



**“Principio de publicidad y máxima divulgación para una mejor
transparencia en la gestión pública”**

Fallo: CSJN, “Savoia, Claudio Martín, c/EN – Secretaria Legal y Técnica (dto.
1172/03) s/amparo ley 16.986”, sentencia del 7 de marzo de 2019.

Carrera: Abogacía

Alumno: Javier Bautista Madaf

Legajo: VABG76456

DNI: 21.741.759

Temática: Derecho de acceso a la información pública

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Año: 2020

Fallo: Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 7 de marzo de 2019

Sumario

I. Introducción. – II. Aspectos procesales. a). Reconstrucción de la premisa fáctica b). Reconstrucción de la historia procesal c). Reconstrucción de la decisión del tribunal. – III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi en la sentencia. – IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – V. Postura del autor. –VI. Conclusión. – VII. Referencias. a. Doctrina. b. Legislación. c. Jurisprudencia.

I. Introducción

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental del cual no puede carecer un gobierno democrático. El mismo garantiza a los ciudadanos el acceso a los actos de gobierno manteniendo la transparencia en la gestión pública.

En la causa “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, la Secretaria Legal y Técnica de la Nación lesionó este derecho al periodista Savoia, quien solicitó copias de los decretos presidenciales dictados durante la dictadura militar por los presidentes de facto en los años 1976 a 1983.

Este fallo es de vital importancia porque el mismo trata un derecho fundamental como lo es el derecho de acceso a la información pública, el cual asegura a las personas la transparencia en la administración pública, donde los ciudadanos pueden tener conocimientos de las gestiones del Estado y de todos sus entes centralizados y descentralizados. El derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido de manera nacional e internacional. Este derecho aporta a las ciencias jurídicas un rol fundamental en dicha materia, la trascendencia que tuvo el caso Savoia fue fundamental para demostrar la independencia con la cual actúa el poder judicial, garantizando a los ciudadanos un verdadero estado de derecho, una igualdad ante la ley como lo establece el artículo 16 de la constitución nacional.

En el fallo podemos soslayar un problema jurídico axiológico donde una norma del sistema inferior se contrapone con un principio de jerarquía constitucional. El decreto 1172/03 que va en contra del principio de máxima divulgación establecido en tratados

internacionales que gozan de jerarquía constitucional, este decreto también se contrapone a la ley 27275 de derecho de acceso a la información pública.

La constitución nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del art.1, de los artículos 33, 41 y 75 inc. 22 de la constitución nacional donde se incorporaron diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional.

Denominaremos problemas axiológicos a aquellos que se suscitan respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema o un conflicto entre principios en un caso concreto. En los estados de derecho contemporáneos, junto con normas que establecen condiciones precisas de aplicación, denominadas reglas, existen otros estándares jurídicos que funcionan de una manera diferente a las primeras y que también son utilizadas por el juez al momento de justificar sus decisiones. Estos son los llamados principios jurídicos. (Dworkin, 2004, pág. 22).

En esta nota a fallo se procederá a realizar una descripción de aspectos procesales para la reconstrucción de la premisa fáctica junto con la reconstrucción de la historia procesal, hasta logra la reconstrucción de la decisión del tribunal. Seguidamente, se procederá a gestar la identificación y reconstrucción de la ratio decidendi en la sentencia encausando a la realización de una descripción conceptual con sus antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, desembocando así en los comentarios por parte del autor para cerrar con una conclusión final.

II. Aspectos procesales

a) Reconstrucción de la premisa fáctica

El 16 de mayo de 2011 Claudio Martín Savoia realizó un pedido a la Secretaria 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, 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 1177/03, 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.

Frente a ello, el peticionante interpuso acción de amparo. Alegando 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.

b) Reconstrucción de la historia procesal

La magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo por considerar, en lo sustancial, que el decreto 4/2010 era aplicable al caso. 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 rechazó el amparo.

Contra dicho pronunciamiento el actor interpuso recurso dedujo recurso extraordinario federal, que fue parcialmente concedido, por hallarse en juego la interpretación de normas de índole federal.

c) Reconstrucción de la decisión del tribunal

Por decisión mayoritaria la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró admisible el recurso extraordinario y dejó sin efecto la sentencia apelada.

III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi de la sentencia

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”. Este principio también ha sido incorporado expresamente por la ley 25.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (artículos 1 y 2).

La contestación de la Secretaria 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 que 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.

Se puede mencionar que la 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” (artículo 13, ley 27.275).

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 circunstancialmente las razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información formulado por Savoia.

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).

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

IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

En la sentencia bajo análisis analizaremos los puntos centrales que suscitaron en torno a la controversia. Cabe resaltar el menoscabo a su derecho de acceso a la información que sufrió el ciudadano Savoia al solicitar copias de los decretos presidenciales dictados durante la dictadura militar y los mismo le fueron denegados. Como lo expresa Marcela Basterra (2020), el acceso a la información pública es una de las condiciones indispensables para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos. Se afirma que es un derecho fundado en dos características sobre las que se sostiene el régimen republicano; la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

La Corte Suprema de Justicia estableció que el derecho de acceso a la información pública 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, 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”. Tal como lo expresa Salgan Ruiz (2019), para facilitar el acceso del ciudadano a la información pública el legislador consagró el principio de máxima divulgación en el artículo 1 de la ley 27.275 el cual prescribe que toda información en poder sea en custodia o control, debe ser accesible para todas las personas.

Tal como lo nombra Guillermo Peyrano (2005), en una sociedad con un sistema democrático, el derecho a la información pública es un principio fundamental e imprescindible que sirve para que no se restrinjan los derechos de los ciudadanos a conocer las gestiones del Estado, brindando así una mayor transparencia. Quien posee información tendrá el poder y la oportunidad de acceder a ella permite a los ciudadanos una participación activa de los acontecimientos y los eventos que los rodean.

Cabe resaltar la postura de la Corte en la causa “Asociación Derechos Civiles c/EN - PAMI - s/ amparo ley 16.986”, donde la corte ordenó a PAMI brindar información que había sido requerida por la Asociación Derechos Civiles, sosteniendo que el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la declaración americana sobre derechos humanos y reconoció el carácter fundamental del derecho al acceso a la información como derecho individual de toda persona a solicitar información y la obligación del Estado a garantizar el derecho de recibir la información solicitada, en dicho precedente el Tribunal Supremo protegió el derecho a la información pública.

También citamos el precedente “Giustiniani, Rubén Héctor c/YPF S.A s/amparo por mora, sentencia del 10 de noviembre de 2015, donde la Corte resaltó el derecho a la libertad de información como un derecho fundamental que contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado.

Tal como lo expresa Cabrera Madaglia (2019), la jurisprudencia constitucional ha determinado de manera general sobre el derecho de acceso a la información como uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el Estado. Este derecho, es a la vez, un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un derecho humano inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación.

Como lo expresa Díaz Cafferata (2009), el derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como causa del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan cometidos públicos o reciban ayuda del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada.

Como lo expresa Pablo Hirschmann (2019), el derecho de acceso a la información pública, es, por un lado, un derecho individual cuando posibilita que un interesado acceda a archivos públicos para la realización de un trabajo de investigación, o aquel que, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, acceda a registros públicos para conocer información a él referida y, si fuere el caso, solicitar su rectificación, supuesto en el cual se confunde con las finalidades del habeas data.

En idéntico sentido se expresa Pablo Toledo (2019), al recordar que el derecho de acceso a la información pública se encuentra incluido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión como lo prescribe el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por dicha norma, recuerda 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 Americana de Derechos Humanos, es decir “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 pública”; y ser “necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.

V. Postura del autor

En cuanto a mi postura quiero destacar que la decisión que tomó el Máximo Tribunal Nacional fue correcta, porque puso bajo resguardo el derecho de acceso a la información pública y consagró el principio de máxima divulgación. El principio de máxima divulgación que se encuentra tutelado en el artículo 1 de la ley de acceso a la información pública 27.275 y también en el artículo 13 de la convención americana sobre derechos humano el cual establece; Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. Tal como lo expresa Julián Hernández (2019), el acceso a la información resulta ser parte de la libertad que posee todo ciudadano y se encuentra dirigido a ejercer el control de la gestión del Estado cuyo deber obliga al organismo requerido a efectuar un test de razonabilidad verificando lo peticionado en el marco de la presunción establecida en el artículo 2 de la ley 27.275 en contraposición con las causales de exclusión previstas en su artículo 8.

Con base en el sistema interamericano de derechos humanos, la Corte entendió que las restricciones al derecho de acceso deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal y responder a objetivos permitidos por la Convención Americana. Al estar la carga probatoria y argumentativa de la restricción en cabeza del Estado, el acto denegatorio de la solicitud de información exige un mayor esfuerzo en su motivación de forma que se permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa la Administración para no entregar información en el caso concreto.

Es menester destacar el planteo del señor Savoia, quien agregó que las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada al Gobierno, ya que el decreto 4/2010 dispuso relevar a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante el periodo de la dictadura militar entre los años 1976 y 1983, así como a toda información o documentación, producida en otro periodo, relacionada con ese accionar.

Cabe poner de resalto la decisión que tomó la Corte Suprema en la causa “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986” sentencia del 21 de junio del 2016, donde hizo prevalecer el derecho de acceso a la información pública manifestando que la información solicitada por el diputado nacional Carlos Manuel Garrido a la

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), no se relacionaba con datos sensibles ordenando que se les entreguen los datos solicitados.

VI. Conclusión

Para cerrar con esta nota a fallo queremos resaltar con elogio la decisión que tomó la Corte Suprema al dictar sentencia, donde resguardo garantías constitucionales y le dio prioridad al principio de máxima divulgación que establece “toda persona sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal puede acceder a los datos en poder de Estado”.

Teniendo en consideración los parámetros establecidos por la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública entiendo que la conducta de la Secretaria Legal y Técnica resulta ilegítima porque viola derechos constitucionales invocados por el señor Savoia, argumentando su negativa en un decreto que había quedado sin vigencia. Es menester destacar el planteo del señor Savoia, quien agregó que las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada al Gobierno, ya que el decreto 4/2010 dispuso relevar a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante el periodo de la dictadura militar entre los años 1976 y 1983, así como a toda información o documentación, producida en otro periodo, relacionada con ese accionar.

La información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado, el acceso a ella no se debe ser considerada una gracia a favor del gobierno, ya que este tiene información en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información de todas las personas, ya que como operadores jurídicos cuentan con herramientas técnicas jurídicas pertinentes para hacer cumplir los derechos de los ciudadanos.

Con este pronunciamiento, la Corte estableció de manera definida un precedente que servirá de referencia fundamental al momento de plantearse casos análogos en litigios futuros, sobre todo y más importante, antes de llegar a la instancia superior, que debería ser siempre en casos excepcionales, para que el ejercicio de la democracia no dependa siempre de la intervención de los tribunales cimeros.

VII. Referencias

a. Doctrina

Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel. Recuperado de <https://siglo21.instructure.com/courses/7635/pages/modelo-de-caso#lectural1>

Basterra, M. I. (2020). La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-10.

Cabrera Medaglia, J. (2019). Apuntes sobre el régimen legal del acceso a la información pública ambiental relativo al cambio climático. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-21.

CAFFERATA, S. D. (2009). *EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA*. Córdoba: Lecciones y Ensayos, nro. 86.

Hernández, J. (2019). El derecho de acceso a la información y la necesidad de una interpretación concreta. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-3.

Hirschmann, P. G. (2019). El derecho de acceso a la información pública, la regulación legal de sus aspectos sustantivos. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-12.

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 el 26/4/2020 de http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasa050098-peyrano-acceso_informacion_publica_las.htm

Salgan Ruiz, L. G. (2019). Alcance y contenido del principio de máxima divulgación. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-5.

Toledo, P. R. (2019). El derecho de acceso a la información pública. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-8.

b. Legislación

Constitución Nacional Argentina; (Const. Nac. 1994)

Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275 (B.O. del 14/09/2016)

c. Jurisprudencia

CSJN, “Savoia, Claudio Martín, c/EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986”, sentencia del 7 de marzo de 2019, disponible en:

www.saij.gob.ar

C.S.J.N., “Asociación Derechos Civiles c/EN - PAMI - (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 4 de diciembre de 2012.

C.S.J.N., “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A s/ amparo por mora”, sentencia del 10 de noviembre del 2015.

C.S.J.N., “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986” sentencia del 21 de junio del 2016.