



**Restricciones sobre un derecho fundamental del hombre según el
fallo “Savoia”**

Nota a Fallo

Autora: Juliana Dominguez

DNI: 30.744.336

Legajo: VABG58764

Prof. Director: César Daniel Baena

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020

Tema: Acceso a la Información Pública

Fallo: "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986" Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación".

Sumario: 1.- Introducción. 2.- Hechos de la causa, historia procesal y resolución del tribunal. 3.- Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi*. 4.- Análisis y comentarios de la autora. 4.1.- La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. 4.2.- La postura de la autora. 5.- Conclusión. 6.- Listado de fuentes consultadas. 6.1.- Doctrina. 6.2.- Legislación y Jurisprudencia. 7.- Anexo.

1.- Introducción

En un presente donde gran parte de la sociedad no confía en la transparencia de los actos del gobierno, donde el escepticismo parecería avanzar a un ritmo preocupante, el acceso a la información pública se presenta como una de las mayores garantías para el control por parte de la ciudadanía de los actos públicos, ofreciéndole al ciudadano que quiera involucrarse un apoyo cada vez más completo a nivel jurídico. En este contexto en septiembre del año 2016 se sanciona la Ley 27.275, Derecho de Acceso a la Información Pública, representando un gran avance a favor de los derechos individuales.

Resulta interesante conocer la postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) con relación a la legitimación de las personas para solicitar el acceso a la información pública, utilizando una ley que se alinea con los tratados internacionales de derechos humanos pese a que en el momento de iniciarse el conflicto aún no se encontraba sancionada. Con esta ley la CSJN tratara de garantizar los derechos de los individuos representados por el periodista Savoia frente a las agresiones del gobierno, cumpliendo de esta manera con la finalidad del Derecho (Dworkin, 1989).

De esta manera la CSJN debe ponderar por un lado el interés del Estado de mantener en secreto determinados decretos amparándose en la ley de Inteligencia Nacional y por otro, el interés de Savoia que representa el de cualquier ciudadano para acceder a la información sobre los actos públicos de gobierno, esta colisión de principios con intereses que poseen el mismo rango en abstracto refleja un problema jurídico de tipo

axiológico, y es en esta situación donde el tribunal debe realizar una ponderación de intereses determinando finalmente que los derechos del ciudadano común poseen mayor peso que los intereses del gobierno (Alexy, 2007).

Por otro lado cuando La Cámara Nacional de Apelaciones en los Contencioso Administrativo Federal (en adelante, la Cámara) fundamenta su decisión estableciendo que Savoia debería haber demostrado un interés “suficiente y concreto” que lo posicionara por sobre cualquier ciudadano común para acceder a los decretos solicitados, mencionando además que el actor no había acreditado su condición de periodista, esta argumentación entra en conflicto con el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

El problema mencionado no resulta ser el único dado que al utilizar la cámara una ley diferente de la ley que utiliza la CSJN percibimos el problema jurídico de relevancia. Nos encontramos con dos normas que pertenecen a un mismo sistema jurídico, pero que no pueden ser aplicadas al mismo tiempo, se presentan “las llamadas contradicciones o antinomias” en donde el juez debe decidir cual norma aplicara al caso en particular (Moreso y Vilajosana, 2004). En este problema jurídico donde encontramos incoherencias los jueces deben eliminar soluciones superfluas (podríamos mencionar en este sentido al Decreto 1172/2003 que se encontraba limitado al Poder Ejecutivo Nacional), lo que significa “restringir el alcance de alguna de las normas y a veces suprimirla del todo” (Alchourrón y Bulygin, 2012) como sucedió en este fallo con la Ley de Inteligencia Nacional que es utilizada en la sentencia de la Cámara y luego la CSJN para respaldar la amplia legitimación de los individuos para acceder a la información pública en poder del Estado utiliza la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública.

En este fallo la CSJN en su ponderación de intereses se inclina (en línea con su jurisprudencia reciente) a favor de los intereses individuales por sobre las normas que puedan establecer reservas a esos derechos utilizando una ley que amplía las garantías

individuales ya reconocidas en los tratados internacionales, aunque genere esta contradicción con la ley utilizada por la Cámara.

2.- Hechos de la causa, historia procesal y resolución del tribunal

El conflicto comienza cuando Savoia solicita en el año 2011 a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación (en adelante, la secretaria), decretos del Poder Ejecutivo pertenecientes al periodo entre 1976-1983 donde el poder lo ejercía el último gobierno de facto en Argentina, estos documentos según la secretaria se encontraban clasificados como “secretos y reservados” basándose en el decreto 1172/03 que permitía al Poder Ejecutivo no brindar información cuando la misma se encontraba clasificada como reservada mediante un acto fundado, por lo cual se le niega el acceso a la información que debería de ser pública sin mayor detalle que la clasificación de la misma.

Ante esta negativa Savoia recurre a la justicia presentando un recurso de amparo logrando en primera instancia una sentencia a su favor, considerando el tribunal que en aquella situación aplicaba el decreto 4/2010 que establecía relevar la clasificación de seguridad a los actos de gobierno del periodo en cuestión, reforzando su argumento al mencionar que no existía una decisión fundada del Poder Ejecutivo que justificara el no acceso del público a la información, finalizando con la indicación de que si efectivamente estos decretos no debían encontrarse al acceso del público en general, debería acompañarse copia certificada de las normas que así lo establecieran.

La parte demandada apela ante la cámara quien se aleja del tribunal de primera instancia y se posiciona a favor de la secretaria, planteando no solo la falta de legitimación de Savoia para acceder a la información, sino que además respalda el carácter secreto de la información solicitada utilizando como respaldo para sus argumentos la Ley de Inteligencia Nacional.

Con esta segunda sentencia Savoia lleva el conflicto a la última instancia presentando recurso extraordinario federal por encontrarse en juego normas de índole

federal, obteniendo una sentencia favorable por parte de la CSJN quien utiliza en su argumento una ley sancionada luego del inicio del conflicto, Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, que representa un avance importante con relación a los derechos individuales de los hombres debido a su concepto amplio de legitimación de los ciudadanos para acceder a la información.

3.- Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi*

La CSJN aclara al principio de la sentencia que utiliza como regla en su jurisprudencia la adopción de las ultimas normas dictadas en relación con el objeto del litigio, por lo cual la utilización de la Ley 27.275 con su amplia legitimación para los individuos de acceder a la información no resulta extraña aun cuando represente un problema jurídico de relevancia debido a la utilización de una ley diferente a la empleada por el tribunal anterior.

Por otra parte el tribunal referencia en sus argumentos el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para remarcar que las restricciones que puedan existir en relación al derecho de acceso a la información deben estar fijadas por una ley en sentido formal (recordemos que la negativa para la entrega de la documentación por parte de la secretaria no cumplía con este requisito debido a que se basó en un decreto) al mismo tiempo que se debería haber fundamentado la negativa para que Savoia conociera los motivos y las normas por las cuales no se le entregaba la documentación, la secretaria tampoco cumple con el requisito de la fundamentación dado que solo se limita a informar el carácter de secretos y reservados de los decretos sin dar más explicaciones, indicando la CSJN que la sola mención abstracta de normas generales que habilitan excepciones no es suficiente como respuesta dada la importancia de los principios involucrados, principios como los de publicidad y transparencia en la gestión pública. En relación con la negativa de brindar información la Ley de Derecho de Acceso exige que se realice por acto fundado emitido por la máxima autoridad del organismo,

estableciendo que la falta de fundamentación determinara la nulidad del acto y obligara a la entrega de la información que se esté solicitando.

Luego en relación con la legitimación para acceder a la documentación establece que la misma debe entenderse en sentido amplio sin exigir un interés particular ya que se trata de información de carácter público por lo que pertenece al pueblo de la Nación Argentina y la sola condición de ciudadano resulta suficiente para justificar la solicitud, estableciendo que se trata de un derecho del hombre que no es posible restringir sin perjudicar el sistema democrático y el principio republicano, esta colisión con los principios y los derechos del hombre refleja un problema jurídico de tipo axiológico. La CSJN establece que Savoia se encuentra claramente legitimado para acceder a los decretos que solicitaba y que la respuesta de la secretaria resulta claramente violatoria de los derechos constitucionales.

Es en función a estas razones por los que la CSJN decide dejar sin efecto la sentencia apelada, haciendo lugar al amparo.

4.- Análisis y comentarios de la autora

4.1.- La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

En argentina la discusión referente a la legitimación de las personas para acceder a la información pública no es reciente, pero si lo es ley 27.275, sancionada en 2016, antes de ella se utilizaba el decreto 1172/2013 como la norma nacional principal referente al acceso a la información pública, aunque limitado al Poder Ejecutivo Nacional (en adelante, PEN).

Con la sentencia de Claude Reyes vs. Chile en el año 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) sentó los principios que debían considerarse a la hora de analizar el acceso a la información pública, es a partir de este fallo que se lo entiende como un derecho fundamental en la doctrina. La Ley 27.275 toma estos principios que se encontraban contenidos en tratados internacionales y en la

jurisprudencia tanto de la CSJN como en la de la CIDH y los consagra estableciendo que el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación. Griffero (2017). El Derecho de acceso a la información pública en Argentina y el derecho de protección de datos personales. A propósito de la Ley N° 27275. Revista Internacional Transparencia e Integridad. R.I.T.I. N° 4 mayo-agosto 2017. Pag 2-4.

En el fallo analizado la CSJN dedica un apartado especial a revertir la interpretación de la Cámara en cuanto a la legitimación de Savoia para realizar el pedido de acceso a la información pública, consolidando de esta manera su jurisprudencia en referencia a la legitimación amplia para la solicitud de información en poder de los órganos públicos del Estado. Al mismo tiempo este fallo presenta un valor adicional por tratarse del primer pronunciamiento de la CSJN con posterioridad a la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública, cobrando especial valor la reafirmación del principio de máxima divulgación y de la amplia legitimación. Lozano & Fraiman (2019). Libertad de expresión. Acceso a la información pública. Debate sobre derechos humanos. N°3. Pag 72.

Sin embargo, aun hoy en día pese a la legitimación amplia que mencionamos establece la ley, y pese a considerarse el acceso a la información como un derecho fundamental del hombre, se sigue utilizando la protección de datos personales como la respuesta más utilizada por las autoridades para denegar el acceso a la información pública. La realidad es que aún se debate los términos de adecuación de los sujetos obligados para la implementación de la ley y la misma no es una herramienta muy conocida por los ciudadanos. Lozano & Fraiman (2019). Libertad de expresión. Acceso a la información pública. Debate sobre derechos humanos. N°3. Pag 74. Este debate existente en relación con los sujetos obligados puede apreciarse en el Fallo Asociación Derechos Civiles c/E.N. PAMI, si bien este fallo es anterior a la ley, de su lectura se entiende el debate mencionado.

En referencia a la Ley de Inteligencia Nacional, si bien exige que el documento que se desee incluir en la excepción para acceder a la información pública debe contener

de manera explícita la clasificación "reservada", "confidencial" o "secreta", no establece ningún criterio para determinar cuándo una información puede ser considerada como tal. El proyecto de reforma de esta ley en el año 2015 desatendió según la Asociación por los Derechos Civiles estándares expresamente amparados en normativas y jurisprudencia nacional e internacional debido a que el criterio preponderante en la ley es que la revelación de información vinculada a las actividades y sistema de inteligencia nacional puede poner en riesgo a la seguridad nacional. Otra de las críticas es que la ley tampoco define qué se entiende por seguridad nacional. La ley de Inteligencia Nacional establece que toda persona u organización que acredite un interés legítimo podrá iniciar una petición de desclasificación ante el PEN, pero nuevamente la reglamentación de la forma, los plazos y las vías administrativas quedaron en manos del PEN. Así, la determinación del "interés legítimo" del solicitante deja librado a la discrecionalidad del Estado la concesión de este derecho fundamental. Concluyendo de manera lógica que no se debería dejar librado al mismo órgano que posee la información la formulación de cómo se accede a ella. Milanes & Ferreira & Milanes (2018). Consideraciones sobre el derecho de acceso a la información y las excepciones de seguridad nacional en Argentina. Asociación por los Derechos Civiles. Pag. 3 a 9.

Sin embargo, en la sentencia de la cámara se concluye que en la ley 25.520 se contempló las excepciones puntuales al deber de proveer la información requerida, por lo que el PEN cuenta con la atribución de considerar que determinada información quede excluida del acceso público irrestricto, siendo el punto para examinar la atribución que tiene este órgano para calificar un decreto como "secreto" o "reservado", y que Savoia desconoce. El tribunal menciona que fue el Congreso Nacional el que fijó "las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de Inteligencia de la Nación" al sancionar la Ley 25.520, de esta manera fue el Congreso quien decidió que cierta información (en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación) puede llevar las clasificaciones mencionadas y quedar fuera del acceso público. Se menciona de manera expresa en la ley la posibilidad de una denegatoria expresa a la

solicitud de acceso a la información siendo esta la excepción al principio general. Cámara Nacional de Apelaciones en los Contencioso Administrativo Federal. 2011. “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” [MP: Dr. Carlos Manuel Grecco]

4.2.- La postura de la autora

Mi posición es a favor de la amplia legitimación de las personas para acceder a la información pública, dado que considero que esta información ayuda a la transparencia en la gestión de los gobiernos democráticos y que podría convertirse en la herramienta adecuada para inyectar de confianza a los ciudadanos y devolver la tranquilidad política en esta agitada y dividida sociedad.

Al mismo tiempo no se puede negar que existe determinada información que por cuestiones de estratégica del Estado no debería encontrarse al acceso del público en general, al igual que sucede con el derecho de protección de datos personales, debido a que siempre existe o debería existir un límite y este límite en el fallo bajo análisis es el que brinda la Ley de Inteligencia Nacional; de las lecturas surge que en la actualización de esta ley, en el año 2015, se perdió la oportunidad de compatibilizar el derecho de Acceso a la Información Pública con la protección de los datos de inteligencia del Estado, por lo que de vista al futuro podría trabajarse en esta compatibilización, en la sinergia que representaría unir estos derechos de la misma manera que se trabajó el derecho de acceso a la información pública con la protección de datos personales para que de esta manera no tengamos el problema de relevancia entre estas leyes y decidir cual utilizar y cual relegar en función a la ideología del tribunal en el cual nos encontremos.

Siguiendo a Alchourrón y Bulygin, en este tipo de contradicción podríamos utilizar el criterio de temporalidad e inclinarnos por la norma mas reciente que de hecho se alinea con la normativa internacional. Entiendo debe trabajarse en la complementación entre las leyes mencionadas (acceso a la información pública – inteligencia nacional) para que coexistan y no deba ponderarse cuales son los principios que tienen mayor peso en el

caso concreto, sino que ambos puedan aplicarse de manera armónica, desprendiéndose del mismo texto de la ley cuando debe aplicarse uno u otro de manera que no quede a interpretación de los agentes en juego que principio posee mayor peso en el momento en que pueda surgir un conflicto. La respuesta podría ser contar con una figura imparcial (determinada en la ley) que pueda dictaminar sobre la clasificación de los documentos que se encuentran fuera de acceso de público en general.

Este fallo resulta interesante de analizar en comparación con otros que han trabajado el mismo tipo de conflicto (Caso CIPPEC, Caso IJG, Caso MINPLAN, Caso Secretaria de Turismo de Jujuy – todos trabajados el mismo año por la CSJN, 2014), porque por primera vez la jurisprudencia de la CSJN fundamenta su decisión con relación al acceso a la información pública con una ley nacional (Ley 27.275), ya que en sus sentencias previas relacionadas con el tema en cuestión debía recurrir al art 75 inc. 22 de la Constitución Nacional para apoyarse en legislación internacional, más precisamente el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Al mismo tiempo con esta ley vemos como nos alineamos con los requisitos internacionales de cara al 2030 pero generamos contradicciones en nuestro sistema jurídico interno.

5.- Conclusión:

Es interesante de analizar cualquier fallo que plantee una ponderación de principios respaldado cada uno de ellos por leyes pertenecientes al mismo sistema jurídico pero que no pueden aplicarse al mismo tiempo, debido a que la argumentación a favor de uno u otro permite entender la ideología preponderante en los tribunales. De las lecturas de los fallos de la CSJN referentes al acceso a la información pública resulta clara la postura del tribunal en relación con la amplia legitimación de los ciudadanos para acceder a la información en poder del Estado, incluso llegando a determinar que este derecho es un derecho fundamental del hombre en base a la jurisprudencia internacional.

No resulta desalentador que la postura del máximo tribunal sea a favor de los ciudadanos en contraposición a los intereses del Estado de mantener la información en su poder alejado del público, debido a que claramente no se llega a la justicia en una posición

de igualdad teniendo en frente al Estado con todo su poderío, brindando de esta manera cierta tranquilidad al ciudadano que sienta que debe defender sus derechos frente al Estado en la justicia.

Por otro lado no estamos hablando de un derecho que, si bien se definió como fundamental del hombre, no encuentra restricciones, lo que se intenta es que ante la negativa del Estado de brindar información, esta negativa sea fundada, que se explique a la persona solicitante porque la misma no se encuentra a disponibilidad del público y no, como sucede en general, que la negativa sea sin la explicación adecuada.

6.- Listado de fuentes consultadas

6.1.- Doctrina:

Alchourrón, C. y Bulygin, E. (2012). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires, AR: Astrea.

Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.

Dworkin, R. (1989). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.

Moreso, J. J. y Vilajosana, J. M. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: ES: Marcial Pons.

Griffero (2017). El Derecho de acceso a la información pública en Argentina y el derecho de protección de datos personales. A propósito de la Ley N° 27275. Revista Internacional Transparencia e Integridad. R.I.T.I. N° 4 Mayo-Agosto 2017. Recuperado el 12 de octubre de 2020, de <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/6.-Andr%C3%A9s-Griffero.pdf>

Lozano & Fraiman (2019). Libertad de expresión. Acceso a la información pública. Debate sobre derechos humanos. N°3-2019. Revista-digital-ISSN-2591-670X-2.pdf. Recuperado el 15 de octubre de 2020, de <http://www.uca.edu.sv/idhuca/wp->

[content/uploads/Debates-sobre-Derechos-Humanos-Nro-3-2019-Revista-digital-ISSN-2591-670X-2.pdf](https://adc.org.ar/wp-content/uploads/Debates-sobre-Derechos-Humanos-Nro-3-2019-Revista-digital-ISSN-2591-670X-2.pdf)

Milanes & Ferreira & Milanes (2018). Consideraciones sobre el derecho de acceso a la información y las excepciones de seguridad nacional en Argentina. Asociación por los Derechos Civiles. Recuperado el 15 de octubre de 2020, de <https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2019/06/039-acceso-a-la-informacion-publica-y-excepciones-de-seguridad-nacional-en-argentina-05-2018.pdf>

6.2.- Legislación y Jurisprudencia:

Ley 25.520. Ley de inteligencia nacional. Decreto Nacional 214/2020. Boletín Oficial N° 34.322. Buenos Aires, Argentina. 5 de marzo de 2020.

Ley 27.275. Derecho de acceso a la información pública. Boletín Oficial N° 33.472. Buenos Aires, Argentina. 29 de septiembre de 2016.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (7 de marzo de 2019) “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”

Cámara Nacional de Apelaciones en los Contencioso Administrativo Federal. 2011. “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” [MP: Dr. Carlos Manuel Grecco]

Claude Reyes y otros Vs. Chile. Corte Interamericana de Derechos Humanos (19 de septiembre de 2006). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

Asociación Derechos Civiles c/E.N. PAMI - (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986, 917. XLVI. Corte Suprema de Justicia de la Nación (4 de diciembre de 2012). Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-10405-La-Corte-Suprema-reconocio-el-derecho-de-los-ciudadanos-de-acceso-a-la-informacion-publica.html>

7.- Anexo

CSJ 315/2013 (49-S)/CSI

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

Suprema de Justicia de la Nación



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

Considerando:

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

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

2º) Que, frente a ello, el peticionario interpuso una acción de amparo. Alegó, en lo esencial, que la, respuesta de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación estaba

deficientemente motivada, además de que no se ajustaba a los requisitos exigidos por las normas constitucionales y los tratados internacionales en materia de derecho de acceso a la información.

El demandante explicó, concretamente, que regía el principio de máxima divulgación, según el cual: toda información bajo control del Estado se presume accesible, y solamente se autorizan restricciones si fueron previamente establecidas por una ley en sentido formal, persiguen un interés público imperativo y resultan necesarias en una sociedad democrática para alcanzar aquella finalidad.

Consideró que la contestación del Estado no cumplía con esos requisitos; y destacó que no había ley en sentido formal que sirviera como sustento jurídico válido para justificar el rechazo.

Agregó que, por el contrario, las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada, ya que el decreto 4/2010 dispuso relevar de la clasificación de seguridad "a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las FUERZAS ARMADAS durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro período, relacionada con ese accionar".

Por último, realizó un planteo subsidiario. Señaló que, aun si la información requerida estuviera legítimamente clasificada por razones de "seguridad, defensa o política exterior", de todas formas, los magistrados de la Nación estarían facultados para revisar la documentación pedida a los fines de verificar si la decisión de sustraerla del conocimiento público era justificada y legítima. Explicó que, sin esa instancia de revisión judicial, el régimen de excepciones al acceso a la información se convertiría "en un mecanismo mediante el cual el poder ejecutivo puede conculcar un derecho constitucional mediante la simple invocación del mismo".

Por ese motivo, precisó en su demanda al tribunal interviniente que "En caso de 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.

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. 2°, inciso 4°, de la ley 25.520" (art. 3).

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

En tales condiciones, condenó al Estado Nacional para que, en el plazo de diez días, "exhiba a la actora los decretos que no se encuentren dentro de las excepciones previstas por los artículos 2 y 3 del Decreto N° 4/10".

Posteriormente, y a raíz de un pedido de aclaratoria presentado por el demandante, la magistrada complementó su decisión y agregó que "si la demandada alegare que los decretos cuya exhibición el actor solicita se encuentran dentro de las excepciones previstas en los artículos 2 y 3 del Decreto 4/2010, deberá acompañar copia certificada de tales normas a fin de que la Suscripta pueda 'tomar conocimiento personal y directo de

lo peticionado, asegurando el mantenimiento de su confidencialidad” (art. 40, inc. 2º, ley 25.326) para poder verificar si las razones dadas justifican la negativa a su exhibición”.

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

Fundó su decisión en una doble línea argumental.

Por un lado, señaló que el peticionario no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente y concreto -diferenciado del que cualquier ciudadano puede tener- en acceder a la información solicitada. Destacó que el actor "no ha anudado la condición de periodista, invocada en la demanda, con la defensa de un derecho subjetivo sobre un bien jurídico individual ni con la tutela de un derecho de incidencia colectiva según las diversas categorías de intereses enunciadas por la Corte Suprema en el precedente 'Halabi' (Fallos:332:111)".

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

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

Al respecto, señaló que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer, mediante resolución fundada, que determinada información

quedara excluida del acceso público irrestricto, en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación. Todo ello, sostuvo el tribunal a quo, con fundamento en el artículo 16 de la "Ley de Inteligencia Nacional" 25.520 y su decreto reglamentario; así como en el artículo 16 del "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional", aprobado por el decreto 1172/03.

5º) 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 1º de la Constitución Nacional, así como su derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 14 de dicha Ley Suprema y en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todos ellos incorporados a la Ley Superior en los términos establecidos por el artículo 75, inciso 22.

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

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

Finalmente plantea que, por tratarse de cuestiones vinculadas con el accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar, y con el derecho a la verdad en torno a las violaciones de derechos humanos cometidas en esos años, el asunto debatido

excede el interés individual y conlleva un claro supuesto de gravedad institucional, al comprometer instituciones básicas de la Nación.

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

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

7°) Que el apropiado tratamiento de la cuestión contenciosa en juego exige, antes de ingresar en el estudio de los fundamentos que sostienen los agravios del recurrente a la luz del alcance de las normas federales aplicables, tomar en consideración que con posterioridad a la sentencia de la alzada e, inclusive, de la interposición de la apelación federal, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 2103/2012¹, que dispuso lo siguiente:

Artículo 1° — Dejase 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.

Art. 2° — Encomiéndese a los Ministerios y Secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación, con carácter previo a la publicación que se ordena en el artículo

siguiente, a efectuar el relevamiento de los decretos y decisiones administrativas clasificadas como secreto o reservado, a los fines del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente.

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

8°) Que, en efecto, sobre la base del esquema de "desclasificación" de la información que establece el decreto, y dado que el nuevo texto normativo no dispuso una orden de

publicación predeterminada, es necesario proceder a verificar si los decretos solicitados por el actor fueron publicados. Ello es así, a fin de corroborar si subsiste el gravamen invocado, requisito exigido pacíficamente por la jurisprudencia de la Corte para la procedencia del recurso extraordinario; y comprobable de oficio porque su desaparición importa la de poder juzgar, al estar vedado expedirse sobre planteos abstractos (Fallos: 320:2603; 328:1425; 330:5070; entre muchos otros).

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

Dicha circunstancia pone en evidencia que el gravamen del recurrente, aunque en forma parcial, permanece intacto. El Estado continúa sin dar la información y tampoco ha ofrecido, tras la sanción del decreto 2103/2012, una nueva contestación formal y fundada que justifique el rechazo del pedido de Savoia con respecto a los textos normativos que siguen sin publicarse. De ahí, pues, que esta instancia judicial sigue siendo el medio que la Constitución Nacional asegura al demandante para que, en el marco de sus atribuciones jurisdiccionales típicas, ponga en ejercicio los poderes necesarios para imponer al Estado Nacional un mandato de cumplimiento obligatorio que dé satisfacción al derecho, de raigambre constitucional, cuya tutela persigue el demandante mediante la pretensión promovida.

9º) 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 iniciará la presente causa.

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

10º) Que, sentado lo anterior, resulta de utilidad enunciar algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado, así como a los

recaudos exigidos para limitar legítimamente ese derecho. Todos ellos, cabe destacar, han sido reconocidos por normas nacionales e internacionales, así como por reiterada jurisprudencia de esta Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y fueron expresamente consagrados en la recientemente sancionada ley 27.275.

En primer lugar, el derecho de acceso a la información se rige por el **principio de máxima divulgación**, "el cual establece la presunción de que toda información es accesible, **sujeto a un sistema restringido de excepciones**, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas" (Fallos: 338:1258; también Fallos: 335:2393; 337:256, 1108; y CIDH, Caso "Claude Reyes y otros vs. Chile", sentencia del 19 de septiembre de 2006,

Serie C, 151, párr. 92). Este principio también ha sido incorporado expresamente a la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (artículos 1° y 2°).

Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha dicho que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal; responder a alguno de los objetivos permitidos por la Convención, esto es, "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"; y ser "necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho" (conf. CIDH, Caso "Claude Reyes", antes citado, párrafos 89 a 91; en igual sentido ver Fallos: 338:1258, considerando 25, y 339:827, considerando 5°; ver también ley 27.275, artículo 1°, en cuanto establece que "los límites al derecho a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información").

Asimismo, se ha señalado que la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado (conf. CIDH, Caso "Claude Reyes", antes citado, párrafo 93), y que cuando se deniega una solicitud de información debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundamentada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto (Fallos: 335:2393, considerando 9°; y 338:1258, considerando 7°; también CIDH, Caso "Claude Reyes", párrs. 77 y 158). En otras palabras, **"...los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega**

resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, **se evita que, por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público**" (Fallos: 338:1258, considerando 26. A nivel legislativo ver artículos 1, 2, 8 y 13 de la ley 27.275).

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

En efecto, la contestación de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación se limitó a invocar el carácter "secreto" y "reservado" de los decretos, sin aportar mayores precisiones al respecto, y sin siquiera mencionar qué norma jurídica daba sustento suficiente al Poder Ejecutivo Nacional para clasificarlos de esa manera y, por ende, determinar que esa información fuera sustraída del acceso irrestricto de la ciudadanía.

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

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

En el mismo sentido, se puede mencionar que la nueva ley de Derecho de Acceso a la Información exige que la denegación de una solicitud se haga por acto fundado, emitido

por la máxima autoridad del organismo; en efecto, dicho ordenamiento dispone que "la falta de fundamentación determinará la nulidad del 'acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida"; y que el silencio del sujeto obligado, "así como la ambigüedad, inexactitud o respuesta incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información" (art. 13, ley 27.275).

En tales condiciones, resulta aquí aplicable la rigurosa expresión afirmada por esta Corte en un caso que guarda suficiente analogía con el presente, de que "Convalidar, sin más, una respuesta de esa vaguedad significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar" (Fallos: 338:1258, considerando 27).

12º) 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 gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan...La información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas".

Este criterio, cabe resaltar, fue reiterado por el Tribunal en numerosos pronunciamientos posteriores que resolvieron cuestiones sustancialmente análogas, fijando un claro y preciso estándar en la materia, al sostener que "...en materia de acceso

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

De ahí que la circunstancia de que el demandante haya invocado su carácter de periodista para solicitar la información en cuestión no resulta dirimente a los fines de decidir sobre la legitimación requerida para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Ello es así, pues de conformidad con lo señalado con anterioridad, dicho derecho en cuanto primera escala en el camino al conocimiento -presupuesto, a su vez, del derecho de libre expresión que el ordenamiento jurídico debe tutelar- es un derecho que pertenece a toda la población sin distinción alguna que importe -o pueda importar- una restricción o limitación para el goce de un derecho inherente a la población. Se trata, en definitiva, de un derecho que pertenece al hombre común y no es posible restringir tal pertenencia sin debilitar al sistema democrático y al principio republicano que sirven de sustento a esta prerrogativa.

Recientemente la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública ha consagrado y reafirmado expresamente el alcance amplio que cabe reconocer a la legitimación activa para el ejercicio del derecho en examen al disponer que "Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información

pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado (artículo 4)".

15°) Que, por las razones expresadas, el demandante se encuentra suficientemente legitimado para pretender el derecho de que se trata, y la conducta estatal resulta claramente violatoria de los derechos constitucionales invocados en sustento de la reclamación. En estas condiciones, corresponde dejar sin efecto la sentencia apelada, hacer lugar al amparo y, a fin de evitar el planteamiento de cuestiones que puedan introducirse durante el trámite de ejecución de sentencia que dilaten el ejercicio del derecho reconocido en este pronunciamiento, devolver las actuaciones al tribunal de alzada para que complete el pronunciamiento, definiendo circunstanciadamente los alcances del mandato judicial a que se condena; y, esencialmente, contemple las condiciones que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud de acceso sea rechazada, en orden a proporcionar una respuesta debidamente motivada en las normas vigentes, sujeta a control judicial, que sea suficiente para justificar una restricción razonable al derecho de acceso a la información en los precisos términos de las reglas recordadas en este fallo.

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

Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo establecido en el considerando 15. Notifíquese y devuélvase.

RICARDO LUIS LORENZEITI

JUAN CARLOS MAQUEDA

HORACIO ROSATTI

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

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

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

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

Ministerio Público: Ha dictaminado en esta instancia.