



LA CAUSA “SAVOIA” Y EL ALCANCE DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

NOTA A FALLO

Autora: Carolina Anabel Parigiani

D.N.I.: 35096155

Legajo: VABG32640

Prof. Director: César Daniel Baena

Carrera: Abogacía

Bahía Blanca, Julio 2020

Sumario: I.- Introducción. – II.- La plataforma fáctica, su historia procesal y la decisión de la Corte. - III.- Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia. - IV.-Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – a) Derecho al acceso a la información pública: su utilidad y su jerarquía. – b) El principio de máxima divulgación y la información exceptuada del régimen argentino. - c) Tratamiento jurisprudencial. d) Postura de la autora. - V.- Conclusión. - VI.- Referencias.

I.- Introducción

El derecho al acceso a la información pública reivindica la postura de nuestro país suscrita por el artículo 1 de la Carta Magna, al admitir a la forma de gobierno republicana como ápice rector de nuestro sistema. Esto, sumado con la consagración del principio de máxima divulgación, colabora con la transparencia en la gestión de los recursos humanos y económicos, así como también para promover un sistema de contralor retroalimentado entre gobernantes y gobernados (Basterra, 2010). El fallo analizado, “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (dto 1.172/03) s/ amparo ley 16.986” resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tiene como esencia, perseguir a quienes desisten de cumplir con sus obligaciones de informar, por un lado, y por el otro, reivindicar la posición del ciudadano a la hora de ahondar en la verdad respecto a períodos históricos en donde existen grises respecto a la actuación del estado.

Desde otro punto de vista, siguiendo a Basterra (2016), esta imprescindible prerrogativa no siempre tuvo el mismo peso teórico ni la preponderancia técnica que hoy se le reconoce. No obstante, verificamos a simple vista que resulta necesario en un sistema regulado de acceso a la información bajo poder del Estado, ciertas excepciones a fin de salvaguardar determinada información catalogada como “Secreta” o “Reservada”. Este recaudo se incrementa en temáticas donde existe información privilegiada, altamente cotizada en el orden internacional o regional, que de conocerse puede alterar el estado de paz interior, relaciones diplomáticas y/o la vida de un país.

Resulta menester verificar que en este caso podemos observar cómo son puestos en tela de juicio estos tres puntos centrales de análisis al derecho invocado: El fin de la censura de los secretos de la dictadura, la máxima divulgación y las reservas del actual estado democrático. Dicho esto, vemos que la relevancia de análisis de este fallo radica en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación debió superar las disyuntivas planteadas por las partes del proceso, tocando de principio a fin, casi toda la estructura del derecho a la información pública.

Desde otro punto de vista, la Corte tuvo que entender un problema de relevancia, ya que existen una indeterminación en la norma aplicable al caso. Siguiendo a Moreso y Vilajosana (2004), si existen dentro de un sistema jurídico normas que resuelven una cuestión, pero no pueden ser aplicadas al mismo tiempo por su contenido, estamos ante una indeterminación causada por una contradicción o antinomia. Esto es, un conflicto entre normas que impiden, a prima facie, dilucidar cuál será aplicable al caso en concreto. En la causa “Savoia” podemos verificar esta problemática, ya que, en el inicio de la contienda, el juzgado de primera instancia fundamentó la viabilidad del pedido de información por aplicación del decreto 4/2010, que desclasificó los decretos solicitados. Posteriormente, vemos que el tribunal de alzada, fundamentó que la información había sido denegada correctamente aplicando el artículo 16 de la ley 25.520 (de Inteligencia Nacional). Esto sin dejar de lado que, mientras se suscitaba el pleito, se dictaron el decreto 2.103/2012 y la ley 27.275 (de Derecho a la Información Pública), concordantes con los derechos aquí discutidos. Podemos visualizar que la Corte Suprema de Justicia, ha tenido que ponderar todas estas normativas en pos de individualizar una solución razonablemente fundada.

A continuación, vamos a revisar la plataforma fáctica del caso, la historia procesal de la *litis*, los argumentos del tribunal a quem y su posterior decisión. Además, vamos a

visualizar los postulados obtenidos de la doctrina especializada y la jurisprudencia relacionada para luego sentar posición en el tema tratado, específicamente en cuanto a las implicancias y el alcance del derecho al acceso a la información pública en la actualidad.

II.- La plataforma fáctica, su historia procesal y la decisión de la Corte

El periodista Claudio Martín Savoia realizó una solicitud a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, a los fines de tener acceso a los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo en el período 1976 a 1983. Dicho petitorio fue desestimado por el órgano requerido en virtud de que la información fue catalogada como “Secreta” por sus vinculaciones con la seguridad, defensa o política exterior del país.

Este desaliento a las pretensiones de Savoia provocó que interponga una acción de amparo, la cual fue próspera en primera instancia, ya que le habían dado lugar a la recepción de dicha información, pero quedó trunca tras una apelación fructífera del Estado Nacional. Los fundamentos de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal señalaron que el peticionario no tenía legitimación para demandar por no tener interés cierto respecto al acceso a dicha información, además de no haber acreditado su condición de periodista. Ante esta negativa, el actor promueve un recurso extraordinario federal por hallarse en juego la interpretación de normas constitucionales, supranacionales y vinculado esencialmente a violaciones de derechos humanos.

El Máximo Tribunal, votando sus miembros de forma unánime, verificando la extensión de las inobservancias de los jueces de la Cámara de Apelaciones interviniente, sumado a la reciente incorporación al plexo normativo argentino de la ley 27.275 en el año 2016 (posterior a los hechos invocados), resuelve descalificar la sentencia recurrida

como acto jurisdiccional válido y ordena que se resuelva la cuestión teniéndose como legitimado al actor y lesionado por la negativa estatal en sus derechos constitucionales.

III.- Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia

El Máximo Tribunal de nuestro país, aunque todos los magistrados votaron por la afirmativa en cuanto al petitorio del actor, el magistrado Carlos Rosenkrantz se excusó por decoro en virtud del artículo 30 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Los miembros restantes toman primero la decisión de admitir el recurso planteado por la actora ya que consideró que era el medio más idóneo para proseguir con su reclamo, así como también para proteger un derecho de tal magnitud y raigambre. En segundo lugar, calificaron al accionar de la Secretaría Legal y Técnica como irregular debido a su falta de fundamentación respecto a la calidad de “Reservado/Secreto” de los decretos solicitados. Esgrime la Corte que tampoco se precisó la normativa en la cual se basan para dicho dictamen. La falta de información, en este sentido, constituyó un obrar inapropiado al igual que el silencio de la administración en cuanto a la motivación de su accionar.

Por otro lado, la Corte expuso que el petitorio del periodista pese a que resulta parcialmente cumplido debido a la publicación de varios de los decretos solicitados entre abril de 2013 y noviembre de 2014, aún persistía a la fecha de la sentencia ya que muchos se encontraban aún sin desclasificarse y publicarse, sin existir aclaraciones del motivo de la censura. El Máximo Tribunal argumenta, además, que los distintos decretos y leyes en los cuales se había fundamentado la negativa al actor (decretos 1.172/03 y 4/2.010 especialmente), no serían aplicables ya que en su momento no se contaba con una normativa regulatoria específica, resolviendo la antinomia presente en los planteamientos. Esto motivó a implementar en el caso una legislación actualizada,

promulgada el 29 de septiembre de 2016, bajo el título “Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública” n° 27.275, para poner fin a la indeterminación del derecho descripta por las partes del proceso y que enmarcamos como un problema de relevancia. La misma posibilitó el dictamen final en cuanto el demandante lesionado se lo tuvo como legitimado y al estado como transgresor de su derecho constitucional, todo en virtud del reciente marco normativo.

Debemos recalcar y enaltecer la decisión del Máximo Tribunal, en cuanto al mérito de incluir dentro de los fundamentos de la sentencia, la reivindicación de lo dispuesto por los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (art. 75 inc 22 CN)- especialmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13 de dicho tratado, ratificado en el artículo 4 de la nueva Ley) y la jurisprudencia sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo “Claude Reyes Vs Chile”- contribuyendo al desarrollo jurisprudencial local e interjurisdiccional en la materia, afirmando la legitimación activa en cabeza cualquier persona humana o jurídica que solicite dicha información.

IV.- Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

a) Derecho al acceso a la información pública: su utilidad y su jerarquía

El encuadre constitucional del derecho al acceso a la información pública lo encontramos en el primer artículo de nuestra Carta Magna Nacional al declarar que para nuestro país se adopta la forma de gobierno republicana, representativa y federal. El sistema republicano, por su parte, queda configurado por la clásica triada de poderes legislativo, ejecutivo y judicial, quienes a su vez van a responder ante el pueblo que gobiernan. La imposición de esta responsabilidad implica, entre otras cuestiones, dar

publicidad a los actos de gobierno, lo cual legitima a los representados a solicitar toda aquella información que den cuenta del *statu quo* de dichas actuaciones (Giaccaglia et al 2017). En cuanto a su encuadre internacional, haciendo especial alusión a los tratados incluidos dentro de la jerarquía constitucional (Art. 75 inc. 22 C.N.), vemos que la prerrogativa de buscar, solicitar y exigir información de toda índole se considera un derecho humano esencial para la vida en sociedad.

Si nos adentramos en el ordenamiento jurídico interno podemos apreciar que esta imprescindible facultad de la persona fue mutando a lo largo de los años, pasando por distintas regulaciones decretadas por el poder ejecutivo hasta llegar en el año 2016 a su efectivo tratamiento por una ley nacional. Hablamos entonces de la ley 27.275 que pasó a ocupar el rol de “herramienta clave para promover la participación ciudadana en la transparencia y el control en la administración pública” (Giaccaglia et al, 2017, pp. 8).

b) El principio de máxima divulgación y la información exceptuada del régimen argentino

El artículo 1 de la ley citada ut supra reglamenta los diversos principios rectores que dominan la materia. Uno de ellos, quizás el más trascendente para el análisis del caso “Savoia”, es el de máxima divulgación. En palabras de la ley implica que: “toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas”. No obstante, debemos evitar impregnar a esta especial categoría de derechos -por esenciales que resulten- de un carácter absoluto.

Aquí vamos a seguir al Dr. Díaz Cafferatta (2009) en cuanto advierte que de no limitarse el acceso a la información pública se puede llegar a vulnerar algún derecho de otra persona -como ser el de la intimidad, el honor, entre otros-. Además, deben tenerse

en cuenta determinados datos sensibles de interés público -como secretos estratégicos de la seguridad nacional, por ejemplo-, por lo cual resulta menester contar con un sistema de casuísticas que permitan reservar cierto contenido por parte de quien la detenta.

c) Tratamiento jurisprudencial

Llegados a este punto resulta imprescindible mencionar ciertos considerandos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que abrieron el panorama del derecho aquí analizado. Entre los antecedentes más relevantes encontramos al fallo de la causa “Asociación Derechos Civiles c/ PAMI dto 1.172/03 s/amparo ley 16.986” en donde la Corte nos ilustra sobre el límite de la transparencia que implica el principio de máxima divulgación, el cual no genera perjuicios a los interesados si es que está correctamente informado el motivo de censura o reserva.

Por otro lado, el considerando 25 del fallo: “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora” y el ya mencionado caso: “Claude Reyes Vs Chile” nos ilustran aún más sobre el tema al decir que “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”.

d) Postura de la autora

De un tiempo a esta parte nuestro país ha padecido inclemencias lo suficientemente graves para justificar la reestructuración de su sistema de gobierno. Desde la reforma constitucional de 1994 se ha propiciado un cambio de paradigma que nos consta en cuanto se ha implementado notables avances para garantizar la estabilidad

de la democracia, así como también crecer a la par de los países de la región en cuanto a la necesidad de adecuar nuestro ordenamiento jurídico a las exigencias mundiales. Dentro de este fenómeno aparecieron infinidad de problemáticas que se han resuelto -aunque parcialmente- por medio de la labor de los tres clásicos poderes de la república. El derecho a la información pública resulta ser una de las temáticas más postergadas a comparación de otras que incluso encuentran su nacimiento en la reforma. El legislador, al sancionar la ley 27.275, no solo dio solución al fallo llevado a la corte por Savoia, sino que dio el puntapié inicial para la procreación de regulaciones tanto nacionales como provinciales en pos de construir un edificio normativo sólido.

Vistos los autos y analizado el fenómeno desde la doctrina y la jurisprudencia afín, consideramos que la resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación resulta ser un consistente acto de control entre poderes. Aquí vemos como se pondera la transparencia de los asuntos del estado por sobre cualquier excusa que esgrima la autoridad de turno. Es notable esta apreciación en cuanto la cabeza del poder judicial perdura, si se quiere, por un período más prolongado que cualquier autoridad ejecutiva y administrativa. Este criterio temporal de las funciones nos demarca la postura de los magistrados y su consciente lucha contra la arbitrariedad en estos asuntos.

Verifico importante, desde otro punto de vista, el rol preponderante que asignaron los miembros de la Corte a la legitimación activa dentro de este derecho al acceso a la información pública en virtud del artículo 4 de la ley 27.275. Considero que detentar la calidad – o no- de periodista, como le cuestionaron al actor, resulta completamente intrascendente en la actualidad. Los nuevos métodos de comunicación, las nuevas tecnologías y la ya clásica libertad de opinión nos abren un panorama propicio para conocer y estudiar nuestra historia, para así poder verificar si el proceder actual de las autoridades es coincidente o completamente contradictorio a los sucesos del pasado.

Además, resulta improcedente censurar a quien desea investigar asuntos relacionados al último período de facto en cuanto a las atrocidades cometidas sobre derechos y garantías innegables hoy en día.

Por último, afirmamos que el criterio utilizado por la Corte para apartar los decretos 1.172/03 y 4/2010 resulta uno de los aspectos más sobresalientes. En este caso compartimos su decisión de incorporar la nueva ley relativa a la prerrogativa antes mencionada por dos razones fundamentales: La primera en cuanto se aplica una ley más benigna para el actor, que luego de verificarse las inconsistencias de la negativa que da inicio a este litigio, se ponderó esencialmente su legitimación por sobre el contenido mismo de los decretos solicitados. En segundo lugar, la recepción, primero por la legislación y luego en la jurisprudencia analizada, del principio de máxima divulgación y su correlativa capacidad de excepción eficientemente fundada. Desde estos dos ejes - legitimación y el principio mencionado- considero que se ha de juzgar, de aquí en más, las contestaciones arbitrarias que se den a lo largo y a lo ancho del país cuando un ciudadano solicite información al Estado y a sus dependencias.

V.- Conclusión

El caso “Savoia” se presenta como un fragmento jurisprudencial de alto valor para el desarrollo de la doctrina respecto al derecho al acceso a la información pública. Hemos analizado sus implicancias y la importancia de su existencia en el marco del desarrollo que esta prerrogativa tiene -y va a tener- en los próximos años. Verificamos y enaltecemos en este derecho el rol de herramienta indispensable, del cual goza, para la correcta supervisión de los gobernados respecto a lo realizado por sus gobernantes.

Hemos podido apreciar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación realizó un intensivo análisis a fin de resolver el problema de relevancia que le presentaron las partes. Juzgó en consonancia al espíritu de la Constitución y tomó una decisión acorde a las potestades que la misma le atribuye. La falta legitimación activa, el conflicto entre normas dictadas por el poder ejecutivo nacional, la amplitud en la información debida a los solicitantes, las fundamentaciones carentes de sentido y los vaivenes en sede administrativas, no fueron sino indicios para terminar con el obrar complaciente que venían demostrando los tribunales inferiores. Podemos afirmar, llegados a este punto, que el fallo es un ejercicio ejemplar del poder de jurisdicción y que en él se argumenta a favor del principio de máxima divulgación y de la legitimación activa entendida esta desde una perspectiva amplia.

La innovación en la legislación específica, que se suscitó durante el desarrollo del pleito, sostiene la postura progresiva de inculcar las bondades del derecho al acceso a la información pública en todo el estado. La CSJN no fue ajena a este fenómeno y mediante su decisión no hizo más que reconocer tan valiosa potestad en la cabeza de los ciudadanos. Sostenemos entonces que el fallo no solo favorece al actor de la causa (Savoia) en el caso concreto sino a toda la población, ya que cualquier persona que habite el suelo argentino debería tener la posibilidad de informarse en los asuntos del gobierno sin limitaciones arbitrarias o fundamentaciones inmotivadas, lo cual se hace posible en virtud de la ley 27.275.

VI.-Referencias

A.- Doctrina

Basterra, M. I. (2010). El derecho de Acceso a la Información Pública – Análisis del Proyecto de Ley Federal. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Recuperado de: <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01-Basterra.pdf>

Basterra, M. I. (2016). Finalmente, ¿Una ley de acceso a la información pública para Argentina? Sup. Const. 2016 (septiembre), 26/09/2016, 1 - LA LEY2016-E. Recuperado de: <http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/10/Finalmente-Una-ley-de-AIP-para-Argentina.pdf>

Díaz Cafferata S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una nueva ley. Revista de la Facultad de Derecho de la U.B.A. Lecciones y Ensayos, nro. 86, pp. 151-183. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Giacaglia M. F., Díaz, R. A., Di Iorio, A. H., D'Onofrio A., Luz Clara B. B., Ruffa M. B. & Uriarte V. (2017). El derecho de acceso a la información pública en Argentina. Mar del Plata: Universidad FASTA. Facultad de Ingeniería - G.I - Informática y Derecho. Recuperado de: <http://redi.ufasta.edu.ar:8080/xmlui/handle/123456789/1599>

Moreso, J. J. y Vilajosana, J. M. (2004). Introducción a la teoría del derecho. Madrid, ES: Marcial Pons. Recuperado de: <https://intro2010.files.wordpress.com/2010/10/42-moreso-juan-jose-y-vilajosana-josep-maria-introduccion-a-la-teoria-del-derecho-aplicacion-del-derecho-175-1891.pdf>

B.- Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (19 de septiembre de 2006.). Sentencia de autos: "Claude Reyes y otros vs. Chile". [MP Sergio García Ramírez, Alirio Abreu

Burelli, António A. Cançado Trindade, Cecilia Medina Quiroga, Manuel E. Ventura Robles y Diego García-Sayán].

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (4 de diciembre de 2012). Sentencia de autos: 335:2393 - “Asociación derechos civiles c/ PAMI dto 1.172/03 s/amparo ley 16.986” [MP Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti, Carlos Santiago Fayt, Elena Inés Highton de Nolasco, Carmen María Argibay, Eugenio Raúl Zaffaroni y Enrique Santiago Petracchi].

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (7 de marzo de 2019). Sentencia de autos: 342:208 - “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (dto 1.172/03) s/ amparo ley 16.986” [MP Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti y Horacio Rosatti].

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (10 de noviembre de 2015). Sentencia de autos: 338:1258 - “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”. [MP Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti, Carlos Santiago Fayt, Elena Inés Highton de Nolasco].

C.- Legislación

Congreso de la Nación Argentina. (27 de noviembre de 2001). Ley de Inteligencia Nacional. [Ley 25.520]. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm>

Congreso de la Nación Argentina. (14 de septiembre de 2016). Derecho a la Información Pública. [Ley 27.275]. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>