



TRABAJO FINAL DE GRADO

**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:
DERECHO FUNDAMENTAL PARA UNA SANA DEMOCRACIA.**

Carrera: Abogacía.

Nombre de la alumna: Laura Karina Kazansky.

Legajo: VABG59656.

DNI: 25.597.087

Fecha de entrega: 05 de julio de 2020.

Tutora: María Belén Gulli.

Año 2020.

Tema: Derecho de acceso a la información pública. Modelo de caso.

Autos: “Savoia, Claudio Martín c/ EN-Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Fecha: 7 de marzo de 2019.

SUMARIO

I.Introducción. - II.Reconstrucción de la premisa fáctica. –III.Análisis de la ratio decidendi.-IV.Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. - V. Postura del autor. – VI.Referencia bibliográfica.

I-INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública representa la facultad que posee todo ciudadano, como consecuencia de un sistema republicano de gobierno, de obtener información vinculada a aquellos datos generados, controlados o conservados por los organismos públicos. El mecanismo de acceso a dicha información promueve el control de los actos de gobierno, asegurando mayor transparencia de los mismos.

El 7 de marzo de 2019, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió la causa “Savoia, Claudio Martín c/ EN -Secretaría Legal y Técnica (dto.1172/03) s/ amparo Ley 16.986”. En la misma se hace lugar al reclamo del actor, consistente en el otorgamiento de copias, de aquellos decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional entre los años 1976 y 1983, lo cual le fuera oportunamente denegado por encontrarse clasificados como de carácter secreto y reservado.

Respecto al problema jurídico identificado en el fallo bajo análisis, podemos afirmar que es de tipo axiológico. Ello teniendo en cuenta el conflicto suscitado entre una regla (entendida ella como especie dentro del género: norma)

y un principio. Específicamente, en el caso que nos ocupa, podemos afirmar que tanto el decreto 1172/2003 como la Ley 25.520, de Inteligencia de la Nación, configuran una regla jurídica en virtud de la cual se exceptúa a ciertos órganos de gobierno de proveer información, clasificada como reservada, especialmente por razones de seguridad, defensa o política exterior. Por otro lado, y en contraposición a dicha regla, se encuentran los principios de máxima divulgación y de publicidad de los actos de gobierno, ambos regentes del derecho de acceso a la información pública. Asimismo, este derecho, de raigambre constitucional, se encuentra actualmente regulado en la Ley 27.275, de Acceso a la Información Pública. En este sentido, y tal vez adelantando una postura al respecto, Dworkin (1989) sostiene que, cuando existen contradicciones o lagunas, el juez no tiene discreción, sino que está determinado por los principios.

Por todo lo expuesto, considero que es de gran importancia el análisis de esta sentencia, en tanto puede constituir un aporte a futuros fallos que refieran a esta temática tan sensible, como lo es la impermeabilidad de ciertos decretos emitidos por el Poder Ejecutivo Nacional durante los gobiernos de facto. Es dable destacar que este período histórico de nuestro país, tal vez el más oscuro, se vio signado por el ocultamiento de las acciones de gobierno, de allí la imperiosa necesidad de dar luz a los mismos.

II-HECHOS, HISTORIA PROCESAL Y RESUELVO

El 16 de mayo de 2011, Claudio Martín Savoia, efectúa una solicitud a la Secretaria Legal y Técnica de La Presidencia de la Nación, a efectos de que ponga a su disposición, copia de los decretos firmados por los presidentes de facto entre los años 1976 y 1983. La petición fue rechazada, considerando que los mencionados decretos, al ser clasificados como secretos y reservados, se encontraban excluidos del acceso público. Ello fundado en el decreto 1172/2003.

Ante la negativa, el actor promueve acción de amparo contra el Estado Nacional, peticionando los decretos requeridos oportunamente, y planteando que, ante una posible negativa, y en carácter subsidiario, si la información en cuestión estuviera legítimamente clasificada, los magistrados de la Nación estarían facultados para revisar la documentación solicitada a los fines de verificar si la decisión de negarla al conocimiento público tenía fundamento válido y legítimo.

En la sentencia de primera instancia se resuelve haciendo lugar al amparo incoado, condenando a la demandada a exhibir los decretos que no se encuentren dentro de las excepciones dispuestas en los artículos 2 y 3 del decreto 4/2010.

Ahora bien, como consecuencia del recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revoca la sentencia de primera Instancia y consecuentemente rechaza el amparo.

El demandante deduce recurso extraordinario federal, contra el fallo de la alzada, el cual resulta concedido parcialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo énfasis en los alcances del derecho al acceso a la información pública y destacando que el goce del mismo corresponde a toda la población, de modo que su cercenamiento produce el debilitamiento del sistema democrático.

*+

III-RATIO DECIDENDI

El Máximo Tribunal, constituido por los doctores Horacio Rosatti, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Luis Lorenzetti, falla de forma unánime revocando la sentencia de Cámara, entendiendo que la conducta estatal resultaba ilegítima al violar los derechos constitucionales invocados por el demandante.

La sentencia que nos ocupa se fundamentó en que “el demandante se encuentra suficientemente legitimado para pretender el derecho de que se trata, y la conducta estatal resulta claramente violatoria de los derechos constitucionales invocados en sustento de la reclamación” (Fallo CSJ 315/2013 (49-S) /CS1, Savoia Claudio Martin c/EN -Secretaria Legal y Técnica (dto.1172/03) s/ amparo Ley 16.986). El argumento jurídico fundamental en que se basa la decisión de la Corte es principalmente nuestra Constitución Nacional, el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Asimismo, fundamenta su decisorio en nuevas fuentes legales como lo son el decreto 2103/2012 del Poder Ejecutivo Nacional y la Ley 27275, de Acceso a la Información Pública.

La suprema Corte cita, en su argumentación, jurisprudencia nacional e internacional a efectos de resaltar los precedentes sentados respecto a la innecesaria incidencia de un interés legítimo específico por parte de un ciudadano, en miras de hacer valer el derecho que la actora considera lesionado. Por consiguiente, destaca el criterio de amplitud en lo que respecta a la legitimación

(Fallos: 339:827, considerando 40 y sus citas, Fallos: 337:256, 1108 y 339:827). Asimismo, manifiesta que el derecho de acceso a la información pública se rige por el principio de máxima divulgación, el cual sostiene 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 de la gestión pública (Fallos: 338:1258; 335:2393; 337:256, 1108; y CIDH, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”). -

IV-ANÁLISIS CONCEPTUAL. ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

Si bien resulta indiscutible que la sanción de la Ley 27.275 ha reafirmado claramente el derecho fundamental de acceso a la información pública, sosteniendo como regla la publicidad de los actos de gobierno y como excepción el secreto de los mismos, no podemos desconocer el largo y fructuoso camino jurisprudencial y doctrinario recorrido por grandes juristas a lo largo del tiempo.

Comenzaremos citando uno de los antecedentes jurisprudenciales de gran repercusión internacional como lo fue el caso “ Claude Reyes y Otros vs. Chile”, en el cual La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó: “...el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al estipular expresamente los derechos a buscar y recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar acceso a la información bajo control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.” (CIDH., 2006).

Por su parte el fallo “Oehler”, en su considerando séptimo establece “que aun cuando tal precepto admita una inteligencia como la realizada en la sentencia -esto es, que el requirente debe demostrar el perjuicio que la falta de información le provoca-, la interpretación realizada por el tribunal superior del artículo 10 de la ley 4444 coloca a dicha previsión en pugna con el derecho de toda persona a solicitar acceso a la información bajo el control del Estado en los términos del art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.” (CSJ., 2014).

En el orden provincial ha sido de gran importancia el Fallo de la Suprema corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires “Asociación por los Derechos

Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación”, en el cual el máximo tribunal provincial avala el derecho de acceso a la información pública, afirmando:...”una de cuyas manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad de los actos de las autoridades del Estado, con ello se procura que los ciudadanos puedan conocer los actos de gobierno, como modo de controlar a sus representantes, condición inherente a la democratización del poder.”(SCJBA, 2014).

En este sentido, Guillermo Echeverría concluye que todo ciudadano tiene derecho de acceder a todo tipo de información con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada (Guillermo Echeverría, 2012, párr. 2).

En el mismo orden de ideas Marcela Basterra sostiene que la regla general es la publicidad, la denegatoria o secreto es la excepción. Toda información se presume pública y debe estar disponible para el conocimiento de quien lo solicite, salvo que corresponda a materias calificadas como reservadas, debiendo el Estado probar que se encuentra comprendida en una de esas excepciones previstas en la ley (Basterra, 2009, p.359).

Así pues, la propia ley 27.275 recepta el alcance restringido de las excepciones al expresar: “Alcance limitado de las excepciones: los límites al derecho de acceso 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 posibilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere información”.

Sobre este punto, la jurista Marta Oyhanarte, argumenta:

La doble vertiente de este derecho fundamental como derecho individual de toda persona y como obligación positiva del Estado de entregar la información solicitada provee la seguridad jurídica que reclama una democracia de calidad. Es, por otra parte, un derecho instrumental, es decir, constituye un prerequisite ineludible para poder ejercer otros derechos fundamentales –tanto sociales como económicos– y para la efectiva participación ciudadana en las decisiones públicas. La existencia del mecanismo de obtención de información, o bien de la obligación de otorgarla, tiene efectos preventivos e institucionales, independientemente del uso que se haga de la propia información (Oyhanarte, 2012, pág.4).

Ahora bien, la contracara de los principios de máxima divulgación y publicidad de los actos de gobierno está dada por el carácter secreto y reservado de determinados actos gubernamentales. Puntualmente, en el fallo objeto de análisis, la cuestión central está dada por el carácter secreto de los decretos cuya exhibición solicita la actora.

En referencia a ello, el decreto 4/2010, consigna claramente que mantener clasificaciones de seguridad de carácter no público, respecto de la información y documentación relativa al accionar de las Fuerzas Armadas durante la vigencia del terrorismo de Estado resulta contrario a la política de Memoria, Verdad y justicia.

Un gran aporte sobre esta temática ha sido el de La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la causa “Myrna Mack Chang vs Guatemala” en el cual sostuvo que “ en el caso de violaciones a los Derechos Humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o procesos pendientes”.(CIDH., 2006).

Ahora bien, podemos afirmar que, inclusive los derechos fundamentales, como lo es el de acceso a la información pública, no son absolutos. Ellos pueden limitarse legítimamente, siempre que ello surja de una ley y en circunstancias estrictamente necesarias.

Al respecto, Marcela Basterra, en su comentario del fallo Savoia, sostiene que, sería constitucional que una ley establezca el secreto o reserva en una determinada materia, en ciertos casos concretos, lo que no significa que esa ley sea “secreta”. Pero, si solo se conoce el número de la ley, la fecha y no el contenido, esa es una ley secreta y por lo tanto inconstitucional (Basterra, 2020).

En el mismo sentido Gelli sostuvo:

Las excepciones o limitaciones a la obligación de informar surgen del art. 8° de la ley y pueden provenir de otras disposiciones normativas. La reserva de información clasificada como confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior está indicada en primer lugar. Pero se dejan a salvo las políticas públicas en esa materia. Sobre el punto, el control de razonabilidad de proporcionalidad y ponderación entre intereses constituye

un criterio para resolver casos dudosos. La justificación del secreto que eventualmente se alegue se impone como obligación de la autoridad que lo invoque (Gelli, 2016, Tít., párr.1).

Por consiguiente, el régimen de excepciones previsto tiene fundamento en el derecho de acceso a la información pública no es un derecho absoluto. Pero esa limitación a tan relevante derecho, será legítima, cuando las excepciones previstas sean taxativas, de interpretación restrictiva y fundamentadas.

Toledo, en su comentario al fallo Savoia, con gran acierto sostiene:

Lo cierto es que la reserva no puede fijarse de hecho, debe surgir de un instrumento escrito que justifique aquella, en tanto esa justificación debe poder ser sometida al control judicial sobre el necesario cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales vigente en materia de derecho de acceso a la información pública. En efecto, no puede pretenderse motivar la denegatoria consignando que la información está reservada por razones sólo enunciadas en una ley, ello sólo constituye una invocación dogmática de alguna causal prevista como habilitante, sin dar razón alguna sobre los hechos concretos del caso y la finalidad perseguida por la reserva (Toledo, 2019, Tít. IV, párr.2).

Finalmente, la Ley Modelo de la OEA en su artículo 2 establece: “La más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información pública que este en posición, custodia o control de cualquier autoridad pública [...] de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones.” Sosteniendo en su artículo 52 que: “La carga de la prueba deberá recaer en la autoridad pública a fin de demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el artículo 41.”

V- POSTURA DEL AUTOR

Como consecuencia del camino transitado en el presente trabajo, podemos concluir y celebrar, la decisión de la Corte en el fallo que fuera objeto de análisis, donde reafirmó a través de su pronunciamiento el derecho de acceso a la información pública, encontrando apoyatura en los principios cardinales consagrados específicamente en la Ley 27.275, siendo que estos, a más de darle un marco de operatividad al interés concreto que en el caso nos ocupa, también promueven la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública.

Es dable destacar que, más allá de la sanción de la Ley mencionada supra, en nuestro país, desde la reforma constitucional de 1994, con su artículo 75 inciso 22, reconoció en los Tratados Internacionales jerarquía superior a las leyes y por lo tanto en un pie de igualdad con la Carta Magna. A partir de allí toda norma infra constitucional debe adecuar su contenido tanto al texto de la Ley Fundamental como a los Tratados de igual jerarquía. De modo que, los principios de consagrados en la Ley 27.275, ya lo estaban previamente en varios Tratados de raigambre constitucional.

Recapitulando, en esta causa, se evidenció una tensión entre el principio de publicidad de los actos de gobierno y la posibilidad de que la seguridad nacional (lato sensu) requiera de normas reservadas o secretas. Por cierto, es válido recordar que, la utilización del secreto, especialmente en los gobiernos de facto, no tuvo siempre por fin la seguridad de la Nación sino el establecimiento de políticas estratégicas reservadas o el sostenimiento de espionaje o represión interna.

Por ello resulta plausible la decisión de la Corte al considerar que la Secretaria Legal y Técnica de la Nación no cumplió con la fundamentación necesaria en virtud de lo normado en la Ley 27.275, y por los principios básicos del Estado democrático y republicano que imponen la publicidad y razonabilidad de los actos de gobierno.

Volviendo a la contraposición existente, en el caso analizado, entre los principios de máxima divulgación y publicidad de los actos de gobierno, y el carácter secreto y/o reservado de determinados actos gubernamentales y luego de analizar los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales tanto nacionales como internacionales, resulta indiscutible que la regla es la máxima divulgación y publicidad de los actos de gobierno, y la excepción, el secreto de los mismos.

En conclusión, si bien los sistemas democráticos descansan en el principio de publicidad, no excluyen por completo el secreto. Ellos conviven en una tensión continua. Consiguientemente es tarea de los jueces, en el caso concreto, hacer prevalecer las reglas y aplicar restrictiva y fundadamente las excepciones.

Asimismo, y teniendo en cuenta la falta de una obligación del Estado en cuanto a la aplicación de políticas de comunicación con el fin de difundir los

mecanismos vigentes de acceso a la información pública, la ciudadanía tiene un rol fundamental, toda vez que está en sus manos la posibilidad de participación democrática. Y solo podrá ser fructífera la misma en tanto se tenga acceso a la información que obra en poder del Estado. Es una responsabilidad de cada uno de nosotros que la regla no se transforme en excepción. -

VI-REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

DOCTRINA:

-Basterra, Marcela, “*El derecho fundamental de acceso a la información pública en Argentina*”, en Basterra Marcela I. -ESPINOSA SALDANA-BARRERA, Eloy (dirs.), *El derecho de acceso a la información pública en Iberoamérica*, Ed. Adrus, Arequipa 2009, p.359.

-Basterra Marcela: “*La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública*”. El caso Savoia. Cita on line: AR/DOC/4139/2019.

-Dworkin, Ronald: “*Los derechos en serio*”, Ariel, Barcelona, 1989, 2da Edición.

- Echeverría Guillermo: “*El acceso a la información pública. El derecho y sus límites*”. ID DACF120209. Recuperado de: <https://acortauri.com/hcHqR>

-Gelli, María, “*Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones*”. Cita on line: AR/DOC/2969/2016.

-Oyhanarte, Marta “*Acceso a la información: derecho fundamental para un desarrollo con equidad.*” Recuperado de :<https://acortauri.com/j5iv0>

-Toledo, Pablo, “*El derecho de acceso a la información pública*”, L.L.23/04/2019, Cita Online: AR/DOC/679/2019.

JURISPRUDENCIA:

-Fallo CSJ 315/2013 (49-S) /CS1, Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal, y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986.

-Fallo CIDH “Claude Reyes VS Chile”, L.L. AR/JUR/15354/2006.

-Fallo O. 16. XLVIII. Recurso de hecho, Oehler, Carlos A. el Secretaria de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy - Estado Provincial s/ recurso de inconstitucionalidad.

-Fallo CIDH "Myrna Mack Chang VS Guatemala", 25/11/2003.

-Fallo A.70.571 "Asociación por los Derechos Civiles C/ Dirección Gral. de Cultura y Educación s/ amparo" (AC. 106.550).

LEGISLACION:

Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430,
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley 23.054 (1984) Aprobación de la citada Convención, llamada Pacto de San José de Costa Rica. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

Ley 16.986. Acción de Amparo.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46871/norma.htm>

Ley 25.520 (2001) Bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de Inteligencia de la Nación. Recuperado de
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>

Ley 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>.

Decreto 1172/2003. Acceso a la Información Pública.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Decreto 4/2010. Derechos humanos. Relévese de la clasificación de seguridad a toda documentación e información vinculada con el accionar de las fuerzas armadas en el período comprendido entre los años 1976 y 1983.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162573/norma.htm>

FALLO:

CSJ 315/2013 (49-S)/CS1
Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal
y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986

Buenos Aires, Vistos los autos: "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

1º) Que el 16 de mayo de 2011 Claudio Martín Savoia realizó un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, para que, en el marco de la normativa que garantiza el acceso a la información pública, se pusieran a su disposición copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional - cuya individualización luce a fs. 24/25- dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

La secretaría interviniente rechazó su solicitud sobre la base de que los decretos en cuestión no eran de acceso público, por haber sido clasificados como de carácter "secreto" y "reservado". Fundó su negativa en el artículo 16, inc. a, del Anexo VII, del decreto 1172/03, en cuanto preveía que el Poder Ejecutivo Nacional podía negarse a brindar la información requerida, por acto fundado, cuando se tratara de "información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior".

2º) Que, frente a ello, el peticionario interpuso una acción de amparo. Alegó, en lo esencial, que la, respuesta de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación estaba deficientemente motivada, además de que no se ajustaba a los requisitos exigidos por las normas constitucionales y los tratados internacionales en materia de derecho de acceso a la información.

El demandante explicó, concretamente, que regía el principio de máxima divulgación, según el cual: toda información bajo control del Estado se

presume accesible, y solamente se 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.

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.

Agregó que, por el contrario, las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada, ya que el decreto 4/2010 dispuso relevar de la 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 último, realizó un planteo subsidiario. Señaló que, aun si la información requerida estuviera legítimamente clasificada por razones de "seguridad, defensa o política exterior", de todas formas, los magistrados de la Nación estarían facultados para revisar la documentación pedida a los fines de verificar si la decisión de sustraerla del conocimiento público era justificada y legítima. Explicó que, sin esa instancia de revisión judicial, el régimen de excepciones al acceso a la información se convertiría "en un mecanismo mediante el cual el poder ejecutivo puede conculcar un derecho constitucional mediante la simple invocación del mismo".

Por ese motivo, precisó en su demanda al tribunal interviniente que "En caso que estime que los argumentos ofrecidos no son suficientes para ordenar la entrega de la información solicitada sin más, solicitamos en forma subsidiaria, que pida acceder a la documentación requerida para verificar que la clasificación de la misma realizada por el Poder Ejecutivo haya sido realizada de acuerdo a parámetros legítimos."

3º) Que la magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo por considerar, en lo sustancial, que el decreto 4/2010 era aplicable al caso.

Recordó que esa norma había dispuesto relevar de la clasificación de seguridad, establecida conforme a las disposiciones de la ley 25.520 y su decreto reglamentario 950/02, "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" (art. 1). Ello, con excepción de "...toda la información y documentación relativa al conflicto -3- bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal" (art. 2); así como de "...la clasificación de seguridad otorgada a la información de inteligencia estratégica militar a la que se refiere el art. 2º, inciso 4º, de la ley 25.520" (art. 3).

Destacó la especial trascendencia que tenía para la sociedad argentina toda información relativa al accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar; y consideró que no existía una decisión fundada del Poder Ejecutivo Nacional que justificara la sustracción de esos decretos del acceso público.

En tales condiciones, condenó al Estado Nacional para que, en el plazo de diez días, "exhiba a la actora los decretos que no se encuentren dentro de las excepciones previstas por los artículos 2 y 3 del Decreto N°4/10". Posteriormente, y a raíz de un pedido de aclaratoria presentado por el demandante, la magistrada complementó su decisión y agregó que "si la demandada alegare que los decretos cuya exhibición el actor solicita se encuentran dentro de las excepciones previstas en los artículos 2 y 3 del Decreto 4/2010, deberá acompañar copia certificada de tales normas a fin de que la Suscripta pueda 'tomar conocimiento personal y directo de lo peticionado, asegurando el mantenimiento de su confidencialidad' (art. 40, inc. 2º, ley 25.326) para poder verificar si las razones dadas justifican la negativa a su exhibición".

4º) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional, revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó el amparo.

Fundó su decisión en una doble línea argumental.

Por un lado, señaló que el peticionario no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente y concreto -diferenciado del que cualquier ciudadano puede tener- en acceder a la información solicitada. Destacó que el actor "no ha anudado la condición de periodista, invocada en la demanda, con la defensa de un derecho subjetivo sobre un bien jurídico individual

ni con la tutela de un derecho de incidencia colectiva según las diversas categorías de intereses enunciadas por la Corte Suprema en el precedente 'Halabi' (Fallos: 332:111)".

Consideró que no alcanzaba con la alegación de un simple interés que derivaría, genéricamente, de que "es altamente probable que la información contenida en los decretos solicitados esté, directa o indirectamente, relacionada con las violaciones de derechos humanos perpetradas por los gobiernos' que las dictaron". En tal sentido, citó la larga línea de precedentes de este Tribunal según la cual la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista una causa o controversia, en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional; y el Poder Judicial solo interviene en el conocimiento y decisión de "casos", ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición.

Por otra parte, y sin perjuicio de que los fundamentos relativos a la falta de legitimación hubieran sido suficientes para rechazar la demanda, la cámara también se expidió sobre el fondo del asunto.

Al respecto, señaló que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer, mediante resolución fundada, que determinada información quedara excluida del acceso público irrestricto, en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación. Todo ello, sostuvo el tribunal a quo, con fundamento en el artículo 16 de la "Ley de Inteligencia Nacional" 25.520 y su decreto reglamentario; así como en el artículo 16 del "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional", aprobado por el decreto 1172/03.

5°) Que, contra dicho fallo, la actora dedujo recurso extraordinario federal, que fue parcialmente concedido, por hallarse en juego la interpretación de normas de índole federal.

El apelante alega que la sentencia de cámara desconoció el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno reconocido en el artículo 1° de la Constitución Nacional, así como su derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 14 de dicha Ley Suprema y en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 19 de la Declaración Universal de

los Derechos Humanos, todos ellos incorporados a la Ley Superior en los términos establecidos por el artículo 75, inciso 22.

También se agravia porque el tribunal a quo le negó legitimación para acceder a información pública, en contraposición a los estándares internacionales de los derechos humanos receptados por la jurisprudencia y las normas locales que rigen en la materia, que reconocen este derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal.

Sostiene, asimismo, que la alzada interpretó erróneamente diversas normas de naturaleza federal [ley 25.520, decreto 950/02, decreto 4/10, entre otras], y no explicó con fundamentación suficiente de qué modo se aplican en este caso.

Finalmente plantea que, por tratarse de cuestiones vinculadas con el accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar, y con el derecho a la verdad en torno a las violaciones de derechos humanos cometidas en esos años, el asunto debatido excede el interés individual y conlleva un claro supuesto de gravedad institucional, al comprometer instituciones básicas de la Nación.

6°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible en los términos del artículo 14, inciso 3°, de la ley 48; pues se encuentra en juego la interpretación de normas de naturaleza federal, y la decisión adoptada ha sido contraria a la pretensión de la recurrente que se fundó en ellas (artículos 10, 14 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional).

Al remitir el recurso a la determinación de los alcances de normas federales, es regla clásica de esta Corte que en esa labor hermenéutica no se encuentra limitada para la solución del caso por los argumentos del tribunal a quo ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 338:628 y sus citas, entre muchos otros).

7°) Que el apropiado tratamiento de la cuestión contenciosa en juego exige, antes de ingresar en el estudio de los fundamentos que sostienen los agravios del recurrente a la luz del alcance de las normas federales aplicables, tomar en consideración que con posterioridad a la sentencia de la alzada e, inclusive, de la interposición de la apelación federal, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 2103/2012', que dispuso lo siguiente:

Artículo 1°— Déjase 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, respectivamente, con anterioridad a la vigencia de la presente medida, con excepción de aquellos que, a la fecha, 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.

Art. 2°— Encomiéndase a los Ministerios y Secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación, con carácter previo a la publicación que se ordena en el artículo siguiente, a efectuar el relevamiento de los decretos y decisiones administrativas clasificadas como secreto o reservado, a los fines del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente.

Art. 3° — Ordenase la publicación de los actos a que hace referencia el Artículo 1° en el BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

8°) Que, en efecto, sobre la base del esquema de "desclasificación" de la información que establece el decreto, y dado que el nuevo texto normativo no dispuso una orden de publicación predeterminada, es necesario proceder a verificar si los decretos solicitados por el actor fueron publicados. Ello es así, a fin de corroborar si subsiste el gravamen invocado, requisito exigido pacíficamente por la jurisprudencia de la Corte para la procedencia del recurso extraordinario; y comprobable de oficio porque su desaparición importa la de poder juzgar, al estar vedado expedirse sobre planteos abstractos (Fallos: 320:2603; 328:1425; 330:5070; entre muchos otros).

En esta misión, el Tribunal comprobó que la mayoría de las normas fueron publicadas², pero, al día de la fecha, aún restan decretos que no han sido revelados y que permanecen clasificados como "secretos".

Dicha circunstancia pone en evidencia que el gravamen del recurrente, aunque en forma parcial, permanece intacto. El Estado continúa sin dar la información y tampoco ha ofrecido, tras la sanción del decreto 2103/2012, una nueva contestación formal y fundada que justifique el rechazo del pedido de Savoia con respecto a los textos normativos que siguen sin publicarse. De ahí, pues, que esta instancia judicial sigue siendo el medio que la Constitución

Nacional asegura al demandante para que, en el marco de sus atribuciones jurisdiccionales típicas, ponga en ejercicio los poderes necesarios para imponer al Estado Nacional un mandato de cumplimiento obligatorio que dé satisfacción al derecho, de raigambre constitucional, cuya tutela persigue el demandante mediante la pretensión promovida.

9°) Que, por otra parte, y por las razones expresadas en el anterior considerando, esta Corte resolverá 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], sancionada con posterioridad a que se iniciara la presente causa.

En tal sentido, es conocida la jurisprudencia del Tribunal en cuanto a que si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas vinculadas al objeto del litigio, el fallo que se dicte deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos, en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir (conf. Fallos: 306:1160; 318:2438; 325:28; 331:2628; 335:905; 338:706 y 339:349).

10°) Que, sentado lo anterior, resulta de utilidad enunciar algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado, así como a los recaudos exigidos para limitar legítimamente ese derecho. Todos ellos, cabe destacar, han sido reconocidos por normas nacionales e internacionales, así como por reiterada jurisprudencia de esta Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y fueron expresamente consagrados en la recientemente sancionada ley 27.275.

En primer lugar, el derecho de acceso a la información se rige 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 de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas"

(Fallos: 338:1258; también Fallos: 335:2393; 337:256, 1108; y CIDH, Caso "Claude Reyes y otros vs. Chile", sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 92). Este principio también ha sido incorporado expresamente a la

ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (artículos 1° y 2°). -

Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha dicho que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal; responder a alguno de los objetivos permitidos por la Convención, esto es, "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"; y ser "necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse 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 objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho" (conf. CIDH, Caso "Claude Reyes", antes citado, párrafos 89 a 91; en igual sentido ver Fallos: 338:1258, considerando 25, y 339:827, considerando 5°; ver también ley 27.275, artículo 1°, en cuanto establece 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").

Asimismo, se ha señalado que la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado (conf. CIDH, Caso "Claude Reyes", antes citado, párrafo 93), y que cuando se deniega una solicitud de información debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundamentada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto (Fallos: 335:2393, considerando 9°; y 338:1258, considerando 7°; también CIDH, Caso "Claude Reyes", párrs. 77 y 158). En otras palabras, "...los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés

público" (Fallos: 338:1258, considerando 26. A nivel legislativo ver artículos 1, 2, 8 y 13 de la ley 27.275).

11) Que la aplicación de los principios recordados con particular referencia a las circunstancias que singularizan este caso, sostiene la conclusión de que la conducta del Estado Nacional puesta en juzgamiento en el presente resulta ilegítima.

En efecto, la contestación de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación se limitó a invocar el carácter "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.

No es útil, en tal aspecto, la genérica y dogmática invocación del artículo 16, inciso a, del Anexo VII del decreto 1172/2003, en cuanto prevé como excepción a la obligación de proporcionar acceso a la información cuando esta hubiera sido "expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior".

Ello así, pues se trata de una norma dictada muchos años después de la clasificación de los decretos; no es una ley en sentido formal; y porque la mera cita, dogmática y abstracta, de normas generales que habilitan excepciones no puede considerarse suficiente como respuesta a la luz de los principios reseñados en el anterior considerando.

En el mismo sentido, se puede mencionar que la nueva ley de Derecho de Acceso a la Información exige que la denegación de una solicitud se haga por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del organismo; en efecto, dicho ordenamiento dispone que "la falta de fundamentación determinará la nulidad del 'acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida"; y que el silencio del sujeto obligado, "así como la ambigüedad, inexactitud o respuesta incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información" (art. 13, ley 27.275).

En tales condiciones, resulta aquí aplicable la rigurosa expresión afirmada por esta Corte en un caso que guarda suficiente analogía con el presente, de que "Convalidar, sin más, una respuesta de esa vaguedad significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado

y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar" (Fallos: 338:1258, considerando 27).

12) Que, por otra parte, y más allá de que la respuesta estatal fue absolutamente insuficiente desde su formulación inicial, la conducta del Estado devino aún más cuestionable con el dictado del decreto 2103/2012.

Como ya se señaló, todavía existen decretos que no fueron revelados y permanecen clasificados como "secretos". No ha habido, sin embargo, un acto formal, y explícito del Estado que disponga y explique a la sociedad las razones especiales por las cuales esas normas continúan siendo secretas, a pesar de la desclasificación decretada con carácter general.

Más aún, el decreto 2103/2012 es anterior a la contestación del recurso extraordinario y, en ese escrito, el Estado insiste con sus mismos argumentos originales, sin hacerse cargo de que hubo un cambio sustancial de las normas jurídicas que regulan la cuestión debatida.

En definitiva, el Estado continúa sin dar la información y no existe una contestación fundada y razonable que, reconociendo la connatural tensión entre el derecho invocado por el demandante -de raigambre constitucional- y la inocultable defensa de los intereses superiores de la Nación que -con igual sustento en disposiciones de la misma jerarquía superior- impone preservar en manos del Estado cierta información, justifique circunstanciadamente las razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información formulado por Savoia.

Que más allá de que, en consideración al particular ordenamiento con el- cual la cámara abordó las cuestiones planteadas, los desarrollos efectuados sobre la sustancia de la reclamación resultan suficientes, a la luz de la doctrina de los precedentes del Tribunal, para revocar la sentencia apelada en cuanto desconoció los derechos constitucionales que sostienen la pretensión, esta Corte considera que no debe pasar por alto lo decidido por la alzada en un tema de alta significación sobre la jurisdicción de los tribunales federales, como es la declarada ausencia de legitimación en cabeza del actor.

Ello es así pues -aunque la sentencia superó dicha conclusión y avanzó sobre el fondo del asunto-, los fundamentos dados por la alzada no pueden ser mantenidos pues resultan contrarios a la jurisprudencia que esta Corte ha sentado en la materia desde su primer precedente, y que mantiene inalterada hasta

sus decisiones más recientes, según la cual 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.

14) Que, en efecto, desde el caso publicado en Fallos: 335:2393, considerando 10; este Tribunal ha expresado que esa amplitud en 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".

Este criterio, cabe resaltar, fue reiterado por el Tribunal en numerosos pronunciamientos posteriores que resolvieron cuestiones sustancialmente análogas, fijando un claro y preciso estándar en la materia, al sostener que "...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente_ ya que_ se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal [_] El acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere" (Fallos: 339:827, considerando 40 y sus citas. En igual sentido: Fallos: 337:256, 1108 y 339:827, entre otros).

De ahí que la circunstancia de que el demandante haya invocado su carácter de periodista para solicitar la información en cuestión no resulta dirimente a los fines de decidir sobre la legitimación requerida para el ejercicio del derecho

de acceso a la información. Ello es así, pues de conformidad con lo señalado con anterioridad, dicho derecho en cuanto primera escala en el camino al conocimiento -presupuesto, a su vez, del derecho de libre expresión que el ordenamiento jurídico debe tutelar- es un derecho que pertenece a toda la población sin distinción alguna que importe -o pueda importar- una restricción o limitación para el goce de un derecho inherente a la población. Se trata, en definitiva, de un derecho que pertenece al hombre común y no es posible restringir tal pertenencia sin debilitar al sistema democrático y al principio republicano que sirven de sustento a esta prerrogativa.

Recientemente la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública ha consagrado y reafirmado expresamente el alcance amplio que cabe reconocer a la legitimación activa para el ejercicio del derecho en examen al disponer 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 (artículo 4)".

15) Que, por las razones expresadas, el demandante se encuentra suficientemente legitimado para pretender el derecho de que se trata, y la conducta estatal resulta claramente violatoria de los derechos constitucionales invocados en sustento de la reclamación.

En estas condiciones, corresponde dejar sin efecto la sentencia apelada, hacer lugar al amparo y, a fin de evitar el planteamiento de cuestiones que puedan introducirse durante el trámite de ejecución de sentencia que dilaten el ejercicio del derecho reconocido en este pronunciamiento, devolver las actuaciones al tribunal de alzada para que complete el pronunciamiento, definiendo circunstanciadamente los alcances del mandato judicial a que se condena; y, esencialmente, contemple las condiciones que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud de acceso sea rechazada, en orden a proporcionar una respuesta debidamente motivada en las normas vigentes, sujeta a control judicial, que sea suficiente para justificar una restricción razonable al derecho de acceso a la información en los precisos términos de las reglas recordadas en este fallo.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia

apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo establecido en el considerando. Notifíquese y devuélvase.-

Fdo: RICARDO LUIS LORENZEITI, JUAN CARLOS MAQUEDA, HORACIO ROSATTI.

Recurso extraordinario interpuesto por Claudio Martín Savoia, por derecho propio, con el patrocinio letrado de la Dra. Felicitas Rossi y los Dres. Hernán Gullco y José Miguel Onaindía; abogados de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Traslado contestado por el Estado Nacional — Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, representado por el Dr. Guillermo Ariel Bramuglia, con el patrocinio letrado del Dr. Juan José Mac Mahon.

Tribunal de origen: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5, Secretaría n° 10.

Ministerio Público: Ha dictaminado en esta instancia.