



Corte Suprema de Justicia de la Nación (2019) "Savoia, Claudio Martín c/ Estado Nacional
- Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ Amparo Ley 16.986" del 07/03/2019

CARRERA: Abogacía

APELLIDO Y NOMBRE: Ocaña, Ariana Soledad

DNI: 28665169

LEGAJO: VABG49202

AÑO: 2020

TRABAJO FINAL DE GRADUACION

TUTORA: Caramazza, María Lorena

TEMA SELECCIONADO: Modelo de caso: Acceso a la Información Pública

Sumario:I. Introducción- II. Hechos relevantes del caso- III. Ratio decidendi- IV. Análisis conceptuales y antecedentes: Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública- V. Postura de la Autora- VI. Conclusión- VII. Referencias.

I.Introducción

El derecho de acceso a la información pública es la potestad de todo ciudadano, como resultado de vivir dentro del sistema republicano de gobierno, para acceder a todo tipo de informaciones que se encuentre en dominio de todas las entidades públicas, como de personas privadas que practiquen funciones públicas o absorban fondos del estado, con la invariable obligación estatal de organizar un sistema administrativo que proporcione a cualquiera la individualización y el acceso a la información solicitada (Díaz Cafferata, 2009).

Se analizará de la Corte Suprema de Justiciael novedoso fallo en "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986" Fallo: 342:208, del 7 de marzo 2019, el que es de suma relevancia para el ciudadano que habita esta Nación, ya que reafirma la idea del derecho a acceder libremente a la información pública, garantizando que la misma está al alcance de todo aquel que la solicita, en el momento que sea requerida, sin ningún tipo de restricción.

En el momento que la información se halla en poder del Estado, o en cualquiera de sus órganos extra poder, el derecho a la información pública toma una naturaleza propia, ya que la misma se transforma en "información pública". Atento al fundamental papel que cumple esa información pública, para un apropiado funcionamiento del sistema democrático y para un preciso ejercicio de sus derechos, por quienes forman parte de ese sistema, el libre acceso debe considerarse la regla, teniendo en cuenta que tanto su secreto o reserva, deben instituir excepciones a dicha regla, tanto para el habitual desarrollo de algunas actividades estatales, como así también para la conservación de precisos derechos sustanciales de la persona (Peyrano, 2005).

Mediante la Ley 27.275, sancionada y aprobada el 14 de septiembre de 2016 por el Congreso de la Nación, se introduce a nuestra legislación el Derecho de Acceso a la Información Pública, la que tiene como objetivos principales los de garantizar a cada ciudadano el efectivo ejercicio de este derecho y obligar al Estado a proporcionar la misma, en el marco de un gobierno abierto, transparente y participativo.

El fallo presenta problemas de relevancia, donde el periodista Claudio Martín Savoia en el año 2009 solicita a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en el marco de la normativa que garantiza el acceso a la información pública, extienda copias de los decretos dictados por quienes fueran presidentes de facto, entre los años 1976 y 1983. La Secretaría rechaza tal solicitud, bajo el argumento que la misma se encontraba clasificada según el artículo 16, inc. a, Anexo VII, decreto 1172/03.

Como problema axiológico hallado donde, 1) el decreto mencionado *supra* esgrimido por el Estado es anterior a la normativa vigente, donde ha sido derogado el carácter secreto de la información solicitada por decreto 4/2010, 2) el rechazo no cuenta con ley formal superior que sirva de soporte jurídico válido, por regir el principio de máxima divulgación de la información pública, y 3) la petición o planteo del actor para que, en forma complementaria, una vez entregada que sea la información a los magistrados del tribunal, sean quienes previo a la entrega evalúen la legitimidad del contenido para constatar si reviste el carácter alegado por la contraria.

A su vez, el fallo permite desarrollar la importancia de la prueba por estar en falta el Estado, por ser en este caso, quien aduce la restricción al acceso de la información, sin argumentar en forma precisa, fundada con detalle de motivos y normativa sobre el bien que protege, y un dictamen realizado de manera general, obstruye el ejercicio de un derecho ciudadano.

Se suma, además, que el Estado Nacional indica, como fundamento de la decisión de no proporcionar la información que le fuera requerida, la falta de legitimación del peticionario para demandar. En consecuencia, el señor Savoia dedujo recurso extraordinario federal el que fue concedido parcialmente, ya que se encontraba en juego la interpretación de normas de índole federal.

Presentada la idea, a continuación, se desarrollarán los hechos relevantes del fallo bajo análisis, su historia procesal, la decisión que tomó el Tribunal, sus antecedentes, doctrina y jurisprudencia, para finalmente arribar a la postura de la autora y su conclusión.

II. Hechos relevantes del caso

El caso se inicia cuando el periodista Claudio Martín Savoia, actor en esta causa, realizó un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, fundado en el marco de las normas que garantizan el acceso a la información pública, para requerir la

emisión de copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional, dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se habían desempeñado en ese momento, en el cargo de presidentes de facto.

Ante la negativa por parte de la mencionada Secretaría, la que fue fundada en el artículo 16, inc. A, del Anexo VII, del Decreto 1172/03, el solicitante interpuso una acción de amparo contra la misma, por ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5, Secretaría n° 10, en la que adujo que la entidad demandada había justificado su rechazo de manera deficiente, sin sustento jurídico, el que no se ajustaba a las normas vigentes, y señaló como válido el Decreto 4/2010, el que había dejado sin efecto el carácter de secreto a la información solicitada.

En primera instancia, se hizo lugar al amparo a favor del actor y se consideró para ello, la aplicación del Decreto 4/2010, fallo que fue apelado por el Estado Nacional con éxito, por ante la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, la que rechazó el amparo por falta de legitimación para demandar, por parte del solicitante, y por no haber manifestado fundadamente la contraria, su interés para realizar dicha solicitud. Por otra parte, el Tribunal sostuvo que el Poder Ejecutivo Nacional había negado tal solicitud acertadamente, puesto que existía información que había quedado fuera del alcance del acceso público, ya que mantenía su estado de clasificado y secreto.

El Sr. Savoia, agraviado por la denegatoria de Cámara, interpuso recurso extraordinario federal por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el que fue concedido en forma parcial, ya que se encontraba en juego la interpretación de normas de índole federal. En dicho recurso, el actor alegó que la cámara ignoró el principio republicano de publicidad de actos de gobierno; que le negó legitimación para acceder a información pública; que tuvo mala interpretación de numerosas normas de índole federal; y que el tema debatido superaba el interés individual, al implicar instituciones básicas de la Nación.

Finalmente, con los votos positivos de Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti y Horacio Rosatti, el recurso extraordinario federal interpuesto por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue admitido y dejó sin efecto la sentencia apelada, en el que se resolvió el problema jurídico con aplicación de la Ley 27.275 de Derecho al Acceso a la Información Pública.

III. Ratio decidendi

La Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió el recurso extraordinario federal interpuesto por el actor, en el marco del artículo 14, inciso 3 de la Ley 48, puesto que concretamente se hallaba en juego la inteligencia de normas de índole federal, y la decisión admitida por la Cámara había sido opuesta a su pretensión. Dicha admisión se basó además en el decreto 2103/2012, en el que se dispuso a desafectar del carácter de secreto o reservado a los decretos y decisiones administrativas, con sus respectivas excepciones.

Con los fallos “Asociación Derechos Civiles c/EN- PAMI (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986” (Fallos: 335:2393); “CIPPEC c/EN- M° Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/amparo ley 16.986” (Fallos: 337:256); y “Garrido, Carlos Manuel c/EN- AFIP s/ amparo ley 16.986” (Fallos: 339:827), relacionados todos a la legitimación del actor para demandar, la Corte, en el fallo bajo análisis, ratificó su postura y dejó establecido que el acceso a la información pública “...es un derecho que pertenece a toda la población sin distinción alguna que importe”, tratándose en definitiva de un derecho que le pertenece al hombre común.

La Corte pudo hacer uso además, de la Ley 27.275 de Derecho a Acceso a la Información Pública, ya que había sido dictada después de iniciada la causa, vinculándola al objeto del litigio bajo la modalidad de nueva norma, la que se consideró útil para la sentencia por reconocer principalmente el principio de máxima divulgación, sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que deberán estar previamente fijadas por una ley en sentido formal, restricción que deberá quedar a entera responsabilidad y cargo del sujeto que debiera brindar la información solicitada. (CSJN 315/2013).

El fallo bajo análisis, marca un precedente significativo ya que, nuestro máximo Tribunal dictaminó, con fundamento principalmente en la norma antes citada, que la información pública se rige por el principio de máxima divulgación, sujeto a un sistema restringido de excepciones, en el que el Estado Nacional debe regirse bajo los principios de publicidad y transparencia en su gestión, el cual debe tener en cuenta la no discriminación hacia ninguna persona que así se lo solicite, haciendo entrega de la misma a cada uno que así lo requiera, en igualdad de condiciones y sin exigir causa o motivo para tal solicitud.

La Corte por mayoría de votos y sin disidencia, los magistrados Juan Carlos Maqueda, Ricardo Lorenzetti y Horacio Rosatti resolvieron el litigio con la aplicación de la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública.

IV. Análisis conceptuales y antecedentes: Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública

Mencionado *supra*, el derecho de acceso a la información pública es la aptitud que posee todo ciudadano de nuestro país, como resultado del sistema republicano de gobierno, de acceder a toda clase de información en manos del mismo Estado, en sus tres poderes, y de todos sus órganos centralizados y descentralizados, ya sean entidades públicas o privadas que desempeñan funciones públicas, con el fin de obligar al aparato estatal de llevar a cabo un sistema administrativo que permita a cualquier persona la identificación y el acceso a la información solicitada. (Echeverría, 2012).

La Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada por el Congreso Nacional en el año 2016, cimentada en nuestra Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional, fue, durante años, esperada por múltiples actores de la sociedad civil para brindar mayor apertura y transparencia estatal, así como también para promover mayor participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, y, fundamentalmente, promover el control de los actos públicos de gobierno.

El derecho de acceso a la información, en su esencia, es un instrumento legal que, al ser utilizado, logra mayor claridad en virtud de los actos del Estado, y además es sumamente eficaz como recurso para la investigación e intervención efectiva de todos los sectores de la sociedad indiscriminadamente, lo que hace posible el accionar activo e informado sobre la planificación de políticas y medidas públicas que atañen directamente a la población. (Basterra, 2016).

Cabe destacar que la mera identificación legal de la norma y su promulgación no resulta eficaz si no se encuentra debidamente respaldada de políticas que cumplan con su correcto accionar. (Giaccaglia, y otros, 2017).

Es obligación del Estado entonces, poner al servicio de la ciudadanía diferentes mecanismos y herramientas tecnológicas más avanzadas, que la época actual nos brinda, con el fin de posibilitar el acceso libre, rápido y efectivo a la información, en pos de procurar la transparencia gubernamental y así también, evitar largos procesos judiciales para llegar a ella.

Desde el punto de vista de Bielli y Pittier:

Para lograr esto, es necesario el intercambio, la investigación, desarrollo y composición de políticas públicas digitales que velen por la integración de la población a la concepción de Gobierno Electrónico, siendo el Estado quien tiene el deber de aportar los conocimientos necesarios en la aplicación de las nuevas tecnologías a la vida social cotidiana de sus gobernados, y de esta forma, mejorar la experiencia interactiva vinculadora. (2018, párr. 116).

El antecedente principal de la mencionada ley, es el Decreto 1172/2003, el que regulaba, en su anexo VII, todo lo relativo al acceso a la información pública, en un ámbito de aplicación limitado a la esfera del Poder Ejecutivo Nacional, el que forzaba a utilizar la herramienta judicial del recurso de amparo, cada vez que se le negaba al ciudadano el acceso a la información, como es el caso del fallo aquí analizado, lo que hacía más engorroso, lejano y hasta a veces imposible, el camino para llegar a la información solicitada.

Otro antecedente importante es el fallo “CIPPEC c/EN- M° Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/amparo ley 16.986” (Fallos: 337:256), en el que la CSJN hizo lugar al reclamo de una ONG que había realizado contra el Ministerio de Desarrollo Social, y además adujo que el Congreso debía dictaminar, de forma imperiosa, una ley que regulara la forma en que las autoridades dependientes del estado, debían brindar la información pública en su poder.

Tiempo después, se promulga la Ley 27.275, sustentada en el principio de máxima divulgación, publicidad y transparencia en la gestión pública, dándole finalmente la tan ansiada solución a diferentes contiendas legales.

V. Postura de la autora

Es acertada la decisión tomada por la Corte en el fallo bajo análisis, puesto que el pedido de los decretos realizado por el Sr Savoia a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, resultó legítimo, lo que dejó en evidencia que la conducta estatal transgredió los derechos constitucionales invocados por el actor en sustento de la reclamación, todo ello por encontrarse respaldado por la Ley 27.275, promulgada durante el proceso judicial analizado.

Cabe destacar además que, si bien el Máximo Tribunal en su pronunciamiento resolvió que el proceder del Estado debe regirse por el Principio de Máxima Divulgación, también podría haber argumentado su decisión bajo el Principio de Presunción de Publicidad, ya que la ley 27.275 así también lo determina, del que se desprende que toda la información en poder del Estado es pública y es por esta misma razón que le pertenece a las personas, debiendo ser su libre acceso garantizado para toda la ciudadanía sin obstáculo alguno.

Con todo lo expuesto, es dable señalar que la información que el Estado posee y genera, le pertenece a la comunidad, ya que es ésta última quien debe observar y examinar las disposiciones que los funcionarios adoptan. Y si los ciudadanos poseen esta información, estarán capacitados para juzgar y exigir razones acerca de las decisiones tomadas por el Estado.

VI. Conclusión

Ante todo lo expuesto, se concluye que el pronunciamiento de la Corte sienta un precedente significativo para todos los ciudadanos de esta Nación, por darles legitimación amplia para acceder libremente a la información pública, el que pone de manifiesto además que, para ello, no es necesario acreditar un interés legítimo o exponer algún motivo por el cual se la requiera, ya que se encuentran amparados por la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública.

El propósito fundamental del libre acceso a la información pública, en manos del Estado, se apoya en que los ciudadanos tienen derecho a saber sobre el actuar del mismo, el que debe estar regido por los principios de publicidad y transparencia en su gestión, lo que finalmente les posibilita a las personas, ejercer el control democrático de las gestiones estatales, en cualquier momento.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, el Estado se mostraba reticente a la información que tenía en su poder, restringiéndoles a las personas el acceso a la misma. Dicha información sólo era utilizada por el Estado como un simple medio para su administración y, además, era sacada de la órbita del ciudadano para evadirse de rendir cuentas, convirtiendo así su acceso en un privilegio para algunas personas que pudieran demostrar tener un interés legítimo. Es aquí en dónde se ve la importancia que tiene el fallo analizado, en el que se reconoce que la legitimación para

acceder a la información es amplia, y que corresponde a todos los ciudadanos sin restricción alguna.

Por último, es dable señalar que la información pública es propiedad de las personas y no del Estado, y que la Corte Suprema de Justicia de la Nación emplea adecuadamente la normativa vigente en su fallo, con el objeto de sentar un importante precedente para los litigios venideros y, principalmente, para consolidarles a todos los ciudadanos de esta Nación, su derecho de acceso a la información pública.

VII. Referencias:

- BASTERRA, M. (2016). Más información pública, más democracia. A propósito de la sanción de la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Abeledo Perrot N°AP/DOC/1062/2016. Recuperado de <https://tinyurl.com/yb7lcho4>
- BIELLI, G. y PITTIER, L.E. (2018) Transparencia, Corrupción y Acceso a la Información Pública en la Era de la Información. Revista digital Pensamiento Civil. Recuperado de <https://tinyurl.com/y8xrvnfo>
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- CSJN, (2014) “CIPPEC/c EN – M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/amparo ley 16.986” del 26/03/2014 Fallos 337:256. Recuperado de <https://tinyurl.com/yd8r3zsv>
- CSJN, (2016) “Garrido, Carlos Manuel c/ EN - A.F.I.P. s/amparo ley 16.986”. del 21/06/2016 Fallos 339:827. Recuperado de <https://tinyurl.com/y8mau6xk>
- CSJN, (2019), “Savoia, Claudio Martin c/EN Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03). s/amparo Ley 16.986”. del 07/03/2019 Fallos 342:208. Recuperado de <https://tinyurl.com/y7v5htgn>
- Decreto 1172/03. Dictado por el PEN Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional. Recuperado de <https://tinyurl.com/ybjavjx6>
- DÍAZ CAFFERATA S. (2009). El Derecho de Acceso a la Información Pública: Situación actual y propuestas para una ley. Revista lecciones y ensayo N° 86.

Universidad de Buenos Aires: Facultad de Derecho. Recuperado de <https://tinyurl.com/ybjohoje>

- ECHEVERRIA, G. (2012). El acceso a la información pública. El derecho y sus límites. Publicado por SAIJ. Id SAIJ:DACF120209. Recuperado de <https://tinyurl.com/y9zljny5>
- GIACCAGLIA, M. F., DÍAZ, R. A., DILORIO, A. H., D'ONOFRIO, A., LUZ CLARA, B. B., & URIARTE, V. (2017). El derecho de acceso a la información pública en Argentina. Universidad FASTA. Recuperado de <http://redi.ufasta.edu.ar:8080/xmlui/handle/123456789/1599>
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Presidencia de la Nación (2016) Ley de Acceso a la Información Pública Comentada. Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf>
- PEYRANO, G (2005) El acceso a la información pública y las restricciones emergentes del carácter de los datos archivados. Publicado por SAIJ. Id SAIJ:DASA050098. Recuperado de <https://tinyurl.com/y8tammkh>

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, 7 de marzo de 2019.

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

Considerando:

1°) 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 secretaria 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".

2°) 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 periodo comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro periodo, 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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...".

3°) 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

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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 1°, 14 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional).

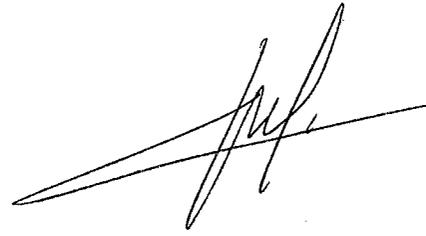
Al remitir el recurso a la determinación de los alcances de normas federales, es regla clásica de esta Corte que en esa labor hermenéutica no se encuentra limitada para la solución del caso por los argumentos del tribunal a quo ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria 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 2103/2012¹, 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.

¹ Publicado en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 2012.

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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° - Ordénase 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 (Fallós: 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

² Ver publicaciones en los Boletines Oficiales de fecha: 10 de abril de 2013, 24 de abril de 2013, 29 de abril de 2013, 2 de mayo de 2013, 13 de mayo de 2013, 20 de mayo de 2013, 16 de septiembre de 2013, 30 de septiembre de 2013, 18 de octubre de 2013, 26 de noviembre de 2013, 16 de diciembre de 2013, 28 de febrero de 2014, 25 de marzo de 2014, 27 de junio de 2014, 1° de septiembre de 2014, 14 de octubre de 2014, 27 de octubre de 2014 y 7 de noviembre de 2014.

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



prescindir (conf. Fallos: 306:1160; 318:2438; 325:28; 331:2628; 335:905; 338:706 y 339:349).

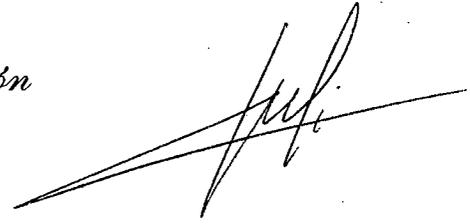
10) Que, sentado lo anterior, resulta de utilidad enunciar algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado, así como a los recaudos exigidos para limitar legítimamente ese derecho. Todos ellos, cabe destacar, han sido reconocidos por normas nacionales 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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"*

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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.

13) 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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 4° 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)".

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.

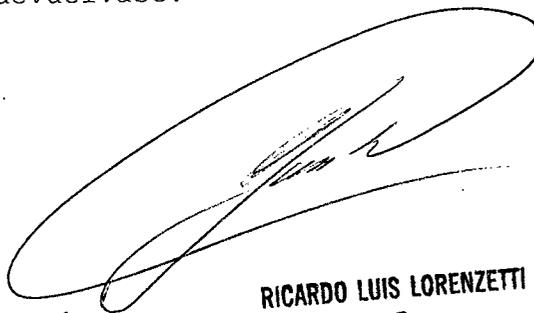
Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos

-//-

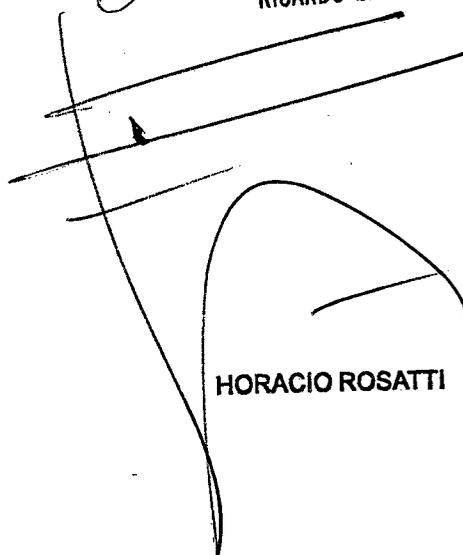
-//- al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo establecido en el considerando 15. Notifiquese y devuélvase.



JUAN CARLOS MAQUEDA



RICARDO LUIS LORENZETTI



HORACIO ROSATTI

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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**.

