



ABOGACÍA

SEMINARIO FINAL

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

LEGITIMACIÓN Y TRANSPARENCIA:

BASES PARA UNA DEMOCRACIA

Corte Suprema de Justicia de la Nación- Recurso Extraordinario
“Savoia, Claudio Martín c/ Estado Nacional-Secretaría Legal y Técnica (dto.1172/03)
s/Amparo ley 16.986”, Buenos Aires, 07 de Marzo de 2019.-
CSJ 315/2013 (49-S)/CS1

DR. CARLOS ISIDRO BUSTOS

María Cristina Echagüe Lanza

D.N.I. 17.577.412

N° Legajo: VABG 19.916

05 Julio 2019

Sumario: I. Introducción. Acceso a la Información Pública.- II. Cuestiones Procesales.- III. Fundamentos de la Acción de amparo de primera instancia y de Cámara.- IV. Los fundamentos de la Corte para la admisibilidad del recurso extraordinario.- V. Precedentes doctrinarios y jurisprudenciales.- VI. Apreciaciones puntuales.- VII. Principio de Transparencia y máxima divulgación.- VIII. Legitimación Activa.- IX. Reflexiones finales.- |

I.-Introducción. Acceso a la Información Pública

Es prioridad en un país democrático donde la toma de decisiones es por medio de sus representantes, que gobernantes, administraciones públicas, entes privados que ejerzan con fondos públicos, den a conocer toda aquella información relacionada al desempeño en sus funciones y es a través de la publicidad de sus actos y transparencia en la gestión que la sociedad ejerce el control estatal, surgiendo así el derecho a saber, la participación ciudadana y el pedido de información en manos del estado. El Acceso a la Información Pública que introdujo la reforma de la Carta Magna en el año 1994, incluyó en su art.75 inc.22 diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional como la Convención Americana de Derechos Humanos (Art.13 Inc.1), el Pacto Internacional de Deberes Civiles y Políticos (Art. 19 Inc.2) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 19), que junto a los arts. 1, 14, 33, 38, 41 y 42 de la Constitución Nacional y la nueva Ley Nacional 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, válida desde el 29 de septiembre de 2017 integran el plexo normativo vigente.

Argentina carecía de una ley estatal que regulase la entrada a dicha información y tal ejercicio innegable tiene su precedente a nivel nacional con el ***Reglamento General***

del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional-Anexo 7- Decreto 1172/2003; Decreto 117/2016 “Plan de Apertura de Datos”; Decreto 04/2010 “Derechos Humanos”; Decreto 2103/12 y otras normas que regulaban la publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública. A través de estos dictámenes se fue desarrollando el ámbito y alcance a todos los entes y dependencias bajo la órbita del Poder Ejecutivo, quedando exentos los demás poderes legislativo y judicial.

Por medio de la Acordada N° 42/2017 se adoptó para el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación la Ley 27.275 que resulta firme con los principios de acceso a la información, publicidad y transparencia de la gestión pública que ya venía desarrollando.

II.-Cuestiones Procesales

Claudio Martín Savoia promovió acción de amparo contra el Estado Nacional – Secretaria Legal y Técnica (dto1172/2003) bajo lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Nacional y de la Ley 16986 por habersele negado copias de varios decretos que fueran solicitados el 16 de mayo de 2011, dictados entre los años 1976 y 1983, por aquellos que ejercieron gobiernos de facto. El organismo rechazó el requerimiento alegando que tenían carácter secreto y reservado.

III.-Fundamentos de la Acción de amparo de primera instancia y de Cámara

En primera instancia, la magistrada en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5 hizo lugar al amparo, afirmando que el **Dto. 4/2010** era aplicable al caso puesto que releva 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, relacionado con ese accionar”(art.1); ordenando al Estado Nacional para que en el plazo de diez días exhiba al Sr. Savoia los decretos que no se encuentren dentro de las excepciones previstas por los artículos 2 y 3 de dicho decreto.

A pesar de lo dispuesto por el a quo, la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, revocó el fallo de 1º instancia e hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional, fundamentando su decisión, que el peticionario no tenía legitimación para demandar por no haber demostrado un interés suficiente y concreto en acceder a la información solicitada y que el Poder Ejecutivo Nacional ejerció mediante resolución fundada que cierta información quedara excluida en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la nación.

En contra de esa resolución, el demandante interpone Recurso Extraordinario Federal que fue concedido parcialmente por encontrarse en tela de juicio normas de índole federal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la sentencia de Cámara y declaró admisible el recurso interpuesto por el actor el 07 de Marzo de 2019.-

IV.-Los fundamentos de la Corte para la admisibilidad del recurso extraordinario

La Corte resolvió la controversia en base a la Ley de Acceso a la Información Pública.

a) La respuesta de la Secretaria Legal y Técnica de la Nación al pedido del actor, se redujo solamente en que los decretos eran “secretos” y “reservados” sin fundamentar los motivos o razones, además omitió que norma jurídica o ley en sentido formal se basaba el rechazo, negándole a la sociedad información violatoria de derechos humanos.

La Ley de Acceso a la Información obliga que la denegación de un pedido se realice por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del organismo y afirma que la falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio intimando a la entrega de la información requerida, como así también el silencio, ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información” (art. 13, ley 27.275).

b).- Que la Cámara desconoció los derechos constitucionales que sostienen la pretensión del actor, como la declarada ausencia de legitimación y que “...en materia de acceso a la información pública existe importante consenso normativo jurisprudencial en cuanto la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en 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”, “Garrido” (Fallos 339:827), “Cippec” (Fallos 337:256) y “Oehler” (Fallos 337:1108).-

Presidente de la Corte Dr. Rosenkrantz, Carlos se excusó (artículos 17, inciso 2 y 30 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).-

Unanimidad en los votos de Maqueda, Lorenzetti y Rosatti. (Rosatti en concurrencia).

V.-Precedentes doctrinarios y jurisprudenciales:

Como primer antecedente doctrinario elegimos al constitucionalista Dr. Ziulu, Juez Federal de la Ciudad de La Plata, que en su libro **Derecho Constitucional** aborda ampliamente el instituto de la Acción de amparo como trámite judicial, breve y sumario que garantizan los derechos y libertades constitucionales, exceptuando el habeas corpus.

La **Ley Acceso a la Información Pública Comentada** de Pérez Adrián, actualmente Secretario de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, comprende todas las cuestiones que atañen a la actuación de dicha legislación. Creada en el año 2016 y puesta en vigencia un año después, es el motor que impulsa una administración diáfana.

Uno fallo trascendental que no se puede desconocer, pilar en la materia, pertenece a la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, caso “**Claude Reyes y otros vs. Chile**” de fecha 19 de septiembre de 2006 que en su considerando 77 establece innecesario demostrar requisito alguno al requerimiento de información pública.

La Dra. Basterra Marcela, experta en el tema, autora de varios libros, en este caso selecciono **Acceso a la Información Pública y Transparencia**, esenciales para la crítica a fallo, los conceptos vertidos sobre el principio de Transparencia y máxima divulgación.

La **Convención Americana de Derechos Humanos** en su artículo 13 enumera las excepciones excluidas por los sujetos obligados.

El Dr. Balbín en su **Manual de Derecho Administrativo** indica las características y requisitos de cómo debe entregarse la información para que tenga validez.

Tomamos la **Ley Modelo Interamericana de la OEA** que sitúa el Onus Probandi a la parte que se encuentra mejor posicionada, la autoridad pública.

Como antecedentes jurisprudenciales de suma importancia, relativa a Legitimación lo encontramos en el fallo “**Pami**” en su considerando 10 extendiendo la

legitimación activa a toda persona como titular de derecho y “Garrido” en su considerando 5º instaura a este derecho como absoluto por cuanto posee limitaciones.

El Dr. **Cafferatta** en su ensayo 86 define al ciudadano como sujeto político y poseedor de un bien colectivo como es la información en manos del Estado.-

VI.- Apreciaciones puntuales

Interpuesto el recurso extraordinario, la Corte dejó sin efecto la sentencia de Cámara y ordenó que se dicte un nuevo pronunciamiento, no se puede obviar que la resolución del tribunal de alzada, enerva a la Corte ya que su actuación deplorable e injusta deja al descubierto un sinnúmero de irregularidades, ignorando y desechando todo lo establecido en fallos precedentes, descalificando al actor su falta de legitimación, tal arbitrio resulta improcedente a la luz de estándares internacionales y jurisprudenciales extensos y abundantes por más de una década. Savoia en su condición de periodista, ejerció la acción de amparo, como “medio jurisdiccional para hacer efectiva la protección del goce de los derechos reconocidos en la ley fundamental” (Ziulu, 2014 p. 525), ya que “Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal salvo en los casos que se aplique una legítima restricción” (*Claude Reyes vs. Chile, 2006*), el amparista fue juzgado arbitrariamente denegándosele la información requerida, tal es así que la negligencia del magistrado, presidente de la Sala Nº I en lo Contencioso, Dr. Facio, luego del fallo desestimatorio de la Corte se excusó para seguir interviniendo en el asunto luego de tan inoficioso dictamen.

VII.- Principio de Transparencia y máxima divulgación

El principio regente de transparencia y máxima divulgación es un imperativo que tiene toda administración pública, cuya información valiosa debe estar a disposición del pueblo que la necesita, y no poner trabas inconducentes.

El reconocimiento de esta prerrogativa y la efectiva posibilidad de concretarla es un parámetro de suma importancia al momento de evaluar el grado de transparencia del que goza una sociedad. Es impensable hablar de claridad de la actividad administrativa y de los actos de los gobernantes, si como contrapartida no se garantiza el acceso al público para tomar conocimiento de aquéllos (Basterra, 2017, p.2).

Circunscripto a un listado taxativo de excepciones como expresa el artículo 13 Inciso 2 de la **Convención Americana de Derechos Humanos**:

...”las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Y que el máximo tribunal en pleno desestimó, sin más, por carecer de fundamentación manteniendo firme la doctrina asentada en sus diversos fallos y ampliando sustancialmente la perspectiva del derecho, condenando al Estado a desclasificar y a difundir a la comunidad una vez que la cámara revise su contenido el resto que aún faltaba relevar de esos 478 decretos de la dictadura militar.

A mi entender los decretos que faltaban revelar al pueblo, debían revisarse por una comisión “especializada” dirigida por el máximo tribunal pues una vez entregados a la Cámara para su revisión, la documentación contenida en ellas corre el riesgo de

filtrarse por cualquier persona allegada a la secretaría del juzgado, violando tal vez datos sensibles.

Este derecho de acceso exige la obligación estatal de dar información y, en ciertos casos, elaborarla. Es más, el Estado debe informar de modo completo, ordenado, actualizado y básicamente comprensible. Es decir, el ejercicio de este derecho de acceso debe garantizarse en condiciones de simplicidad, facilidad y accesibilidad” (Balbín, 2015, p.78).

Cabe destacar una condición muy importante concerniente al suministro y es que:

Los sujetos obligados deberán entregar la información de forma totalmente gratuita, excepto en aquellos casos en que estuviesen autorizados expresamente por la normativa vigente a cobrar un arancel o equivalente en concepto de contraprestación por el servicio brindado (Pérez, 2017, p.38).

Resulta frágil e inconsistente, la defensa utilizada por la Secretaria Legal y Técnica, carente de razonamiento, motivos suficientes y aduciendo solo carácter secreto y reservado, la ley exige que el acto sea fundado por la máxima autoridad del organismo y la revocación del acto denegatorio obligará la entrega de la información y considerando que la Presidencia de la Nación se encontraba mejor posición para fundar (inversión de la carga de la prueba) que restricciones probatorias o que ley estricta o normativa ejecutaban las bases de su rechazo para no menoscabar la seguridad, defensa o política exterior, tal circunspección, advierto y coincido sobrevino inadecuada y desprovista de legitimidad vulnerando derechos y principios constitucionales, tal es el artículo 53 de la **Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información** que dispone: “La carga de la prueba deberá recaer en la

autoridad pública a fin demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el Artículo 41”.

...”es necesario recordar que el derecho de acceso a la información , en tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por normas constitucionales y convencionales, no es un derecho absoluto sino que puede estar sujeto a limitaciones” (*Garrido vs. Afip, 2016*), por consiguiente esos obstáculos son también imprescindibles para la protección de intereses igualmente públicos.

VIII.- Legitimación Activa

Concuerdo con la Corte Suprema que devino ilegal y manifiesto la resolución del a quo menospreciando la libertad de expresión y pensamiento del Sr. Claudio Savoia ya que a partir de “Pami” establece:

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 sólo 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 (*Asociación Derechos Civiles vs. Pami, 2012*).

La reciente Ley N° 27.275 de **Derecho de Acceso a la Información Pública**, artículo 4 regula el punto en la que prevé: “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”.

Y partiendo de la base, que la solicitud de información en manos del Estado, es un bien colectivo, porque le pertenece a los habitantes, “el derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno y es por ello un derecho político. Naturalmente, entonces consideramos que el legitimado como sujeto activo es el sujeto político, el ciudadano” (Cafferata, 2009, p.154).

IX.- Reflexiones Finales

Una vez más, el caso aquí analizado ha asentado jurisprudencia en materia de acceso a la información pública, la Corte vuelve a ratificar su posición argumental que reafirma y sostiene que la legitimación es amplísima y que detenta todo habitante, sin exigencia de acreditar interés directo, restringiendo además el comportamiento arbitrario del poder estatal (Secretaría Legal y Técnica) vedando la entrega de la información al solicitante sin la justificada fundamentación de acuerdo al régimen de excepciones previstos en la Ley 27.275, adecuando al fallo el espíritu de los máximos estándares nacionales e internacionales y garantizando el goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

Los conceptos vertidos por el tribunal supremo sin duda marcan precedente, incrementando el enfoque de este derecho, robusteciendo las instituciones, los vínculos entre el estado y la comunidad, acrecentando la participación, el control ciudadano, procurando diversos mecanismos anticorrupción para el logro de la gestión clara y el respeto a la sociedad. -

Referencias

Doctrina:

Balbín, C. (2015). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: AR: La Ley

Basterra, M. (2017). *Acceso a la información pública y transparencia*. Ley 27.275 y decreto reglamentario 206/17. Comentados, anotados y concordados”. Buenos Aires, AR: Astrea/Jusbaires.

Díaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley. *Revista Lecciones y Ensayos* (86), 151-185.

Recuperado de <https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/lecciones-ensayos/article/download/13801/12315>

Pérez, A. (2017). *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada*. Buenos Aires, AR: Eudeba.

Ziulu, A. (2014), *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, AR: Abeledo Perrot.

Jurisprudencia:

CIDH “Claude Reyes vs. Chile” .Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 19-9-2006, Serie C No. 151.

CSJN, "*Cippec*"; Fallos, 337:256; "*Garrido*"; Fallos, 339:827; "*Oelher*", Fallos, 337:1108; "*Pami*", Fallos, 335:2393.

Legislación:

Acordada N°42, (2017). Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/126562/norma.htm>

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Recuperado de

http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Recuperado de [Chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbdadm/https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/CP-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbdadm/https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf)

Ley 16.986 (1966). Acción de Amparo. Honorable Congreso de la Nación.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/4500049999/46871/norma.htm>

Ley 23.054 (1984). Convención Americana de Derechos Humanos. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

Ley 23.313 (1986). Pacto Internacional de Deberes Civiles y Políticos. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/2000024999/23782/norma.htm>

Ley 24.430 (1994). Constitución de la Nación Argentina. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley 27.275 (2017). Derecho de Acceso a la Información Pública. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Presidencia de la Nación Argentina. (05, Enero 2010). Relevase de la clasificación de seguridad a toda documentación e información vinculada con el accionar de las fuerzas armadas en el período comprendido entre los años 1976 y 1983. [04], Recuperado

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000164999/162573/norma.htm>

Presidencia de la Nación Argentina. (12, Enero 2016). “Plan de Apertura de Datos”. [117], Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000259999/257755/norma.htm>

Presidencia de la Nación Argentina. (03, Diciembre 2003). Acceso a la Información Pública. [1172] Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Presidencia de la Nación Argentina. (31, Octubre 2012). 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. Excepciones. [2103]. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000204999/204243/norma.htm>