



## **TRABAJO FINAL DE GRADO**

**Florencia Belén Martínez Caligari**

DNI 38.000.315- Legajo: ABG07231

Tutor: Carlos Isidro Bustos

**Nota al fallo- “Derecho de Acceso a la Información Pública: Una de las más sólidas garantías de la democracia moderna”**

Sentencia: "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986"- Corte Suprema de Justicia de la Nación (19/04/2019)

Este trabajo, si bien ha requerido de esfuerzo y mucha dedicación, no hubiese sido posible su finalización sin la cooperación desinteresada de todas y cada una de las personas que me acompañaron en el recorrido laborioso de este trabajo y muchas de las cuales han sido un soporte muy fuerte en momentos de angustia y desesperación, primero y antes que todo, dar gracias a Mis Padres, Arnaldo Martínez y Andrea Caligari por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente. En segundo lugar agradecer a mi tía Luciana Martínez, quien sin su apoyo, confianza y aliento no podría haber llegado hasta esta instancia final. En tercer lugar agradezco a mi Jefa la Dra. Alicia M. Vargas de la Silva, quien desde el primer instante me ha enseñado los gajes del oficio. Y gracias a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio.

Mil veces gracias.

**SUMARIO:** I.- Introducción. II.- Problemática Jurídica: Relevancia Jurídica. III.- Cuestiones procesales: Historia procesal, Hechos, decisión. IV.- Ratio decidendi. V.- Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. VI.- Postura de la Autora. VII. Conclusión Final. VIII.- Referencias Bibliográficas.

## **I. Introducción:**

El presente trabajo tiene por objeto precisar en qué consiste el derecho de acceso a la información pública, estudiar cómo ha sido regulado en nuestro país, en los Pactos Internacionales y en el derecho comparado, y efectuar propuestas para el dictado de una norma que regule el acceso a la información pública en Argentina.

El acceso a la información pública representa un derecho fundamental para todos los ciudadanos que deseen buscar y recibir información y datos del Estado. Asimismo, dicho derecho es importante ya que permite participar en los asuntos políticos y en las acciones del Estado a todo ciudadano. Dicho derecho ha sido definido en la Ley 27.275 como aquel que “comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados [...], con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma” (art. 2). Dicha Ley fortalece la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo, permite reforzar la legitimidad del sistema democrático incorporando al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Como bien se mencionó anteriormente el acceso a la información es amparado por el derecho fundamental a la libertad de expresión. Este derecho se encuentra reconocido en el art.19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el art.19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el art.13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José; en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y el art. 4 de la Carta Democrática Interamericana, los cuales se volverán a mencionar y analizar en el transcurso de este trabajo.

## **II. Problemática jurídica: Relevancia Jurídica.**

Frente a este fallo en particular nos encontramos ante un problema jurídico de relevancia, ya que entra en conflicto el Derecho de Acceso a la Información pública, ley 27.275, con lo dispuesto anteriormente al dictamen de dicha ley, que el mismo sería el decreto 1172/03 art.16 inc. A del anexo VII. Lo que principalmente se discute es si el Poder Ejecutivo Nacional puede negarse a brindar la información solicitada por el Sr. Savoia.

La importancia de este fallo radica en la necesidad de garantizar el derecho de todo ciudadano a la libertad de opinión y expresión. Es un instrumento para la participación del ciudadano en la gestión pública. No se podría, por lo tanto, conocer las acciones y gestiones de gobierno en forma transparente como así tampoco debatir las mismas. De esta manera se contribuye al fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho.

## **III. Cuestiones Procesales: Historia procesal, Hechos, Decisión.**

### Hechos:

Claudio Martin Savoia, en su calidad de periodista, inicio una acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra la Secretaria Legal y Técnica de Presidencia de la Nación a fin de que se le haga entrega de copias de decretos del Poder Ejecutivo de facto dictados entre los años 1976 y 1983. La referida Secretaria rechazo la solicitud fundamentando que los decretos en cuestión no eran de acceso público ya que eran de carácter “secreto” y “reservado”, alegaron que no existía normativa genérica alguna que habilite su publicidad ( artículo 16, inc. a del anexo VII del decreto 1172/03).

Por consiguiente, Savoia sostuvo que el decreto 4/2010 había quitado dicha clasificación de seguridad a las normas solicitadas. Por último, solicitó al tribunal que exigiera la documentación aludida para poder corroborar si la clasificación como secreta y reservada era legítima.

### Historia procesal:

La Jueza de primera instancia hizo lugar al amparo, alegando que asistía razón al demandante en cuanto a la interpretación y al alcance del decreto 4/2010, acentuando la importancia que el acceso a los decretos requeridos tiene para la sociedad argentina. A tal efecto, sentenció al Poder Ejecutivo a exhibir la documentación solicitada en el término de Diez días, siempre y cuando no estuviera comprendida en las excepciones de los Arts.2 y 3 del decreto 4/2010.

Frente a ellos, el Estado Nacional interpuso recurso de apelación, el que fue llevado a cabo por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, ente que rechazó la acción de amparo; sostuvieron que Savoia carecía de legitimación por no haber probado un interés concreto y distinto al de cualquier ciudadano. Por otro lado, alegaron que el Poder Ejecutivo había actuado legítimamente al denegar el acceso a cierto tipo de información para garantizar la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores.

Savoia interpuso un recurso extraordinario federal contra la sentencia de la Cámara. Alego además que el asunto iba más allá del interés particular, ya que se trataba del pleno ejercicio del derecho a la verdad respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la última dictadura militar.

### Decisión:

Finalmente, la Corte Suprema con la firma de Juan Carlos Maqueda, Horacio Rosatti y Ricardo Luis Lorenzatti, dieron razón al planteo hecho por Savoia, lo que dio lugar al Amparo y dejó sin efecto la sentencia apelada de Cámara, ordenando el dictado de una nueva resolución que mandase al Poder Ejecutivo a conceder la solicitud hecha por el demandante.

#### IV. **Ratio Decidendi.**

La CSJN baso sus fundamentos en el surgimiento de nuevas fuentes legales tales como la Ley N°27.275 de Acceso a la Información Pública y el decreto 2103/2012 del Poder Ejecutivo Nacional, hizo referencia a que, si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas vinculadas con la pretensión, el fallo debe atender a las modificaciones introducidas.

Asimismo, con base en el sistema interamericano de derechos humanos, entendió que las restricciones al derecho de acceso deben estar previamente fijadas por una ley en sentido formal.

Por otro lado, el Tribunal descalifico el acto denegatorio por falta de motivación, ya que la Secretaria se había limitado a invocar el carácter “secreto” o “reservado” de los decretos, sin aportar mayores precisiones.

Por último, reafirmo el carácter amplio de la legitimación para solicitar información pública que corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar interés directo o personal, de conformidad con los precedentes de la propia corte y con el art.4 de las 27.275.

#### V. **Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales.**

Dentro de la Constitución, existen en su parte dogmática, ciertas garantías de las personas humanas; aquellas que sirven como medios tuitivos de los derechos personales frente al Estado. La sentencia estudiada se encuentra directamente relacionada con una sociedad democrática. Cabe destacar que *“la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal”* (CN, 1994. Art. 1).

Frente a la necesidad de estrechar los vínculos entre ciudadanos y representantes surge como indispensable establecer un intercambio de información entre unos y otros. Es así como lo entiende nuestra legislación vigente sobre esta cuestión, como lo expresa nuestra Constitución Nacional en su art 75 inc. 22, que les otorga a distintos

tratados internacionales que suscriben al derecho de la libre información una jerarquía constitucional.

Como expresa la Declaratoria Universal de los Derechos Humanos en su art.19, la Convención Americana de Derechos Humanos art 13 inc. 1, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art 19 inc. 2, como así también argentina adhiere a la Convención Interamericana contra Corrupción.

En este sentido la jurista Basterra, M. señala:

*“Que el acceso a la información se vincula directamente con la publicación de los actos del gobierno y el principio de transparencia de la administración. Es un principio indispensable del sistema republicano y democrático del gobierno”.* (2016, p. 12).

Y así lo señalo la Corte Americana de Derechos Humanos al establecer que el derecho a la divulgación de información en poder del estado juega un rol muy importante en una sociedad democrática. El art 13 de la convención comprende una obligación positiva de parte del estado de brindar el acceso a la información que tiene en su poder lo cual es necesario para evitar abusos de poder de los funcionarios de turno y promover así la transparencia de sus actos. En este sentido el estado debe dar una respuesta concretamente fundada, cuando por algún motivo y siempre que la ley así lo permita se le solicite información y dicha información este limitado a un caso concreto.

Lo referido anteriormente es sostenido en el art 13 de la ley de Acceso a la Información Pública 27.275 y en concordancia a lo expresado en el fallo CLAUDE REYES C/ CHILE; la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en este caso se expresó que:

*“La autoridad estatal administrativa no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada que permitiera conocer los motivos en los que se basó para no entregar la información, [...], por lo anteriormente indicado la corte concluyo que la referida decisión de la autoridad administrativa violo el derecho a las garantías judiciales consagradas en el art 8.1 de la convención”.* (2006)

En el mismo sentido se expide el fallo GUSTINIANI, RUBEN H. C/ YPF S.A:

*“Los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y razones por las cuales su entrega resuelta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido (CSJN, Fallo: 338:1258, 2015, p. 16).*

En este orden de ideas se resalta lo expresado en el fallo analizado, SAVOIA C/ SECRETARIA LEGAL Y TECNICA, no solo la falta de fundamento del acto negatorio de la secretaria legal y técnica como así también el alcance amplio que cabía reconocer la legitimación activa para el ejercicio del derecho. No pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud que acredite derecho o interés legítimo o que actúe con patrocinio letrado.

Lo mencionado anteriormente ya había sido sostenido en el fallo CIPPEC C/ EL ESTADO NACIONAL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL:

*“En materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente.” (CSJN, Fallo: 337:256, 2014).*

Sobre este tema también se expresa CAFFERATA en “Lecciones y Ensayos 86 del 2009”, señalando:

*“...No es necesario poseer ninguna otra condición para poder exigir este derecho, el ciudadano no debe ser compelido a expresar los motivos de su requisitoria.” (2009, p. 4. Punto 3).*

Sumado a todo lo antes expuesto y haciendo propias las palabras expresadas por la jurista Martínez García M, P:

*“(...) los requisitos para alcanzar la legitimación activa no deberían ser exigentes, ya que de serlo, se estaría obstaculizando el fin del mismo: el acceso, produciendo una lesión en el derecho reconocido constitucionalmente, afectando así las debidas garantías del sistema republicano, alterando la tutela judicial efectiva” (Martínez García M. Pilar, 2015, punto 3).*

Por último hay que tener presente que al día de hoy a pesar de tener una ley vigente existen miles de proyectos de ley de acceso a la información que tiene estado parlamentario, esto hace referencia a que están habilitados para ser debatidos y tratados en el recinto, que aun no le han dado la importancia necesaria para llevarse a cabo. A



principios del año 2014, la Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación señaló que los proyectos de ley de acceso a la información serían tratados durante el año, a los cuales jamás se les dio lugar.

Para culminar las Autoras Marta Oyhanarte y Mora Kantor expresaron:

*“El conocimiento de la ciudadanía sobre el acceso a la información como derecho es mínimo. El Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas en la Argentina de 2002 afirmaba que el 1% de los encuestados (sí, sólo el 1%!) menciona el derecho a la información como un derecho relevante para la democracia. Y de ese porcentaje, sólo unos pocos sabían cuáles son los canales adecuados para exigir información. Estos números no han variado en los últimos años. La cultura de la transparencia y de la participación, de la que el acceso a la información es un componente imprescindible, es directamente proporcional a la cultura cívica de la ciudadanía y al estado de desarrollo democrático de un país. Y en cuanto a calidad democrática, esta se mide por la calidad de las instituciones, es decir por la forma en que quienes habitan una comunidad han sabido organizar su vida pública, son las reglas de juego y los mecanismos para hacer cumplir esas reglas de juego. Huelga decir que también en este aspecto la debilidad es enorme.”* (Oyhanarte y Kantor, 2015, p. 278).

## **VI. Postura de la autora.**

El Art. 14 de la CN cita que: *“Todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio...de petionar a las autoridades...”*

En este fallo se puede establecer que contar con la información apropiada les permite a los ciudadanos tomar conocimiento acerca de que está haciendo el gobierno con relación a los asuntos que les conciernen y afectan como tal.

La información que el estado posee y produce es de la comunidad, y son los individuos quienes deben controlar y evaluar las decisiones que los funcionarios

adoptan. Si los mismos contaran con esta información, estarían mejor preparados para juzgar y exigir razones acerca de las decisiones adoptadas por su gobierno.

Si bien la Ley 27.275 es una ley que se anhelaba de hace tiempo, ya que contar con ella le permitiría a la sociedad obtener una transparencia política. En definitiva, el acceso a la información es una necesidad social que no se puede impedir.

En suma, la corte reafirma que la información brindada debe ser de total plenitud informativa que puede ser solicitada sin alegar una situación jurídica especial (legitimación amplia) entendiéndose así que cualquier restricción a este derecho debe surgir de una ley formal del congreso (principio de legalidad).

Si bien la Corte en el fallo le dio la razón a Savoia, y que la mayoría de los decretos secretos se hicieron públicos hay muchos que aún siguen siendo reservados y a la luz de la ley de acceso a la información pública; la sola afirmación por parte del estado acerca de su carácter “secreto y reservado” de determinadas normas sin mencionar expresamente en que norma jurídica se fundamenta, es verdaderamente insuficiente resultando así que a la actualidad aún quedan 16 decretos “secretos” firmados por la última dictadura y otros 1.483 clasificados como “reservados”, que no han sido incluidos en las desclasificación que se impuso.

El fallo de corte dispuso que, si el Estado considerase que, aun hoy, algunos de ellos deberían permanecer en secreto, por referirse a cuestiones de seguridad, defensa, o política exterior; se explicasen las razones. Y que la restricción al ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser excepcional y orientadas a satisfacer un interés público e imperativo por eso debe acogerse 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 derecho, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del mismo.

Vale destacar la importancia que reviste el tipo de información solicitada en este fallo, debido a que los datos que se encuentran en los decretos se enmarcan directa o indirectamente en el derecho a la verdad, la justicia, si bien es de puro conocimiento que muchas veces reconstruir el pasado, reconocer los errores cometidos y formar una opinión pública vigorosa que contribuya a la recuperación democrática y a la reconstrucción del estado de derecho.

La realidad es que aun hoy se debate los términos de adecuación de los sujetos obligados para la implementación de la ley y la misma dista de ser una herramienta conocida por los ciudadanos. La falta de una obligación del organismo a cuanto a la obligación de políticas de comunicación con el fin de difundir los mecanismos vigentes de acceso a la información pública dificultan aún más la aplicación del ejercicio de este derecho. Sin dudas, y pese a esto la sentencia de la CSJN representa un impulso extra en ese camino que todavía queda mucho por recorrer.

## **VII. Conclusión final.**

Como epilogo de todo lo apuntado hasta aquí, cabe destacar que la sentencia estudiada se ha resuelto de manera concluyente con respecto a la problemática de la necesidad de fundamentación del acto que deniega un pedido de acceso a la información pública, resguardándose así en principios esenciales de nuestro propio sistema democrático: el de publicidad de los actos de gobierno y el de transparencia de la administración.

Si bien es necesario destacar el trabajo del Tribunal Supremo, ya que los mismos profundizaron con la lectura correcta de los antecedentes del fallo y lo planteado por el actor, he allí la apropiada resolución del mismo. Con esta Sentencia, la Corte establece un antecedente que servirá de referencia al momento de plantearse casos similares traídos a la justicia.

## VIII. Referencias Bibliográficas

### Doctrina

- <http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2017/09/LA-LEY-27.275-DE-ACCESO-A-LA-INFORMACION%CC%81N-PU%CC%81BLICA.-UNA-DEUDA-SALDADA.pdf>
- <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>
- [http://server1.utsupra.com/doctrina1?ID=articulos\\_utsupra\\_02A00393374278](http://server1.utsupra.com/doctrina1?ID=articulos_utsupra_02A00393374278)
- Oyhanarte Mora, Kantorel M (2015), El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad. En Poder Ciudadano, Corrupción y Transparencia, Informe 2014. (pp 253-280). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ed. Eudeba. [http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/04/Libro\\_PoderCiudadano\\_CapVII-Acceso-a-la-informacion-publica.pdf](http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/04/Libro_PoderCiudadano_CapVII-Acceso-a-la-informacion-publica.pdf)

### Jurisprudencia

#### Nacional:

- "CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986". CSJN, Fallo: 337:256 (2014)
- "Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora" CSJN. Fallo: 338:1258 (2015)

#### Internacional:

- "Claude Reyes y otros vs. Chile". Corte IDH, Sentencia 19/09/2006.

### Legislación

- Constitución Nacional de la República Argentina (1994), Art 1, 75 inc. 22.
- La declaratoria universal de los derechos humanos art.19, la convención americana de derechos humanos art 13 inc. 1, el pacto internacional de derechos civiles y políticos art 19 inc. 2.
- Ley de Acceso a la Información Pública, Ley. 27.275.