



# **EL PRINCIPIO DE MÁXIMA DIVULGACIÓN: UN ANÁLISIS DEL FALLO “SAVOIA”**

**NOTA A FALLO / ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**Autor: Emanuel M. Venencia**

**D.N.I.: 33.296.912**

**Legajo: VABG53896**

**Tutor: Vanesa Descalzo**

**Carrera: Abogacía**

**Córdoba, Julio 2020**

**Sumario:** I. Tema Seleccionado – II. Autos, Tribunal y Provincia – III. Introducción – IV. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal – V. Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia – VI. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales – VII. Postura del Autor- Principios de presunción de publicidad y máxima divulgación – Las leyes secretas en Argentina – VIII. Conclusión – IX. Referencias Bibliográficas.

**I. Tema Seleccionado:** Derecho de acceso a la información pública.

**II. Autos, Tribunal y Provincia** “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Corte Suprema de Justicia de la Nación – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### **III. Introducción**

Actualmente el derecho de acceso a la información pública se rige por la Ley N° 27.275 la cual en su artículo 3° conceptualiza a la Información pública como “...todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien...”<sup>1</sup>

Sin duda, el acceso a la información pública es una de las condiciones indispensables para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos. En esta línea argumental, se afirma que es un derecho fundado en dos características sobre las que se sostiene el régimen republicano; la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

Con lo cual, 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, más aún cuando se considera el acceso a la información pública como un derecho amparado por normas internacionales con jerarquía constitucional (Basterra, 2020).

Es por ello que el fallo analizado resulta de gran relevancia jurídica y de trascendental importancia en esta materia, dado que surge evidente del mismo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó un nuevo precedente y se posicionó como

---

<sup>1</sup>Artículo 3 Ley N° 27.275 Derecho de acceso a la Información Pública.

garante máximo de los derechos constitucionales, y, por ende, del derecho de acceso a la información pública.

En lo que concierne al problema jurídico en el caso analizado se presenta un problema axiológico debido a que según Dworkin (2004) en los estados de derecho contemporáneos, junto con normas que establecen condiciones precisas de aplicación, denominadas reglas, existen otros estándares jurídicos que funcionan de una manera diferente a las primeras y que también son utilizadas por el juez al momento de justificar sus decisiones.

Específicamente se plantea la disyuntiva de distinguir si corresponde brindar la información pública requerida por el accionante, contenida en los decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional entre los años 1976 y 1983 durante el gobierno de facto, en virtud de la normativa que garantiza el acceso a la información Pública y por ende, el principio de máxima divulgación, o si, corresponde la negativa por tratarse de información clasificada como secreta y reservada, respecto de temas vinculados a la seguridad, defensa o política exterior, todo ello basado en la normativa jurídica contenida en el artículo 16 inciso a del Anexo VII del Decreto 1172/2003 Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.

#### **IV. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal**

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 dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

En base a la solicitud la secretaría interviniente rechazó su pedido sobre la base de que los decretos 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.

Frente a ello, el peticionante 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.

El actor agregó además que 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.

En consecuencia, la jueza interviniente de primera instancia hizo lugar al amparo por considerar, en lo sustancial, que el decreto 4/2010 era aplicable al caso, afirmando 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.

Razón por la cual resolvió condenar 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.

No conforme con la sentencia de primera instancia el Estado Nacional interpuso ante la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal un recurso de apelación, tribunal que revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó el amparo.

Finalmente, la actora dedujo recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por considerar que la sentencia de cámara desconoció el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno reconocido en el artículo 1° de la Constitución Nacional, así como su derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 14 de dicha Ley Suprema y en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todos ellos incorporados a la Ley Superior en los términos establecidos por el artículo 75, inciso 22.

Consecuencia de ello la Corte Suprema dio razón al planteo de Savoia e hizo lugar al amparo y dejó sin efecto la sentencia de Cámara, ordenándole el dictado de una nueva resolución que mandase al Poder Ejecutivo conceder la solicitud del demandante.

## **V. Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia**

Para fundamentar el pronunciamiento la Corte afirmó que resultaba 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. En primer lugar, el principio de máxima divulgación el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, en donde el Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública (Fallo: C.I.D.H “Claude Reyes y otros vs. Chile” párr. 92).

En el mismo orden de ideas citó al artículo 13<sup>2</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entendiendo que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal.

Por último pero no menos importante cabe remarcar la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, tomada en consideración, la cual 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 (...)”<sup>3</sup>

En esa misma línea, replicó con claridad y precisión los estándares que sentó en cuestiones sustancialmente análogas, al expresar que existe un consenso jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente, dado que se trata de información de carácter público (Fallos: C.S.J.N “Garrido, Carlos M c. EN - AFIP s/ amparo ley 19.986” y C.S.J.N “CIPPEC c. Estado Nacional - M. de Desarrollo Social”).

Asimismo, agregó que la finalidad de esta prerrogativa es contribuir a que los ciudadanos ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo cual la exhibición de los

---

<sup>2</sup> Artículo 13 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Artículo 4 Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

documentos no puede depender de la acreditación de un interés legítimo ni tampoco la alegación de los motivos en los que se fundamenta la solicitud

Con lo cual, la Corte entendió que el demandante se encontraba 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.

## **VI. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

Del caso traído a análisis surge claro que el derecho de acceso a la información pública es una garantía fundamental de toda persona, para requerir y recibir información que se encuentre en poder del Estado, en cualquiera de sus organismos centralizados, descentralizados, entidades públicas o privadas, que gestionen cuestiones con patrimonio, intereses o servicios públicos.

Es por ello que el ejercicio de este derecho genera la obligación del Estado y de los organismos de instrumentar y garantizar su cumplimiento, pues se halla vinculado con la satisfacción de esenciales derechos civiles, económicos y culturales. La participación ciudadana en el sistema democrático es una manifestación de los derechos humanos, lo que genera transparencia de la gestión pública, y confianza en las instituciones gubernamentales y entidades públicas o privadas. El acceso a la información pública posibilita la lucha contra la corrupción (Palacio de Caeiro, 2019).

La legitimación amplia para invocar tal derecho fue reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en jurisprudencia anterior al dictado de la ley 27.275, considerándose que la información de carácter público 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.

Entendiendo la Corte que 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 (Fallo: C.S.J.N “Pérez Arriaga, Antonio c. Arte Gráfica Editorial Argentina SA”).

En el mismo orden de ideas se ha esbozado el Máximo Tribunal en los antecedentes “Asociación Derechos Civiles c. EN - PAMI s/ amparo” y “CIPPEC c. EN - M. Desarrollo Social s/ amparo”, relativo el primero a la entrega de información

vinculada con la pauta oficial de publicidad, y el segundo al conocimiento de las transferencias en gastos corrientes realizadas por el Estado Nacional al sector privado, permitieron establecer los alcances amplios de la legitimación activa.

Por su parte, en lo que concierne a la órbita internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Palamara Iribarne c. Chile” que data del año 2005, ha esbozado que:

El derecho al proceso público consagrado en el art. 8.5 de la Convención es un elemento esencial de los sistemas procesales penales acusatorios de un Estado democrático y se garantiza a través de la realización de una etapa oral en la que el acusado pueda tener inmediación con el juez y las pruebas y que facilite el acceso al público. (...) La publicidad del proceso tiene la función de proscribir la administración de justicia secreta, someterla al escrutinio de las partes y del público y se relaciona con la necesidad de la transparencia e imparcialidad de las decisiones que se tomen. Además, es un medio por el cual se fomenta la confianza en los tribunales de justicia. La publicidad hace referencia específica al acceso a la información del proceso que tengan las partes e incluso los terceros. (Párr. 167 y ss.)

En consonancia con lo anteriormente expuesto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que el efectivo ejercicio por parte de la ciudadanía del control de los actos de gobierno en lo que respecta al Poder Judicial solamente es posible mediante el conocimiento cabal de las decisiones a las que arriban los tribunales (Fallo: C.S.J.N “Kook Weskott, Matías s/ abuso deshonesto”).

Siguiendo las palabras de Poblete (2019) es menester resaltar que dentro del derecho de acceso a la información judicial se encuentra la obligación del Poder Judicial de publicar la jurisprudencia de los tribunales en su totalidad, en forma completa y ordenada. La jurisprudencia completa debe ser publicada con libre acceso para cumplir las condiciones de transparencia activa exigidas por la ley 27.275.

Por lo que ello requiere ordenación y sistematización completa y adecuada de la jurisprudencia, mediante una informatizada base de datos en el sitio *web* institucional de los Poderes Judiciales provincial y local, en forma análoga a la implementada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para la difusión de sentencias y resoluciones de toda clase, propias y de los tribunales que funcionan en los ámbitos nacional y federal

De este modo se verifica como la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha promovido una política comunicacional abierta, orientada a la difusión de decisiones judiciales para brindar a la comunidad información acabada del quehacer judicial, facilitando su acceso y el derecho de opinión respecto a la administración de justicia.

## **VII. Postura del Autor**

En relación con el problema jurídico axiológico mencionado al comienzo del presente, se puede analizar que de él surgen dos puntos claves, por un lado, si corresponde brindar la información pública requerida por el accionante versus el acceso a la información Pública.

### **Principios de presunción de publicidad y máxima divulgación**

En la causa analizada el actor pretende se le brinde información que a *prima facie* resulta secreta. En esa línea, cabe poner de manifiesto que de la ley 27.275, en su artículo 1º, surge claro surge claro que la regla general es la publicidad, la denegatoria o secreto es la excepción. Toda información se presume pública y debe estar disponible para conocimiento de quien la solicite, salvo que corresponda a materias calificadas como reservadas, debiendo el Estado o la entidad poseedora de la información, probar que se encuentra comprendida en una de las excepciones previstas en la ley.

Este principio de máxima divulgación complementa la presunción de publicidad, principios receptados en la gran mayoría de legislaciones Latinoamericanas que regulan la materia. Es por ello que resulta trascendental destacar que la información solicitada no está relacionada con la información personal del requirente, sino con el derecho del mismo de acceder a los documentos del Estado para controlar la gestión gubernamental, en el momento que lo considere necesario, y para exigirle a este último que cumpla con uno de los requisitos esenciales del sistema republicano de gobierno, que es la publicidad de sus actos.

Con lo cual, siguiendo las palabras del autor Markulin Figueira (2015) surge a todas las luces que la decisión adoptada por la Corte Suprema es acertada, dado que, el derecho al acceso a la información pública se trata de un derecho de raigambre constitucional, inspirado en principios básicos del sistema tales como; la publicidad de los actos del gobierno, la transparencia y control en el ejercicio de la función pública y; siendo además precondition para el ejercicio de otros derechos, por lo que, la legitimación para acceder a la misma, sin duda debe ser amplísima.

Entendiendo además que uno de los argumentos sostenidos por la Corte Suprema, fue el carácter restrictivo que tienen las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, en el mismo sentido que lo ha receptado la ley 27.275. En virtud de este principio se entiende que los supuestos que limitan el acceso deben ser; excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos.

### **Las leyes secretas en Argentina**

Sin duda, el punto central a analizar en el presente caso está dado por el carácter secreto de los decretos cuya exhibición se solicita. La República Argentina es uno de los países del mundo que ha mantenido este tipo de leyes, que aparecen en los boletines oficiales individualizadas con un número y ningún elemento que permita inferir de qué se trata. Se puede argumentar entonces que es constitucional que una ley establezca el secreto o reserva en una determinada materia, en casos concretos, lo que no significa en forma alguna que la ley sea secreta. Si solo se conoce el número de ley, la fecha, y no el contenido, esa es una ley secreta y es inconstitucional (Oyhanarte, 2015).

Las autoridades públicas plasman sus decisiones en actos de gobierno, formalizados a través de actos administrativos, leyes, decretos y sentencias, por ello la publicidad de los mismos tiene como objetivo principal dar a conocer a los ciudadanos las decisiones adoptadas por sus representantes, a fin de ejercer un control efectivo de su gestión, ello es motivo suficiente para la publicación masiva de las leyes secretas.

Por lo que, de lo analizado hasta aquí se concluye que las leyes secretas colisionan con nuestro sistema constitucional, ya que la Ley Fundamental no establece en ninguna norma el secreto de Estado. Por lo tanto, el secreto siempre debe interpretarse con carácter restrictivo. Ello significa que ante la duda se debe estar a favor de la publicidad.

### **VIII. Conclusión**

Del fallo analizado surge claro como el actor se ve agraviado por parte del Estado quien le causa un perjuicio por no ser considerado como legitimado para acceder a la información solicitada. Con perjuicio me refiero a un litigio extenso que no se considera dado que, como surge palmario del plexo normativo que surge del caso, las normas le otorgaban ese derecho al actor.

De esta manera al no brindarle la información al Sr. Savoia claramente se está violando diversos principios tales como el principio de máxima premura y principios como el de presunción de publicidad y máxima divulgación.

Es por ello que, considero acertada y ajustada a derecho la sentencia de la Corte ya que el fallo analizado fortalece el criterio restrictivo de interpretación que debe imperar al momento de optar por la denegación del derecho de acceso a la información pública, impidiendo que el Estado Nacional se ampare en el carácter secreto y reservado de determinada información para negar su exhibición.

Se trata de un pronunciamiento que sienta un importante precedente debido a que posee la virtud de ofrecer al lector la oportunidad de conocer los principales estándares nacionales e internacionales sobre el derecho al acceso a la información pública de forma sistematizada, es decir, se revela que la información pública es una garantía fundamental de toda persona amparada por la Constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos ratificados por la misma.

## IX. Referencias Bibliográficas

### Doctrina:

- Basterra, M. I. (2020). “El caso Savoia”, Buenos Aires, Revista La Ley Online.
- Markulin Figueira, L. M. (2015) “El derecho más concreto: Sobre la importancia de exigir los fundamentos de las decisiones estatales”, Buenos Aires, La Ley Online.
- Moreso, J. J. y Vilajosana, J. M. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid, ES: Marcial Pons.
- Oyhanarte, m. (2015). “El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad”, Buenos Aires, La Ley Online.
- Palacio de Caeiro, S. B. (2019). “ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL. DERECHO A COMPRENDER Y LENGUAJE CLARO”, Buenos Aires, La Ley Online.
- Poblete, C. (2019). “Una mirada al uso de lenguaje claro en el ámbito judicial latinoamericano”, Buenos Aires, La Ley Online.

### Jurisprudencia:

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (07 de marzo de 2019) "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986".
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (19 de septiembre de 2006) “Claude Reyes y otros vs. Chile”.
- CSJN “Asociación Derechos Civiles c. EN - PAMI s/ amparo” Sentencia del 04/12/2012.
- CSJN “CIPPEC c. EN - M. Desarrollo Social s/ amparo” Sentencia del 26/03/2014.
- Corte IDH, “Palamara Iribarne c. Chile. Fondo, reparaciones y costas”, párr. 167 y ss. Sentencia del 22/11/2005.
- CSJN "KookWeskott, Matías s/ abuso deshonesto”, Sentencia del 28/07/2005.
- CSJN, “Pérez Arriaga, Antonio c. Arte Gráfica Editorial Argentina SA” Sentencia del 02/07/1993
- CSJN, “Asociación Derechos Civiles c. EN - PAMI - Dec. 1172/2003 s/ amparo” Sentencia del 04/12/2012.

- CSJN, “Garrido, Carlos M c. EN - AFIP s/ amparo ley 19.986”.
- CSJN, “CIPPEC c. Estado Nacional - M. de Desarrollo Social - Dec. 1172/2003 s/ amparo ley 16.986”.

#### **Legislación:**

- **Ley 27.275 (2016)** Ley de derecho de acceso a la información pública. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>.
- **Ley 24.430 (1995)** Constitución Nacional Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=804>.
- **Decreto 4/10 (2010)** Relévese 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. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162573/norma.htm>
- **Decreto 1172/2003 (2003)** Acceso a la Información Pública. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>.
- **LEY N° 23.054 (1984)** Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>