



TRABAJO FINAL DE GRADO

NOTA A FALLO

**“ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UN DERECHO HUMANO CON
IMPLICANCIAS EN EL SISTEMA REPUBLICANO DE GOBIERNO.”**

Carrera: Abogacía

Nombre: María Fabiana Ríos

Legajo: VABG81513

DNI: 16.852601

Entrega final: 22/11/2020

Tutor: Nicolás Cocca

Año 2020

Tema: Acceso a la información pública

Autos: “Savoia, Claudio Martín c/EN – Secretaría Legal y Técnica dto.1172/03 s/ amparo Ley 16986” –

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fecha: 07 de marzo de 2019

SUMARIO: I-Introducción II-Reconstrucción de la Premisa Fáctica: El Caso III-Historia Procesal IV–Ratio Decidendi V-Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales VI-Comentarios de la Autora VII- Reflexiones Finales VIII- Referencias.

I-Introducción

La presente nota se realiza a partir del Fallo CJS 315/2013(49-S) CS1 en relación a los autos “Savoia, Claudio Martín c/EN – Secretaría Legal y Técnica dto.1172/03 s/ amparo Ley 16986” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, emitido el 07 de marzo de 2019 y suscripto por los Jueces Maqueda, Rosatti y Lorenzetti.

Analizaremos los fundamentos brindados por la Corte a partir de los cuales se establecen las condiciones generales para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, las excepciones de reserva que se admiten como limitantes en el ejercicio del mismo y su vinculación con los principios republicanos de gobierno.

Un elemento particular del derecho al acceso a la información pública “es su carácter de medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos” (Abramovich y Courtis, 2000, p.1) y en tal sentido la sentencia pone en valor ese elemento característico y vincula el derecho subjetivo con el carácter posibilitador del ejercicio de ciudadanía política.

La Convención Americana de Derechos Humanos,¹ en su artículo 13, reconoce que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho al acceso a la información pública y establece que la búsqueda, requerimiento y difusión de información no deben estar sometidos a censura previa sino a responsabilidad ulterior, definida por ley específica y con objeto determinado. Se incorpora a la legislación argentina en 1984 con la sanción de la Ley 23.054 y diez años después la Convención

¹ La Convención Americana de Derechos Humanos es también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, fue suscripta en 1969 y está vigente desde 1978.

Constituyente la incluye en la redacción del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

El acceso a la información pública es “un tema que se presenta como una figura relativamente novedosa, con configuraciones parcialmente distintas en los diferentes sistemas jurídicos que la han receptado” (Díaz Cafferata, 2009, p.10), por lo que el fallo analizado en relación a este tema detenta gran importancia ya que no sólo resuelve la cuestión controvertida por las partes, sino que tal como se explicita en el considerando 6 del fallo analizado, a la Corte también “le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue” (p.8) y con esa definición fija la extensión y límites del acceso a la información pública y establece su configuración en nuestro sistema jurídico.

Un precedente fundamental del caso en cuestión es el Fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en “Claude Reyes y otros vs. Chile” (2006), que consagra el principio de presunción de la accesibilidad de toda la información, y define los alcances y estándares de interpretación del artículo 13 de la Convención Americana, que constituyen las bases sobre las que se redacta la Ley 27.275, sancionada en 2016 con posterioridad al inicio de la causa, pero de aplicación en la resolución de la misma.

Los problemas jurídicos de relevancia que se discuten en el fallo bajo análisis están dados en dos aspectos diferentes: por un lado, las posiciones esgrimidas por las partes en relación a los requisitos de legitimación suficiente para el ejercicio efectivo del derecho reclamado y, por otro lado, qué tipo de norma puede limitarlo, con qué nivel de especificidad y en orden a qué materia puede eximirse al Estado de la obligación de responder al requerimiento de información por parte de un sujeto.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica: El Caso

El 16 de mayo de 2011, el ciudadano Claudio Martín Savoia requiere a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación que se ponga a su disposición copia de los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional correspondientes al período de gobierno de la última dictadura militar durante los años 1976 a 1983, y funda su pretensión en la normativa vigente en relación al derecho de acceso a la información pública.

La Secretaría rechaza la petición y argumenta que los documentos solicitados se encuentran clasificados como “secretos” y “reservados” y por lo tanto no son de acceso público, funda su decisión en las previsiones establecidas en el artículo 16 inciso a) del Anexo VII del Decreto N° 1172/03, que exceptúa al Estado de brindar información en base a la clasificación de reserva que hubiese establecido por razones de seguridad, defensa o política exterior.

III. Historia Procesal

Ante la negativa de la Secretaría Legal y Técnica, el peticionante interpone acción de amparo ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 5, Secretaria N° 10,

En la acción presentada Savoia fundamenta su petición argumentando que de acuerdo a la normativa de jerarquía constitucional vigente, la respuesta brindada por la Secretaría Legal y Técnica se halla deficientemente motivada, pues no sólo no existe ninguna ley que regule el carácter enunciado, sino que además se encuentra vigente el Decreto N° 04/2010 que deja sin efecto la clasificación de seguridad con la que pretende justificar la negativa a su petición.

La Magistrada de Primera Instancia hace lugar al amparo, entiende que los términos del Decreto N° 04/2010 son aplicables al caso, que la negativa no se encuentra debidamente fundada y establece plazos para la exhibición de los decretos no exceptuados por los artículos 2° y 3° de la norma citada.

Frente al fallo obtenido, el Estado Nacional interpone recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, la que revoca el fallo de primera instancia y deja sin efecto el amparo.

La argumentación que brinda la Cámara para sostener su decisión se basa en dos cuestiones: por un lado niega la legitimidad del peticionante para demandar el acceso a la información, alega la falta de demostración de interés suficiente y concreto y por el otro, considera que el Poder Ejecutivo ha ejercido de manera legítima sus atribuciones para decidir qué información queda excluida del conocimiento público, sobre la base del artículo 16 de la Ley 25520 de “Inteligencia Nacional”, su Decreto Reglamentario N° 950/02 y de acuerdo al régimen acotado de excepciones establecido en el artículo 16 inciso a) Anexo VII del Decreto N° 1172/03.

Ante este fallo de la Cámara, Claudio Savoia deduce recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por tratarse de un conflicto vinculado a la interpretación de normas de carácter federal, alega que la sentencia apelada no tiene en cuenta en su decisión el principio de publicidad de los actos de gobierno -propio del sistema republicano-reconocido en el artículo 1° de la Constitución Nacional, ni el derecho al acceso a la información pública establecido en el artículo 14° y consagrado en los Tratados Internacionales incorporados con jerarquía constitucional al sistema jurídico argentino.

También expresa agravios por la decisión del tribunal de no reconocer legitimación suficiente al peticionante para acceder a la información, alega que la misma viola estándares internacionales y normativa legal vigente del ámbito nacional y reprocha una insuficiente fundamentación y errónea interpretación sobre las normas de orden federal que se consideraron aplicables al caso.

Por último reclama que el asunto debatido excede el interés individual y posee gravedad institucional, ya que la información requerida se vincula con el “derecho a la verdad”, porque apunta a conocer la actuación administrativa del Gobierno durante la última dictadura militar.

La Corte considera procedente dar tratamiento a la cuestión, resuelve a favor de Savoia, y ordena dejar sin efecto la sentencia apelada, devolver los autos al tribunal de origen y dictar un nuevo fallo con arreglo a lo establecido por el Máximo Tribunal.

IV-Ratio Decidendi

Al fundamentar la sentencia y citando su propia jurisprudencia, la Corte advierte que resulta pertinente analizar los hechos controvertidos a la luz de instrumentos normativos dictados con posterioridad a la presentación del recurso extraordinario, pero vinculados al objeto de la causa, y explicita en el considerando 9 del fallo bajo análisis que tales normas “configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir” (p.10).

Por un lado observa la vigencia del Decreto N° 2103/12, a partir del cual se deja sin efecto el carácter reservado a todo decreto o acto administrativo previos a su dictado, con la excepción de los que por razones de seguridad, defensa, política exterior

o que por estar vinculados al conflicto bélico de Malvinas deben mantener esa clasificación.

Constata que, a pesar de la vigencia del Decreto citado persiste el gravamen invocado por Savoia ya que algunos de los documentos requeridos permanecen bajo la clasificación de “secretos” o “reservados”.

Reprocha la falta de respuesta adecuada por parte del Poder Ejecutivo, incumpliendo con las condiciones específicas de justificación que ordena el Decreto N° 2103/12 para mantener la negativa al acceso con el fundamento de su clasificación.

En segundo lugar y a partir de la vigencia de la Ley 27.275 de acceso a la información pública, sancionada el 14 de setiembre de 2016, se consagra el principio de máxima divulgación y se establece un sistema restringido de excepciones al acceso a la información, determinando que la denegatoria que contenga una invocación genérica de la calidad de secreto de un documento es considerada actividad ilegítima e injustificada por parte del Estado.

Sobre esos argumentos la Corte falla en el caso bajo análisis y establece los criterios rectores del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

V-Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales

El instituto analizado en el fallo, es reconocido como un derecho que en su ejercicio posee una dimensión individual y una dimensión social y Díaz Cafferata (2009) lo define como:

La facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones, 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. (p.153)

Es entonces un derecho de las personas en relación con el Estado y en particular con la forma republicana de gobierno, y por lo tanto su ejercicio tiene una directa

vinculación con la obligación estatal de socializar la información que se encuentra en su poder.

Desde esa perspectiva, Basterra (2010) afirma que es “la obligación estatal de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de acceder a un bien colectivo que es la información estatal. “(p.14)

No se trata de cualquier información, sino de la que genera la actividad desplegada por el Estado, sus decisiones, sus prioridades, la aplicación de recursos y, por lo tanto, el acceso ciudadano a la misma se vincula con principios de participación y control, restringe la discrecionalidad de quienes transitoriamente son responsables de la gestión pública y habilita el escrutinio ciudadano de su accionar.

En cuanto a la jurisprudencia internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el fallo “Claude Reyes y otro vs. Chile” (2006) anteriormente citado, considera que la negativa a entregar la información requerida debe adoptarse con una decisión estrictamente fundada en las excepciones establecidas por la Convención y que la denegatoria genérica o la respuesta incompleta suponen la violación del artículo 13 de la misma. Establece además una regla fundamental: la obligatoriedad del Estado en la adopción de las medidas necesarias para asegurar el efectivo derecho de acceso a la información bajo su control y responsabilidad.

En otro caso relevante, "Gómez Lund vs. Brasil"(2010), el Tribunal Regional, emite sentencia en la que se reconoce el derecho de acceder a información vinculada a personas desaparecidas y, en el mismo sentido que "Claude Reyes", declara la violación del artículo 13 de la Convención y el consecuente deber del Estado de brindarla.

Tal como explica Albanese (2014), la incorporación de los Tratados internacionales de Derechos Humanos al sistema jurídico argentino con jerarquía constitucional, obliga al Estado en dos sentidos:

Por una parte, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la CADH, por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.(p.107)

En cuanto a la legislación nacional, el Decreto N° 2103/12 ordena dejar sin efecto el carácter secreto o reservado de los Decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional con anterioridad a la vigencia de la medida, establece las excepciones, y reconoce en sus considerandos que dicha norma forma parte de un proceso de profundización de un camino de transparencia y acceso a la información que reconoce entre sus antecedentes al Decreto N° 1172/03.

Cuatro años después, la Ley 27.275 reconoce en su artículo 1° que la presunción de publicidad, máxima divulgación y la transparencia constituyen—entre otros—los principios rectores del acceso a la información pública, establece un sistema de mínima restricción con excepciones taxativas y limitadas, en el artículo 4° admite la tesis amplia de legitimación activa sin requisitos de acreditación de interés legítimo, derecho subjetivo o patrocinio letrado y en el artículo 13 califica a la negativa genérica o deficientemente fundada, el silencio, la ambigüedad o inexactitud de la respuesta estatal como actos ilegítimos que acarrearán responsabilidad a los funcionarios que los realicen, recogiendo en su texto los principios y condiciones de acceso construidos a través de la jurisprudencia.

En cuanto a los antecedentes de la Corte Suprema, Gelli (2016), destaca una sucesión de fallos que reafirman la extensión y límites de su ejercicio de acuerdo a las interpretaciones brindadas por la CIDH² y detalla:

Conviene tener presente que de acuerdo a la jurisprudencia de la propia Corte Suprema, el Tribunal elabora reglas y criterios acerca de los derechos que considera operativos cuando el legislador no los reglamenta...Sin embargo, la doctrina de la Corte resulta pertinente después de la reglamentación legal ante eventuales disposiciones de la ley sancionada que resulten ambiguas, cuyo sentido no sea claro o que limiten irrazonablemente otros derechos y garantías esenciales de las personas, consagrados en la Constitución Nacional o en los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.(p.2)

² Se refiere a los fallos Asociación por los Derechos Civiles c/PAMI" (2012), CIPPEC c/ EN- MDS (2014), Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A." (2015) y "Garrido c/ EN - AFIP" (2016).

VI-Análisis de la Autora

En el fallo analizado la Corte justifica correctamente su decisión, subsume los puntos en disputa en el caso particular a la legislación vigente, sostiene su propia jurisprudencia y ratifica el reconocimiento de la CIDH como autoridad interpretativa en relación a los requisitos de operatividad de los Tratados Internacionales, en ejercicio de control convencional.

En su rol de intérprete último de la legislación argentina, objeta la fundamentación del fallo de Cámara que pretende justificar la atribución estatal de negar la información solicitada a través de una norma reglamentaria de inferior jerarquía, y con esa decisión desconoce derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, a partir de una interpretación desacertada de la aplicabilidad del Artículo 16 de la Ley 25520 de “Inteligencia Nacional”, su Decreto Reglamentario N° 950/02 y de acuerdo al régimen acotado de excepciones establecido en el artículo 16 inciso a) Anexo VII del Decreto N° 1172/03.

Cuestiona adecuadamente la negativa genérica de acceso brindada por la Secretaría Legal y Técnica por resultar violatoria del sistema restringido de excepciones fijado por la jurisprudencia de la CIDH, y recogido en el texto del artículo 13 de la ley 27275, vigente en virtud de las pautas de operatividad establecidas en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

La Corte constata que, aún con la vigencia del Decreto N° 2103/12, una parte de la documentación requerida por Savoia no se encuentra relevada de la condición de reserva, por lo que persiste el gravamen del recurrente y reprocha el incumplimiento de la exigencia de una explicación fundada.

El Máximo Tribunal aplica la norma abstracta en el caso concreto, concluye que se trata de una resolución arbitraria, asume adecuadamente el rol de última *ratio* en el efectivo cumplimiento de los derechos garantizados por la Constitución Nacional y resuelve dejar sin efecto la sentencia.

Con la sanción de la Ley 27275, en el año 2016 el Estado dio cumplimiento a su obligación de dictar las normas legales que garanticen el ejercicio efectivo del derecho reclamado, bajo los estándares y principios fijados por el artículo 13 de la Convención,

de acuerdo a la jurisprudencia de la CIDH y a las obligaciones emanadas por la Constitución Nacional.

Si bien la parte actora introduce dentro de los fundamentos de la apelación que, por tratarse de Decretos del último gobierno de facto y sobre la base del “derecho a la verdad”, la cuestión debatida implica un supuesto de gravedad institucional y por ello excede el interés particular, según se detalla en el considerando 5 del fallo analizado (p.7), la Corte no la aborda entre sus argumentos, aún cuando existe jurisprudencia propia e internacional para fundamentar que le asiste razón al peticionante en el planteo formulado.

VII- Reflexiones finales

A lo largo del análisis propuesto en relación al fallo Savoia, se expusieron los hechos de la causa que comienzan con la petición de un ciudadano a acceder a información en poder del Estado y la negativa institucional a brindarla, luego recorrimos la historia procesal que se inicia con tal decisión y la reconstruimos hasta llegar a la sentencia de la Corte que resuelve la cuestión planteada a favor del peticionante.

Se analizaron los fundamentos del fallo, se constata que en la sentencia se tuvieron en cuenta la Ley 27275 y el Decreto N° 2103/12- ambas normas sancionadas con posterioridad a la resolución de la causa -y queda demostrado que se encuentran fundadas en sólidos y reiterados antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios.

En la sentencia que nos ocupa, además de la resolución del caso particular -en el que se corrobora la acción ilegítima del Estado-la Corte enuncia y desarrolla los principios que establecen el alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado y los requisitos que éste debe cumplir -si se negara a otorgarla- para un ejercicio legítimo de la restricción del derecho y destaca que los mismos han sido reconocidos por normas nacionales e internacionales y jurisprudencia propia y de la CIDH.

Consagra la presunción de que toda información que se encuentra en poder del Estado es accesible y reconoce que la excepción a esa presunción sólo puede ser considerada legítima si se encuentra justificada en excepciones establecidas por ley

previa y fundada en causas permitidas por la Convención Americana de Derechos Humanos.

Las condiciones del sistema de restricciones así definido impone al Estado la obligación de demostrar que su decisión se encuentra debidamente justificada, limita la posibilidad de un accionar arbitrario y permite el control ciudadano tanto del desarrollo de las funciones públicas como de la evaluación de los resultados.

En los considerandos 13 y 14 del fallo, la Corte también señala la arbitrariedad de la decisión de la Cámara, al negar la legitimación al peticionante y ratifica que para reclamar el derecho de acceso a la información pública se reconoce una legitimación activa amplia, sostenida en abundante jurisprudencia. Afirma que toda persona por el sólo hecho de pertenecer a una comunidad, tiene derecho a conocer el desempeño de sus gobernantes y funcionarios públicos sin necesidad de invocar afectación personal ni interés directo y que la información no es propiedad de los gobiernos sino de las personas, por lo que su acceso no resulta de un favor de aquellos sino de una obligación institucional de resguardo y garantía de acceso a la ciudadanía.

Con este fallo la Corte brinda la primera interpretación jurisprudencial del texto de la ley 27275, vinculando el ejercicio del derecho ciudadano en las condiciones establecidas, con la garantía de los principios de transparencia y escrutinio ciudadano de los actos públicos, propios de un sistema republicano de gobierno.

Por lo dicho, el Fallo “Savoia” se constituye en un antecedente fundamental en el proceso de transformación de las prácticas institucionales, habitualmente reticentes a la observación pública, y a la cultura de la participación.

Se trata de una sentencia que determina con toda claridad que, la misma norma que garantiza el derecho individual de acceso a la información pública como uno de los que comprende el derecho a la libertad de expresión, establece condiciones fundamentales para controlar a la administración, reducir la arbitrariedad y aportar a la transparencia, mejorar la calidad de las instituciones a partir del escrutinio público y fortalecer el vínculo entre el Estado y el ciudadano, en su condición de individuo y como parte integrante la sociedad civil.

VIII- Referencias

Doctrina

- 1-Abramovich, V. y Courtis, C. (2000) El acceso a la información como derecho. *Anuario de Derecho a la Comunicación*, (Vol. 1), p.1
- 2-Albanese, S. (2014) La Corte Suprema y el alcance de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana 1994-2014, recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5>
- 3-Basterra, M. (Mayo, 2010) El Derecho de acceso a la Información Pública: Análisis de la Ley Federal. En J. Vanossi (Presidencia) Sesión Pública del Instituto de Política Constitucional. Conferencia llevada a cabo en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires.
- 4-Díaz Cafferata, S. (2009) El Derecho de acceso a la Información Pública: Situación actual y propuestas para una Ley. *Lecciones y Ensayos*, (Nº 86), p.153.
- 5-Gelli, M. (2016) Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones. LA LEY 27/09/2016, LA LEY2016-E, 1040 Cita Online: AR/DOC/2969/2016

Jurisprudencia

- 1-CIDH, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de diciembre de 2006, Serie C, 151, párr.92.
- 2-CIDH, Caso “Gómez Lund y otros (“Guerrilla do Araguaia”) vs. Brasil”, sentencia del 24 de noviembre de 2010.
- 3-CSJ “Asociación por los Derechos Civiles c/ E.N. PAMI -dto.1172/03 s/amparo Ley 16986”, C.917, XLVI, 4 de diciembre de 2012.
- 4-CSJ “CIPPEC c/ EN- MDS-dto.1172/03 s/amparo Ley 16986”, C.830, XLVI, 26 de marzo de 2014.

5-CSJ “Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A.s/amparo por mora”,37747/2013 ,10 de noviembre de 2015.

6-CSJ "Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/amparo ley 16986".591/2014, 21 de junio de 2016.

7-CJS (49-S) CS1 en relación a los autos “Savoia, Claudio Martín c/EN – Secretaría Legal y Técnica (dto.1172/03 s/ amparo Ley 16986”. 315/2013, 7de marzo de 2019.

Legislación

1-Ley N° 16.986 Publicada en el Boletín Oficial el 20 de octubre de 1966, N° 21050

Convención Americana de Derechos Humanos, recuperada de:

<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/documentosbasicos2018.pdf>

2-Ley N° 23.054 Publicada en el Boletín Oficial el 27 de marzo de 1984, N° 25396

3-Constitución de la Nación Argentina recuperada de:

<https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

4-Ley N° 25.520 Publicada en el Boletín Oficial el 06 de diciembre de 2001 N° 29790

5-Decreto N° 950/02 Publicado en el Boletín Nacional el 06 de Junio de 2002,

recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-950-2002-74896>

6-Decreto N° 1.172/03 Publicado en el Boletín Oficial el 04 de diciembre de 2003 N° 30291

7-Decreto N°04/10 Publicado en el Boletín Nacional el 06 de Enero de 2010,

recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-4-2010-162573>

8-Ley 27.275 Publicada en el Boletín Oficial el 29 de setiembre de 2016 N°: 33472

Fallo:

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-savoia-claudio-martin-secretaria-legal-tecnica-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa19000031-2019-03-07/123456789-130-0009-1ots-eupmocsollaf?#>