



**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PASADO, PRESENTE
Y FUTURO.**

NOTA A FALLO

ALUMNO: STANGLINO, GASTÓN ANDRÉS

D.N.I.: 33.117.528 – ABG04876

DOCENTE: BAENA, CÉSAR DANIEL.

ABOGACÍA – UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Tema: Acceso a la información pública.

Fallo: C.S.J.N., Savoia, Claudio Martin C/ EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986, 7 de marzo de 2019.

Sumario: I. Introducción. — II. Hechos relevantes del caso. — III. *Ratio decidendi*. — IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. —V. Análisis y comentarios del Autor – VI. Conclusión. – VII. Referencias.

I. Introducción

En la actualidad, nadie puede negar que la información es un bien valioso al que incluso se le puede poner precio. Empresas, consultoras y partidos políticos, entre otros, pagan fortunas por conocer los gustos, aversiones y preferencias de sus potenciales clientes o electores. Quien posea más y mejor información tendrá más poder. La información también resulta valiosa para el ciudadano, quien, en un sistema de gobierno republicano, tiene derecho a acceder a aquella que se encuentre en manos del estado, y así participar activamente en la marcha de los asuntos públicos, juzgar correctamente la actuación de sus representantes y, eventualmente, hacerlos responsables de los perjuicios que provocaran.

Con esta idea se ha empezado a reconocer en las últimas décadas que el derecho de acceso a la información pública es un derecho en poder de los ciudadanos, consagrado expresamente por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y también por la ley 27.275 (Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, Boletín Oficial, 29 de septiembre de 2016) a nivel Nacional.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha receptado en diversos pronunciamientos lo establecido tanto en el derecho convencional, constitucional y legislación nacional (fallos Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986; Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora; Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986).

Resulta de interés entonces, poner el enfoque sobre el caso que se presentara a continuación sobre el derecho de acceso a la información pública, ya que en el mismo se observa, de acuerdo con la teoría de MacCormick (1978), un caso “difícil”, que al decir de Dworkin (1984), son aquellos que no cuentan con una regla clara, expresa e inequívoca, o le podrían ser aplicadas más de una regla que resultan contradictorias, o cuando la aplicación de una de ellas resulta inadmisibles.

Sobre el caso meritado, se observará un problema de relevancia de la norma jurídica, más precisamente en su interpretación, que se da cuando el juez sabe la norma, pero esta presenta varias interpretaciones posibles. (MacCormick, 1978)

II. Hechos relevantes del caso

Las partes de la controversia en análisis son, como parte actora el Sr.: Savoia, Claudio Martin, y como parte demandada la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación. La causa del problema jurídico identificado será la interpretación que realiza cada parte y cada tribunal interviniente, sobre la información que se encuentra clasificada como secreta y reservada, versus el derecho de acceso a la información pública.

El 16 de mayo de 2011, el actor realiza un pedido a la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, para que, basado en el marco de la normativa que garantiza el derecho de acceso a la información pública, pusieran a su disposición copias de los decretos dictados entre los años 1976 y 1983 durante las presidencias de facto de Videla, Viola, Galtieri y Bignone.

La Secretaria Legal y Técnica rechaza dicha solicitud sobre la base del artículo 16, inc. A, del Anexo VII, del decreto 1172/03, que versa sobre las excepciones para proveer la información requerida, más precisamente cuando se trate de “*información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior*”.

Lo resuelto motiva que el Sr. Savoia inicie una acción de amparo

fundamentando por un lado, que la resolución de la Secretaria Legal y Técnica estaba deficientemente motivada, y por otro, fundando su reclamo en lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos sobre el principio de máxima divulgación, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre y en el decreto 4/2010, que releva de la clasificación de seguridad toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las fuerzas armadas entre 1976 y 1983.

La magistrada de primera instancia hace lugar al mismo aplicando el decreto 4/2010, y argumenta además, que la información requerida en el periodo mencionado tiene especial trascendencia para la sociedad argentina, y que la negativa del Poder Ejecutivo Nacional no estaba debidamente fundada.

Esa decisión es recurrida por el Estado Nacional mediante recurso de apelación interpuesto ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que hace lugar al planteo y en consecuencia revoca la sentencia de primera instancia y rechaza el amparo, fundamentado en que, por un lado, la parte actora no tenía legitimidad procesal según el precedente HALABI (Fallos: 332:111), y por el otro, fundado nuevamente en el decreto 1172/03.

El fallo llega a la Corte Suprema de Justicia debido a que la parte actora deduce recurso extraordinario federal, ya que se hallan en juego la interpretación de normas de índole federal, y la decisión adoptada por la Cámara Nacional de Apelaciones ha sido contraria a la pretensión del recurrente que se fundó en ellas. La labor del máximo tribunal consistió en analizar el artículo 16, inc. A del Anexo VII, del decreto 1172/03, el decreto 4/2010, todo ello contextualizado dentro de los tratados internacionales. También considero el decreto 2103/2012 y la Ley 27.275, ambos sancionados con posterioridad a que se iniciara la causa en cuestión.

Del mencionado análisis, la C.S.J.N., resuelve admitir el recurso extraordinario federal, dejar sin efecto la sentencia del tribunal a quo, y considerar que la conducta estatal era claramente violatoria de los derechos constitucionales invocados por el actor. Por todo ello devuelve las actuaciones

al tribunal de alzada para que complete el pronunciamiento, contemplando las normas vigentes.

III. Ratio decidendi

La Corte Suprema de Justicia, en voto unánime, hace lugar al recurso de amparo, sosteniendo que:

Con respeto a la legitimación activa del peticionante, considera que *“toda persona tiene el derecho de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan... La información pertenece a las personas y el acceso a ella no debe ser una gracia o favor del gobierno”*, citando el fallo Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI / amparo ley 16.986 (335:2393). Indica que la Cámara desconoció los derechos constitucionales que sostienen la pretensión, y también la jurisprudencia de la misma C.S.J.N., que desde su primer precedente sostiene que la legitimación para solicitar el acceso a la información es amplia, y que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.

Por otra parte, indica que la jurisprudencia del Tribunal es clara con respecto al dictado de nuevas normas vinculadas al objeto del litigio. El fallo que se dicte en consecuencia deberá atender también a las modificaciones introducidas por dichos preceptos, en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir (Fallos: 306:1160; 318:2438; 325:28, entre otros). En este caso hablamos de la sanción de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública (B.O 29 de septiembre de 2016).

Hace mención también al principio que rige el derecho de acceso a la información pública, y que servirá como herramienta para interpretar las normas federales en conflicto, que es el de **máxima divulgación**, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, puesto que el actuar del estado debe estar regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública (Caso Claude Reyes y otros vs. Chile). El mencionado principio ha sido receptado por la Ley 27.275, y sumado al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es que expresa que las restricciones a este derecho deben estar claramente fijadas por una ley en

sentido formal y responder a alguno de los objetivos permitidos por la Convención, por caso “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública”. Aquí la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado, y de producirse una denegatoria, debe hacerse por escrito, fundamentando los motivos y normas en que se basa, exponiendo, describiendo y demostrando las razones por las cuales la entrega de dicha información ocasionaría un daño al fin legítimamente protegido.

Señala el tribunal con buen tino que la genérica y dogmática invocación, por parte de la demandada, del artículo 16, inciso a, del Anexo VII del decreto 1172/2003, no es útil. Primero porque se trata de un decreto y no de una ley en sentido formal, y segundo porque la cita de normas que habilitan excepciones no puede considerarse como suficiente respuesta a la luz de los principios consignados supra. Este aspecto también hecha luz al problema jurídico de relevancia de la norma planteado *ab initio*.

Manifiesta la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en el caso planteado, 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 las razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información formulado por el Sr. Savoia.

Planteado este escenario, la C.S.J.N. señala que corresponde dejar sin efecto la sentencia apelada, hacer lugar al amparo, y devolver las actuaciones al tribunal de alzada para que complete el pronunciamiento definiendo detalladamente los alcances del mandato judicial a que se condena y que contemple las condiciones que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud de acceso sea rechazada.

IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

A partir del análisis de lo desarrollado en los apartados anteriores, es

dable señalar cuales han sido los conceptos, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, para entender y sustentar los fundamentos que llevaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a resolver el caso y el problema jurídico de una determinada manera y no de otra.

A través del acceso a la información pública, se reconoce a toda persona la posibilidad de tomar contacto con la información en manos del estado, con la sola excepción de aquellos supuestos expresamente establecidos por ley. (Basterra, M. 2006) Destaca la doctrina especializada que el libre ejercicio de este derecho se relaciona con el pleno desarrollo de otros, ya sea de carácter individual o colectivo, y hasta con la posibilidad de plantear la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. (Abramovich, V. y Courtis, C. 2006)

La normativa vigente prevé la obligación de los poseedores de información pública, de suministrarla en determinado plazo, y en caso de que rechacen un requerimiento, deberán exponer, describir y demostrar de manera detallada los elementos y las razones por las cuales la entrega de la información podría ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. (C.S.J.N., Giustiniani, Rubén Héctor c/YPF SA s/amparo por mora, fallo 338:1258, 10 de noviembre de 2015)

Por otro lado, y en consonancia con lo mencionado supra, el principio de máxima divulgación que rige al derecho de acceso a la información pública significa que existe la presunción de que toda información pública es accesible, a menos que el Estado demuestre que para el caso concreto existe una restricción que cumple con los requisitos exigidos por la Convención Americana de Derechos Humanos. Esto es, que la restricción está fijada por ley formal, que tiende a un objetivo permitido (como el respeto de los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional o el orden o salud públicas), y finalmente que sean necesarias en una sociedad democrática. Corresponde al Estado, entonces, la prueba de que se cumplieron en cada caso con todos estos extremos para evitar su responsabilidad. (Sozio, T.2014)

Junto con este principio, la Corte Suprema de Justicia también manifiesta que, cuando se deba restringir el acceso a la información pública por

alguno de los supuestos previstos por la ley, y cuando haya varias normativas aplicables, “se deberá optar por aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido, y que esa restricción debe ser proporcional al interés que la justifica, interfiriendo en la menos medida posible al ejercicio efectivo del derecho”. (CIDH, Claude Reyes c/ Estado Chileno, 2008)

Otro concepto que se controvierte entre la parte actora y la Secretaria Legal y Técnica es el de la legitimidad procesal para solicitar la información, y aquí es oportuno señalar la jurisprudencia de la CSJN antes de la sanción de la ley 27.275, en donde manifiesta que “la legitimación para presentar solicitudes de acceso a la información pública resulta suficiente con la sola condición de integrante de la comunidad para justificar la solicitud”. (CSJN Fallo 337: 256 in re Cippec c/ M. Desarrollo Social. s/ Amparo ley 16.986, 26 de marzo de 2014) 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 es información 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. (C.S.J.N., Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986, fallo 339:827 del 21 de junio de 2016)

Con respecto al carácter de “secreto” y “reservado”, se establece en este fallo que, si se alega que la información se encuentra dentro de las excepciones previstas, se “deberá acompañar copia certificada de la información, a fin de que el juez pueda tomar conocimiento personal y directo de lo peticionado, asegurando el mantenimiento de su confidencialidad”. (art. 40 ley 25.326) Todo ello, en base a lo consagrado en el artículo 1 y 14 de la Constitución Nacional (publicidad de actos de gobierno y acceso a la información), el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y al principio de máxima divulgación.

Por último, señalar que el caso difícil y el problema jurídico de relevancia identificado, al decir de MacCormick (1978) requieren para su resolución una justificación y no alcanza solamente con la subsunción de los hechos a una norma jurídica. Esa ha sido la labor de la CSJN para justificar su

decisión en este caso, la de interpretar los conceptos jurídicos, las formulaciones normativas existentes, y la calificación jurídica de los hechos, y en base a ello resolver la cuestión.

V. Análisis y comentarios del Autor

En este fallo la Corte Suprema, analiza varias cuestiones en debate, por un lado, la legitimación de los sujetos que pueden solicitar información pública, por otro lado, hecha luz sobre lo que se debe entender como información clasificada, secreta o reservada, y cuál es el método que tiene la ciudadanía para ejercer el control democrático de la gestión pública para estos casos.

Referido a la legitimación procesal y con soporte en el fallo Cippec c/ M. Desarrollo Social, es oportuna la interpretación amplia que realiza la Corte, permitiendo que la sola condición de integrante de la comunidad sea suficiente para justificar la solicitud de acceso a la información. Esto se debe a que la información pertenece al pueblo de la Nación y no al Estado. Encontramos así uno de los principales principios rectores del derecho de acceso a la información pública.

También con respecto a la información clasificada, secreta o reservada, resulta pertinente mencionar que considera a la misma de sumo valor para proteger cuestiones de Estado referidas a la defensa nacional, seguridad interior o política exterior, siempre y cuando estas restricciones estén previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal, de acuerdo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Considera al derecho de acceso a la información pública como un derecho universal, regido por el principio de máxima divulgación, base fundamental del sistema democrático en cuanto a la participación ciudadana en el control del ejercicio de la función pública.

A partir de allí y teniendo en cuenta además los antecedentes jurisprudenciales y normativos tanto nacionales como internacionales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve de manera clara y concisa el problema jurídico de relevancia planteado, más aún teniendo en cuenta el nuevo encuadre normativo al momento de resolver el caso planteado. (Sanción

de la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública)

El análisis del caso, deja sentadas las bases para una correcta aplicación e interpretación de la ley 27.275, como así también para entender cuál es la importancia del acceso a la información pública en nuestra democracia.

VI. Conclusión

A partir del fallo subsumido a análisis en la presente nota, entendemos que el derecho de acceso a la información pública es una consecuencia de nuestro sistema republicano de gobierno, cuyo titular es el ciudadano y que, por ende, es quien se encuentra facultado para exigir su cumplimiento.

Es dable destacar también, que cuando se trata de información pública, es el estado quien, en caso de negar el acceso a la misma, debe brindar explicaciones fundadas al requirente. Más aun, la ausencia de ello implica un obstáculo a la divulgación de información de interés público, afecta el legítimo derecho de acceder a ella y determina la nulidad del acto denegatorio y seguramente obligará al requerido a la entrega de la misma.

Luego de la lectura, queda planteado el desafío, de ejercer activamente el control de las acciones de nuestros funcionarios y gobernantes públicos, haciéndoles saber que su compromiso con el acceso a la información pública es el de respetar y garantizar el acceso de todas las personas, para poder colaborar con la transparencia de los actos de gobierno y fundamentalmente, con la democracia y su perfeccionamiento.

VII. Referencias

Doctrina

- Abramovich, V. y Courtis, C.** 2006, *El umbral de la ciudadanía*, Buenos Aires: Ed. Estudios del puerto.
- Basterra, M.**2006, *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Buenos Aires: Ed. Astrea.
- Cafferata, S.**2009, *El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley*. Recuperado de ww.saij.gob.ar/santiago-diaz-cafferata-derecho-acceso-informacion-publica-situacion-actual-

propuestas-para-una-ley-dacfl110106-2009/123456789-0abc-defg6010-11fcanirtcod

Dworkin, R. 1984, Los derechos en serio, EE. UU: Ed. Ariel.

MacCormick, N. 2011 Argumentación e Interpretación en el Derecho, Traducción de Jorge Luis Fabra Zamora y Laura Sofía Guevara. Ed. Palestra

Sozio, T. (Director) 2014, El acceso a la información y sus instancias de control y apelación en argentina. Recuperado de <http://www.alianzaregional.net/saber-mas/la-alianza-regional-presenta-el-informe-saber-mas-vi-acceso-a-la-informacion-y-las-instancias-de-control-y-apelacion/>

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación - Magui Agüero, Ciriaco s/ asociación ilícita y contrabando – 1 de diciembre de 1988.

Corte Interamericana de Derechos Humanos - Claude Reyes y otros vs. Chile – 19 de septiembre de 2006.

Corte Suprema de Justicia de la Nación - Fallo Halabi c/P.E.N. – 24 de febrero de 2009.

Corte Suprema de Justicia de la Nación - Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI / amparo ley 16.986 - 4 de diciembre de 2012.

C.S.J.N., Cippec c/ M. Desarrollo Social. s/ Amparo ley 16.986, Fallo 337: 256 in re del 26 de marzo de 2014.

C.S.J.N., Giustiniani, Rubén Héctor c/YPF SA s/amparo por mora, fallo 338:1258 del 10 de noviembre de 2015.

C.S.J.N., Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986, fallo 339:827 del 21 de junio de 2016.

Legislación

Constitución de la Nación Argentina – Buenos Aires, 15 de diciembre de 1994, B.O. 10 de enero de 1995.

Convención Americana sobre Derechos Humanos – Costa Rica, 1969, B.O. 27

de marzo de 1984.

Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre – Bogotá, 1948.

Decreto 1172/03 – Poder Ejecutivo Nacional, B. O., 3 de diciembre de 2003.

Decreto 4/2010 – Poder Ejecutivo Nacional, B. O., 5 de enero de 2010.

Ley 25.326 sobre Protección de los datos personales – Buenos Aires, B.O., 2 de noviembre de 2000.

Ley 25.520 y decreto reglamentario 950/02- Buenos Aires, B. O., 27 de noviembre de 2001 y 5 de junio de 2002.

Ley 27.275 sobre Derecho de Acceso a la Información Pública – Buenos Aires, B.O., 29 de septiembre de 2016.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - 16 de diciembre de 1966.