



## **Trabajo Final de Grado**

### **“Legitimación y límites en el acceso a la información pública: el caso Savoia”**

**Alumno:** Oscar Enrique Sarmiento

**Legajo:** VABG73677

**DNI:** 25.946.002

**Tutor:** Nicolás Cocca

**Carrera:** Abogacía

**Año:** 2020

**Tema:** Acceso a la información pública – modelo de caso

**Autos:** “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (dto. 172/03) s/ amparo ley 16986”.

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia de la Nación

**Fecha de la sentencia:** 7 de marzo de 2019

## **SUMARIO**

**I.** Introducción; **II.** Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal; **III.** Problemas jurídicos; **IV.** Los fundamentos del fallo o “Ratio decidendi”; **V.** Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales; **VI.** Postura del autor; **VII.** Conclusión; **VIII.** Revisión bibliográfica

### **I. INTRODUCCIÓN**

¿Qué se entiende por derecho de acceso a la información pública? La ley N°27.275 de Acceso a la Información Pública, sancionada en el año 2016, lo define como aquel que “comprende la posibilidad de buscar ,acceder, solicitar, recibir, analizar reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados (...) con las únicas limitaciones y excepciones que establece la norma” (art.2). Este derecho se asienta sobre la obligación del estado de publicitar sus actos de gobierno, articulado por un lado en el conocimiento de los mismos (boletín oficial) y por otro en las vías facultativas de acceso a este tipo de información. “En el caso de la información pública, este derecho es un derecho humano, ciudadano y colectivo, basado en el derecho a petición y la obligación de transparencia de la actividad gubernamental, que tiene como principal obligado al estado” (Piana y Amosa, 2018).

A lo largo de este trabajo abordaré un fallo emblemático sobre el ejercicio de este derecho, analizando cómo la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resuelve una serie de negativas que restringen y vulneran la pretensión del demandante. El fallo en cuestión es: “Savoia, Claudio Martín c/EN- Secretaría legal y técnica (dto. 1172/03) s/amparo Ley 16.986”, un dictamen novedoso y trascendente de la jurisprudencia argentina sobre derecho de acceso a la información pública, no sólo por la importante legislación y jurisprudencia sobre la temática esgrimida en el proceso, sino también por su ejemplar resolución.

A través de sus puntos principales lograremos interpretar cómo la Corte Suprema, ejerciendo su posición de máximo órgano revisor, sienta un precedente central en la materia.

## **II. PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL**

El 16 de mayo de 2011, el periodista Claudio Martín Savoia, solicitó a la secretaría legal y técnica de la Presidencia de la Nación, copias de una serie de decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre 1976 y 1983 por los presidentes de facto que se sucedieron durante en ese periodo, respaldándose en la normativa vigente que garantiza el acceso a la información pública.

La citada secretaría rechazó su pedido argumentando que los decretos solicitados no eran de acceso público por estar clasificados como “secretos” y “reservados” y fundaba su denegatoria en la aplicación del artículo 16, inciso a) del decreto 1172/03 que así lo preveía para este tipo de documentos.

Frente a esto, el solicitante interpuso una acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional alegando que:

1. La negativa de la secretaría legal y técnica estaba deficientemente motivada y no se ajustaba a los requisitos exigidos por las normas constitucionales y tratados internacionales.
2. Que el decreto N° 04/2010 había dispuesto relevar de la clasificación de seguridad a la información vinculada al accionar de las Fuerzas Armadas durante el periodo 1976/1983.

La magistrada de primera instancia adhirió a los argumentos del actor e hizo lugar al amparo considerando que era aplicable lo dispuesto por el decreto N° 4/2010 y que no existía motivo fundado del poder ejecutivo que justificara sustraer la información solicitada al acceso público. Por este motivo, condenó al Estado Nacional a exhibir al peticionante, los decretos que no se encuentren bajo las excepciones del decreto citado (información relativa al conflicto del Atlántico Sur u otro de carácter internacional).

Apelada esta sentencia por parte del Estado Nacional, la sala I de la Cámara Nacional de apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, decidió hacer lugar al recurso revocando la sentencia de primera instancia y rechazando el amparo, fundamentando su decisión en que:

1. El peticionario carece de legitimación para demandar por no demostrar un interés su concreto y diferenciado del que cualquier ciudadano puede tener sobre la información solicitada.

2. El Poder Ejecutivo Nacional había ejercido sus facultades para disponer que determinada información quedará excluida del acceso público clasificándola de “secreta” en protección de los intereses de la Nación.

Finalmente, Claudio Savoia presentó un recurso extraordinario federal contra la sentencia de la cámara por encontrarse en juego la interpretación de normas de naturaleza federal. La Corte Suprema, basada en fundamentos que analizaremos más adelante, declaró admisible el recurso extraordinario, dejando sin efecto la sentencia apelada y haciendo lugar al pedido del actor.

### **III. PROBLEMAS JURÍDICOS**

A lo largo del análisis de los hechos podemos identificar dos problemas jurídicos que intervienen en la controversia:

1) En primer término, un problema de tipo axiológico en el que colisionan reglas jurídicas restrictivas del ejercicio del derecho a la información pública, como por ejemplo: una supuesta falta de interés específico por parte del solicitante o la clasificación de “secreto” de determinados documentos, con principios superiores como el de máxima divulgación consagrado por la jurisprudencia y receptados por legislación y tratados incorporados a nuestra Carta Magna.

2) En segundo término, un problema lingüístico de vaguedad en el carácter “reservado” o “secreto” que ostentan los documentos solicitados por el actor y que se invocan como excepción a la obligación de proveer información pública en manos del estado, amparándose en el Decreto N° 1172/03. Dicha excepción, sin precisiones y

fundamentos que la respalden, puede generar un uso discrecional de la misma por parte del estado, afectando el alcance del derecho de acceso a la información pública.

#### **IV. LOS FUNDAMENTOS DE FALLO O “RATIO DECIDENDI”**

Como comenté anteriormente, la Cámara Nacional de apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, había rechazado el amparo presentado por el demandante Claudio Savoia, sosteniendo que carecía de un interés específico distinto para acceder a la información solicitada y que el Poder Ejecutivo Nacional había obrado dentro de sus facultades restringiendo la misma.

La Corte Suprema de la Nación revocó la sentencia de la cámara, argumentando que contrariamente a lo sostenido por el tribunal de alzada, la jurisprudencia del máximo tribunal y el art 4 de la ley N° 27.275, consagraban la amplitud de la legitimación activa, o sea la facultad de solicitar información en poder del estado sin necesidad de acreditar un interés o una afectación directa. Esto se fundamenta en que la misma pertenece al pueblo de la Nación y no representa una liberalidad del estado.

Asimismo, con respecto al segundo argumento denegatorio de la cámara, la mencionada ley N° 27.275 de derecho de acceso a la información pública, había incorporado principios fundamentales de la materia, como el de transparencia y máxima divulgación que establece la presunción de que toda información es accesible y que sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas por la ley.

Basada en nutrida jurisprudencia, la Corte agregó en su considerando 10, que dichas excepciones sólo podían oponerse cuando estuvieran hechas mediante una decisión escrita, debidamente fundada, que permita conocer los motivos y normas en que se basa para no entregar la información solicitada. Esto no había sucedido así, puesto que la secretaria legal y técnica se había limitado a invocar el carácter de “secreto” o “reservado” sin máximas especificaciones.

Por último, el Poder Ejecutivo Nacional había dictado el decreto N° 2103/12 que disponía la quita de la clasificación de “reservado” y la publicación de los decretos del mencionado órgano, anteriores a la vigencia de la citada medida. A pesar de esto, aún

existían algunos que no habían sido revelados, incumpliendo esta disposición y omitiendo una respuesta.

Por todos estos motivos, la Corte consideró que la conducta estatal era violatoria de los derechos constitucionales invocados por el periodista Claudio Savoia en su pretensión y resolvió hacer lugar al pedido del mismo.

## **V. ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES**

El fallo Savoia fue la primera sentencia de la Corte Suprema en ampararse en la ley N° 27.275 de Acceso a la información pública, la cual vino a cubrir la necesidad de una regulación específica en la materia, agrupando diversos principios receptados en distintas normativas nacionales. Principios jurídicos como el de transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, gratuidad, constituyen estándares de la materia reconocidos internacionalmente y dieron el respaldo a la decisión del tribunal sobre el problema axiológico, motivo del proceso.

Tal como lo manifestara Basterra (2010), En nuestro país el derecho de acceso a la información pública se encontraba disperso pero implícitamente consagrado en la constitución nacional: En el art. 1 con la forma republicana de gobierno (publicidad de los actos de gobierno), en el art. 14 con el derecho de peticionar ante las autoridades y en el art. 33 que dispone que los derechos implícitos tienen misma validez que los consagrados explícitamente.

Con la reforma de 1994, la Carta Magna incorporó a través del art. 75 inc. 22, tratados y convenios de Derechos Humanos que se encontraban a la vanguardia de la protección del derecho a la información. Algunos de ellos, como la Convención Americana de D.D. H.H., la Declaración Universal de D.D.H.H. y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos consagran expresamente como derecho fundamental, la libertad de recibir y difundir información y autorizan la restricción de su ejercicio solo en limitados casos expresamente fijados por ley.

Estos principios fueron ratificados por la corte en su sentencia al citar el fallo “Claude Reyes Y Otros Vs Chile”, un importante fallo de la Corte Interamericana de

Derechos Humanos donde se reconoce en el ámbito internacional, al derecho de acceso a información pública como un derecho humano y establece la obligación del estado de brindar información sobre su gestión de gobierno. Ampliando este concepto, Piana y Amosa (2018) definen al acceso a la información como un derecho humano y ciudadano; humano, por estar vinculado a la necesidad de todo individuo de recibir información que contribuya a su autorrealización tanto individual como colectiva; y ciudadano, porque sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia permitiendo la participación ciudadana en la gestión pública y control del gobierno.

En lo referente a legislación nacional, el precedente fallo “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A. s/ Amparo por mora” ratifica en sus considerandos que la denegación de la información debe estar debidamente fundada para ser legítima. Por su parte, en el proceso “CIPPEC c/ Ministerio de Desarrollos Social” se aplica el principio de legitimación amplia, al sostener que el otorgamiento de la información no puede depender de la exposición de motivos por los que se la solicita.

## **VI. POSTURA DEL AUTOR**

Luego de transitar el análisis de los hechos y los fundamentos de la sentencia que motiva este trabajo, sostengo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en decisión unánime, dio un ejemplar cierre a la controversia, resolviendo acertadamente a la luz de la reciente ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública y de los principios rectores del mencionado derecho. Este fallo, sienta importante jurisprudencia que marca un antes y un después en la materia.

El máximo tribunal a través de su resolución, no se limitó a resolver la controversia suscitada, aun cuando esto podría haber resultado el camino más directo y no por eso, menos ajustado a derecho. Si tenemos en cuenta que en el transcurso del proceso se dictó el decreto N° 2103 /12 que relevaba el carácter “secreto” de las normativas dictadas por el Ejecutivo Nacional, la Corte podría haber declarado abstracta la cuestión, amparándose en que dicha legislación eliminaba el impedimento de acceder a los decretos requeridos.

Por el contrario, consideró parcialmente vigente el agravio, ya que no todos los decretos solicitados habían sido debidamente publicados. En función de esto, se expidió

sobre la cuestión de fondo, manifestándose a favor del ejercicio pleno del derecho a la información pública y reafirmando principios jurídicos superiores sobre la materia, receptados por la ley N° 27275.

De la misma manera y en consonancia con estándares internacionales consagrados en los tratados de rango constitucional, confirmó la postura de que el ejercicio del mencionado derecho debe estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, fundamentadas y proporcionales al interés superior que se busca proteger. Como lo manifiesta Marcela Basterra, (2006) “Se presume que toda la información estatal es pública, por lo tanto si el Estado desea reservar información, en él recae la carga de demostrar que el secreto constituye una urgente necesidad estatal” (pág. 2).

Otro importante reconocimiento es la legitimación amplia de todos los ciudadanos para acceder a la información pública sin necesidad de demostrar una afectación personal, una calidad o un interés específico. Este punto en particular, es de suma importancia ya que alienta al ciudadano común a no sentirse disuadido en el ejercicio de su legítimo derecho a conocer sobre la gestión pública.

Para finalizar, a modo de opinión personal considero que el “caso Savoia” tendría que haber generado el debate sobre ineficiencia presente en algunos órganos del estado. En el caso concreto, el análisis de las responsabilidades tanto de los funcionarios de la secretaria legal y técnica del P.E.N como de los miembros de la Cámara Nacional de Apelaciones, por el perjuicio provocado a la pretensión del actor.

Si bien quedó demostrado que la negativa de los mencionados órganos no estaba ajustada a derecho, la interpretación errónea de principios fundamentales y peor aún, de legislación contemporánea al amparo presentado, constituye un desconocimiento inexcusable de la temática por parte de quienes tienen a su cargo la tutela de tan importante derecho. Esta situación llevó al demandante a ocho años de desgastante proceso para que se le reconociera un derecho básico consagrado en la Constitución Nacional, algo inaceptable en un estado democrático como el nuestro.



## VII. CONCLUSIÓN

El periodista Claudio Savoia solicitó acceder a los decretos de la última dictadura militar donde se podían constatar numerosas violaciones a los derechos humanos y que constituyeron una página oscura de nuestra historia reciente. Este objetivo, se vio frustrado primero por la negativa infundada de la secretaria legal y técnica del Poder Ejecutivo Nacional y después, por la sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones quien confirmó la negativa inicial.

Afortunadamente, esto no detuvo al hombre de prensa que decidió hacer una férrea defensa de lo que consideró un derecho legítimo, y comenzó un largo camino que llevó su reclamo hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, propiciando un fallo que iría más allá de su propia pretensión.

La relevancia del “fallo Savoia”, que fue motivo de mi análisis, se manifiesta en como la decisión de la corte sobre esta controversia particular, la trasciende y reafirma principios jurídicos en materia de derecho de acceso a la información pública. Estos axiomas consagrados por la Constitución Nacional, deben ser ponderados en la interpretación de normas y primar sobre reglas que, como vimos en este caso, limiten el mencionado derecho.

Los importantes principios jurídicos que se consolidan en el fallo son: transparencia y máxima divulgación: toda información se presume accesible y este acceso debe ser total; Legitimación amplia: no hace falta acreditar ningún interés específico a la hora de solicitarla; Legalidad de la restricción (derivado del principio de legalidad art 18 C.N): la misma debe surgir de una ley en sentido formal; y un Sistema restringido de excepciones: la restricción al acceso no solo debe darse en casos establecidos, sino también en los mínimos necesarios y deben estar correctamente fundamentados para ser legítimos.

Es enriquecedor para la jurisprudencia nacional contar con fallos como este, donde el máximo tribunal ejerce de forma firme su potestad de control judicial del estado, y da un paso adelante en la efectiva defensa de derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin duda sienta un precedente invaluable para la resolución de análogas controversias futuras.

## **VIII. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA**

### **Doctrina:**

Basterra, M. I. (2006). El Secreto de Estado. Un debate constitucional pendiente. *Revista Debates de Actualidad-Asociación Argentina de Derecho Constitucional*. Recuperado el 5/9/2020, de: <http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/11/DAIP.-Secreto-deEstado.Art.-Rev.-Debates.-abril-2006.pdf>

Basterra, M. I (2010). El derecho de acceso a la información pública: análisis del proyecto de ley federal, disertación en sesión pública del Instituto de Política Constitucional, Buenos aires, 5/5/2010. Recuperado el 02/11/2020 de: <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01-Basterra.pdf>

Candia, f., y Lauhirat, S (26 de marzo de 2019) Diario administrativo n°231: Acceso a la información pública y decretos secretos: a propósito del fallo Savoia. *Dpi Cuántico*, recuperado el 10/9/2020 de: [https://dpicuantico.com/area\\_diario/comentario-al-fallo-diario-administrativo-nro-231-25-03-2019/](https://dpicuantico.com/area_diario/comentario-al-fallo-diario-administrativo-nro-231-25-03-2019/)

Piana, R. S., y Amosa, f. (2018). El derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos aires. *Derechos En Acción*, 6(6). doi: [10.24215/25251678e124](https://doi.org/10.24215/25251678e124)

### **Jurisprudencia:**

#### A) Internacional:

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2016), “Claude Reyes y otros vs. Chile” (denuncia12.108) sentencia. fecha: 19/9/16. Recuperado de:[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

#### B) Nacional:

C.S.J.N. (2014) “CIPPEC c / EN- M DE DESARROLLO SOCIAL-dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986”,(fallo 337:256) sentencia fecha 26/03/2014. Recuperado el 18/10/2020

de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-cippec-desarrollo-social-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa14000040-2014-03-26/123456789-040-0004-1ots-eupmocsollaf>

C.S.J.N. (2015) “GIUSTINIANI, RUBEN HECTOR c/ Y.P.F S.A. s/ Amparo por mora”, (fallo 338: 1258) sentencia fecha 10/11/2015. Recuperado el 10/10/2020 de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7264503&cache=1534079974561>

C.S.J.N. (2019), “Savoia, Claudio Martín c/EN- Secretaría legal y técnica (dto. 1172/03) s/amparo Ley 16.986”, (fallo 342:208) sentencia fecha 7/5/19. Recuperado el 08/09/20: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7508423&cache=1554417407420>

### **Legislación:**

#### A) Internacional:

Convención Americana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, Registrada bajo el Número 23.054, Sancionada 1/3/1984; promulgada: 19/3/1984

#### B) Nacional:

Ley N° 25250 (2001), de inteligencia nacional

Ley N° 27257(2016), de Derecho de acceso a la información pública,

Decreto N° 1172/03(2003) de acceso a la información pública

Decreto N° 4/10 (2010), de Derechos Humanos

Decreto N° 2103/12 (2012) de carácter secreto o reservado de decreto y decisiones administrativas.