deba ser resguardado.

Basterra (2016) señala que las excepciones a esta facultad son taxativas y de interpretación restrictiva, toda denegación deberá estar justificada y debidamente fundada para no ser considerada como arbitraria.

La jurisprudencia internacional también se ha pronunciado en múltiples ocasiones y ha sido mayormente pacífica al respecto, denotando claramente una postura a favor de la libertad de expresión en todas sus formas.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, especifica que dicho tribunal ha desarrollado a partir del caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”, un test tripartito para controlar la legitimidad de las limitaciones, las cuales deben cumplir una serie de condiciones. Estas son: legalidad, finalidad legítima y necesidad. (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2008)

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido hace más de diez años uno de los principios rectores del DAIP, el principio de “máxima divulgación”. El mismo establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones (CIDH, “Claude Reyes y otros vs. Chile”, 2006).

Por su parte la CSJN, en sus antecedentes más próximos se ha manifestado de igual manera. Explicó que las restricciones impuestas a un derecho protegido por normas constitucionales y convencionales, deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad pretendida (CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, 2015).



A su vez, ha mencionado que el secreto solamente puede justificarse para proteger el interés público, asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública (CSJN, “Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986”, 2016).

## **VI. Postura del autor**

El hecho de que el acceso a cierta información debe ser restringido en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación, resulta inequívoco e irrefutable.

Sin embargo, límites poco claros de lo que debía entenderse como información clasificada, derivaron en que históricamente el acceso a la información pública en Latinoamérica fuera arduo y poco habitual. Con este panorama, los gobernantes de turno se eximieron de rendir cuentas a sus habitantes y acrecentaron enormemente sus patrimonios personales, dejando cada vez más y más rezagados a sus habitantes en términos económicos, pero más importante aún, en materia de derechos.

Con la sanción de la Ley 27.275 y a partir del enunciado de su artículo 24, inc. a), se ha establecido el deber de determinados organismos de la Administración Pública, de publicar los índices de información reservada, logrando así dejar atrás las suspicacias y la denegación arbitraria al acceso de información.

Teniendo en cuenta lo mencionado previamente y los antecedentes citados en el punto anterior, personalmente considero que, en el caso en cuestión, la Secretaria Legal y Técnica de la Nación no justificó debidamente su denegatoria a la solicitud realizada por Claudio Savoia y actuó de manera arbitraria.

Asimismo, la supuesta falta de legitimación alegada por el organismo estatal no puede ser razón suficiente para fundamentar el rechazo, puesto que el art.4 de la Ley de

Derecho de Acceso a la Información Pública, recepta un criterio sumamente amplio de legitimación para solicitar y recibir información pública, sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo o interés legítimo.

Complementando lo anterior, la ley modelo de la OEA prevé una legitimación anónima, por lo cual ni siquiera es un requisito necesario que el solicitante dé su nombre.

En virtud de estos motivos, mi postura no puede ser otra que coincidente con la resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

## **VII. Conclusión**

Como recapitulación de lo desarrollado a lo largo de esta nota a fallo, resulta conveniente destacar la relevancia que el caso "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986" tiene respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública en nuestro país.

A Claudio Savoia, en el año 2011, el Estado Nacional le denegó el acceso a información pública referente al último golpe militar, por lo cual decidió recurrir a la justicia e interpuso recurso de amparo. No obstante en Primera instancia se hizo lugar a su reclamo, posteriormente en instancia de Cámara su pretensión fue denegada, por lo cual dedujo recurso extraordinario federal. Finalmente, en el año 2019, fue la CSJN quien falló, basando gran parte de su decisorio en la reciente Ley 27.275, y sentó un precedente jurisprudencial sumamente valioso y de referencia para doctrinarios y juristas.

Del análisis de la sentencia de la Corte se desprende que, tal y como lo establece el principio de máxima divulgación en la antes mencionada ley, el derecho de acceso a la información pública sólo puede ser limitado en un restringido número de excepciones que deben estar previamente fijadas por la ley, por lo cual los órganos estatales no pueden

limitarse a señalar el carácter “secreto” o “reservado” de dicha información para justificar su negativa.

Además, se reafirma lo impuesto en fallos anteriores respecto a la amplia legitimación para solicitar información bajo el control del Estado. Es decir, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información pública, sin necesidad de acreditar un interés directo o afectación personal.

Por consiguiente, el fallo “Savoia” será de gran importancia en pronunciamientos judiciales posteriores y resultará trascendente al momento de garantizar el pleno ejercicio del derecho de los habitantes a controlar las políticas públicas, logrando una mayor transparencia y credibilidad democrática.

## **VIII. Listado de revisión bibliográfica**

### **VIII.I. Doctrina**

- Marcela I. Basterra (2016). *Más información pública, más democracia. A propósito de la sanción de la ley 27.275 de acceso a la información pública*, JA, 2016-IV, APonline, AP/DOC/1062/2016.
- Marcela I. Basterra (2017). *La ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Una deuda saldada*. Revista de Derecho Público N° 1 – Rubinzal Culzoni (págs. 11-42).
- Norberto Bobbio (1992). *Teoría General del Derecho*. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Editorial Temis.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2008). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, <http://www.cidh.oas.org>, p. 135.
- Santiago Díaz Cafferata (2009). *El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una Ley*. Lecciones y Ensayos, Revista de la Facultad de Derecho de la U.B.A., N° 86.

### **VIII.II. Legislación**

- Constitución de la Nación Argentina (Ley 24.430) – Congreso de la Nación Argentina (15/12/1994).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (22/11/1969).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (10/12/1948).
- Decreto 4 de 2010 Derechos Humanos - Poder Ejecutivo Nacional (5/1/2010).
- Decreto 1172 de 2003 Acceso a la Información Pública - Poder Ejecutivo Nacional (3/12/2003).
- Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275) - Congreso de la Nación Argentina (14/9/2016).
- Ley de Inteligencia Nacional (Ley 25.520) – Congreso de la Nación Argentina (27/11/2001).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16/12/1966).

### **VIII.III. Jurisprudencia**

- “Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986.”
- “Claude Reyes y otros vs. Chile.” CIDH (19/09/2006).
- “Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986.” CSJN (21/06/2016).
- “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora.” CSJN (10/11/2015).
- “Herrera Ulloa vs. Costa Rica.” CIDH (02/07/2004).