

El acceso a la información pública, lógicamente, un derecho de toda la sociedad

Access to public information, logically, a right of the whole society

Autor: Francisco Miguel Dominella, abogado

E-mail: franciscomiguel.d@outlook.com

Resumen

En el presente artículo se abordará la temática del Derecho de Acceso a la Información Pública desde un punto de vista diferente. Enfocaré mi análisis en uno de los principales problemas lógicos que pueden suscitarse entre las normas de un sistema jurídico, la contradicción normativa o antinomia; valiéndome para ello del que es, a mi criterio, el precedente más importante de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina en la materia, el Fallo “*Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986.*”

Palabras clave: Derecho de Acceso a la Información Pública; Problemas lógicos; Contradicción normativa; Antinomia

Abstract

In this article, the Right of Access to Public Information will be analyzed from a different point of view. I will focus my analysis on one of the main logical problems that can exist

between the norms of a legal system, the normative contradiction or antinomy. For this, I use what is, in my opinion, the most important precedent of the Supreme Court of Justice of the Argentine Republic on the subject, the judicial ruling “*Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986.*”

Keywords: Right of Access to Public Information; Logical problems; Normative contradiction; Antinomy

Introducción

El Derecho de Acceso a la Información Pública es sin duda una de las derivaciones más importantes del principio republicano de gobierno. Se encuentra consagrado en los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, todos ellos incorporados al ordenamiento jurídico argentino en el año 1994, luego de la reforma de nuestra Carta Magna, mediante el Artículo 75 Inciso 22.

Cabe destacar que el 29 de septiembre de 2016 se publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, marcando así el fin de un largo camino recorrido para ello y el comienzo de una nueva etapa en materia de este derecho de gran valor para la sociedad y sus instituciones.

Dentro de un ordenamiento jurídico coexisten una gran cantidad de normas. Cuando un caso concreto es abarcado por una multiplicidad de ellas, puede generarse una inconsistencia. En el presente artículo, analizaré el conflicto que se da entre el Decreto N° 1172/2003 con los Decretos N° 4/2010, N° 2103/2012 y la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Asimismo, expondré cómo la inconsistencia entre dos o más normas puede existir también, aunque ellas no contengan caracteres deónticos en su formulación y cómo es posible vislumbrar la manera en que dicha contradicción fue solucionada por la Corte Suprema, aplicando los criterios de temporalidad, especialidad y jerarquía; desarrollados por la doctrina clásica.

Los hechos de la causa

En el año 2011, Claudio Savoia, solicitó tener acceso a copias de una serie de Decretos dictados por los gobiernos de facto durante los años 1976 y 1983. La Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación denegó dicha solicitud, esgrimiendo que la documentación requerida representaba información con clasificación de seguridad reservada, por estar referida a la seguridad, defensa o política exterior de la Nación, amparándose en el Artículo 16, Inciso a, del Anexo VII, del Decreto 1172/2003. Contra esa decisión, el solicitante interpuso una acción de amparo, que fue resuelta por el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5, quien hizo lugar a la acción y ordenó al Estado que exhiba al actor los decretos solicitados.

Contra la sentencia de Primera Instancia, el Estado Nacional presentó un recurso de apelación y la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la sentencia apelada, rechazando la acción de amparo. Fue así entonces, que el actor dedujo un recurso extraordinario, motivando así el ejercicio de la jurisdicción por parte de la Corte Suprema de la Nación.

Conflicto entre normas jurídicas

Como mencioné al comienzo, el problema jurídico planteado es una contradicción o inconsistencia entre las normas que entran en juego en autos, problema que también ha sido definido por la doctrina como “antinomia”.

David Martínez Zorrilla (2015) dice que existe una antinomia “siempre que a un mismo supuesto de hecho le sean aplicables dos o más normas que establezcan consecuencias jurídicas distintas o incompatibles para ese mismo caso” (p. 1310).

Al momento de definir un conflicto normativo y refiriéndose a la incompatibilidad entre normas, Díez Ausín (1994) sostiene que la misma puede darse entre dos normas cuando una ordena o permite una acción y la otra la prohíbe (normas contradictorias), o cuando aun no siendo mutuamente contradictorias, en un determinado caso concreto, el cumplimiento de una de las normas impide o excluye el cumplimiento de la otra. Menciona en estos casos, a

aquellas situaciones en que dos normas no son estrictamente incompatibles, es decir que no dan lugar a una contradicción lógica pero sí son fácticamente incompatibles, al no poder ser ambas aplicadas al mismo tiempo en el mismo caso. Sánchez Mazas (como se citó en Díez Ausín, 1994) llama al primer tipo de incompatibilidad, incompatibilidad a priori y al segundo, incompatibilidad a posteriori.

Al abordar en el presente artículo un problema jurídico referido a la existencia de una contracción normativa en el caso concreto, y al sostener que la misma se da entre normas que no presentan una formulación de tipo deóntica como desarrollaré más adelante, considero necesario destacar la postura de Agüero San Juan (2015), quien resalta la necesidad de distinguir entre las normas de conducta, es decir aquellas que poseen una modalización deóntica de acciones, conteniendo caracteres deónticos P (permitido), Ph (prohibido), y O (obligatorio) y otros tipos de normas, a los que llama enunciados normativos, que pese a no expresar normas en sentido estricto, pueden tener efectos jurídicos. A modo de ejemplo, menciona a las definiciones legales, las presunciones jurídicas, las normas de competencia, las disposiciones derogatorias, las normas interpretativas y las normas de reenvío, entre otras; las que se caracterizan por no contener un modalizador deóntico.

Agrega Agüero San Juan (2015) que, al momento de determinar la existencia de una antinomia entre este tipo de normas, no es posible hacerlo en base al análisis de grupos de palabras que prohíben o permiten determinada conducta, la inconsistencia no se presenta por sí misma, los significados de las palabras que componen los enunciados no producen por sí mismos las incompatibilidades, ya que debemos atender a las circunstancias en que estos son aplicados.

La doctrina tradicional ha elaborado distintos criterios en virtud de los cuales se puede solucionar un conflicto entre dos o más normas. Bulygin (2009) sostiene que, ante un caso de colisión de normas, los jueces recurren normalmente a las reglas de *lex superior*, *lex posterior* o *lex specialis*, es decir, cuando una de las normas en conflicto proviene de una autoridad jerárquicamente superior o cuando había sido dictada con posterioridad o es más específica que la otra.

El problema bajo análisis

Considero que la falta de una Ley Nacional que unificara los criterios rectores en materia de acceso a la información pública contribuyó a que se generara un conflicto entre las normas implicadas en el caso analizado.

Al plantear la existencia de una contradicción en las normas que entran en juego en autos, es decir entre el Decreto N° 1172/2003 con los Decretos N° 04/2010, N° 2103/2012 y la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública, advertí que dicha contradicción no surgía de la formulación o propia letra de las normas. Cabe destacar que, en la causa, a Claudio Savoia le fue denegado el acceso a una serie de Decretos emitidos durante el último gobierno de facto, debido a que los mismos estaban comprendidos en las excepciones previstas en el artículo 16, inciso a, del anexo VII, del Decreto N° 1172/2003, por ser información expresamente clasificada como reservada, referida a seguridad, defensa o política exterior. Pero el Decreto N° 04/2010 había relevado el carácter de secreto o reservado de toda información y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983. He aquí el primer conflicto. Por otro lado, mediante el Decreto N° 2103/2012 se dejó sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados anteriormente por el Poder Ejecutivo Nacional, salvo en los casos en que se justifique mantener tal carácter. Es esta la segunda contradicción que advierto con el Decreto N° 1172/2003.

Contradicción normativa en el caso concreto, una aproximación

De la lectura en abstracto de los Decretos en cuestión, no surge a priori una contradicción entre sus enunciados. Previo al Caso Savoia, no se presentaba conflicto normativo alguno dentro nuestro ordenamiento jurídico. Como mencioné anteriormente, y siguiendo a Díez Ausín (1994), considero que en el caso analizado nos encontramos ante una contradicción normativa en la que las normas implicadas no son estrictamente incompatibles ya que no dan lugar a una contradicción lógica de tipo clásica, pero sí son fácticamente incompatibles porque no pueden ser realmente aplicadas o cumplidas a la misma vez. Asimismo, de acuerdo

con Sánchez-Mazas (como se citó en Díez Ausín, 1994), corresponde llamar a este tipo de incompatibilidad como de tipo “*a posteriori*”.

Por un lado, y de acuerdo a la postura de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, amparada en el Decreto N° 1172/2003, la documentación solicitada, es de carácter reservado, y no puede ser puesta a disposición de los particulares. Por otro lado, y de acuerdo con los Decretos N° 04/2010 y N° 2103/2012, dicha documentación fue relevada de su confidencialidad, no puede ser considerada de carácter secreto o reservado y corresponde así, que los particulares puedan acceder a ella. Es al momento en que ellos son aplicados, que recién puede existir un conflicto en el caso concreto.

Un conflicto entre normas que no presentan una formulación deóntica

Realizando una lectura de los Decretos que entran en conflicto en el fallo analizado, podemos ver que los mismos no presentan en su formulación, caracteres de tipo deóntico, esto es P (permitido), Ph (prohibido) y O (obligatorio).

Corresponde preguntarnos entonces, ¿qué ocurre cuando estamos frente a un conflicto entre dos o más normas que no son prohibitivas, imperativas o permisivas?

Díez Ausín (1994) sostiene que no todos los enunciados que aparecen en los códigos legales incluyen calificaciones deónticas, y que también se producen incompatibilidades entre dos enunciados no deónticos o entre uno deóntico y otro que no lo es. Es lo que este autor denomina “como antinomia no deóntica”.

En ese orden de ideas considero que la doctrina, al abordar este problema lógico propio de los sistemas jurídicos, en su gran mayoría ejemplifica con normas deónticas, es decir aquellas que permiten o prohíben una conducta determinada. En ellas, resulta sencillo identificar la contradicción o inconsistencia normativa.

Concuero con Agüero San Juan (2015) en que no ha sido desarrollado en profundidad este tipo de problema lógico en normas que no presentan una formulación con caracteres deónticos, y con Díez Ausín (1994), como se citó en el apartado precedente, quien también sostiene que la contradicción normativa puede darse entre normas que no dan lugar a una contradicción lógica, pero que sí son fácticamente incompatibles, esto es, no pueden ser realmente aplicadas o cumplidas.

Los criterios clásicos de resolución de conflictos normativos en el Fallo Savoia

Una vez sentada mi postura acerca de que las antinomias también pueden presentarse entre normas que no contengan una formulación con caracteres deónticos, es decir que sean prohibitivas, imperativas o permisivas de una conducta determinada; y que pueden existir dos o más normas que a priori no sean incompatibles, pero que sí pueden serlo a la hora de resolver un caso concreto, corresponde ahora analizar de qué manera encuentro que fueron aplicados los criterios clásicos de resolución de conflictos normativos en el fallo trabajado.

Pretendo brevemente demostrar cómo fueron ponderados los Decretos N° 04/2010, N° 2103/2012 y la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública por sobre el Decreto N° 1172/2003.

En primer lugar, el actor sostuvo que las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada, haciendo mención al Decreto N° 4/2010 que 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. En el considerando 3°, los jueces de la Corte refieren que la magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo interpuesto por el actor, por considerar que el Decreto N° 4/2010 era aplicable al caso. Advierto aquí la aplicación del criterio cronológico. Ambas normas son de la misma naturaleza, al tratarse de Decretos dictados por el Poder Ejecutivo, pero debe prevalecer el dictado posteriormente en el tiempo.

En segundo lugar, en el considerando 7°, la Corte resalta que con posterioridad a la sentencia de la alzada y de la interposición de la apelación federal, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 2103/2012. Luego, en el considerando 8°, tercer párrafo, agrega que *“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”*. Considero que estamos frente a la aplicación del criterio cronológico nuevamente. El Decreto 2103/2012 debe prevalecer por sobre el Decreto 1172/2003.

Por último, en el considerando 9°, la Corte sostuvo que resolvería el asunto teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, que había

sido sancionada con posterioridad a que se iniciara la causa. A mi entender, para ponderar la Ley de Acceso a la Información Pública por sobre el Decreto 1172/2003, la Corte recurrió a utilizar el criterio cronológico, como así también el jerárquico y de especialidad.

Por razones que resultan obvias, una Ley sancionada por el congreso y publicada en el Boletín Oficial, es jerárquicamente superior y prevalecerá a un Reglamento General contenido en el Decreto 1172/2003. Por otro lado, la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública contiene especificaciones particulares que no estaban comprendidas en el Decreto 1172/2003. Ello surge del considerando 10°, al mencionar los principios que fueron consagrados en la citada Ley; del considerando 11°, al destacar la forma en la que debe ser fundado y por quién debe ser emitido el acto en virtud del cual se deniegue el acceso a determinada información; y del considerando 14°, al sostener el alcance amplio que cabe reconocer a la legitimación activa para el ejercicio del derecho en cuestión.

El Acceso a la Información Pública, un derecho de toda la sociedad

La decisión adoptada en autos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación es lógica y jurídicamente razonable. En un sistema representativo y republicano de gobierno como el que adopta nuestra Constitución Nacional en su Artículo N° 1, resulta fundamental el compromiso de todos los Poderes del Estado, en el ámbito de su competencia, para garantizar una efectiva participación de los ciudadanos en los actos de gobierno, como así también facilitar el acceso a toda la información que se encuentra bajo dominio estatal, siempre que ello sea posible.

La forma republicana de gobierno exige que todo ciudadano por su sola condición de tal, y como integrante de la sociedad, pueda tomar conocimiento de la información que se encuentra bajo la órbita del Estado. Los principios de publicidad, transparencia y máxima divulgación consagrados en la Ley N° 27.275, así lo establecen. De manera acertada, la Corte hizo especial alusión a este último principio, resaltando la presunción de que toda información es accesible, y que las excepciones al Derecho de Acceso a la Información Pública, deben ser las mínimas.

En ese mismo sentido se pronunció el Máximo Tribunal, destacando también el precedente “Claude Reyes” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como así también a sus propios fallos “CIPPEC”, “ADC” y “GARRIDO”.

Asimismo, el Artículo N° 4, en armonía con los principios antes mencionados, establece que toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública. No corresponde exigir calidad especial alguna al ciudadano cuando de Información Pública se trata, no resulta exigible determinada legitimación activa para solicitarla. Nos enseña Basterra (2019) que dicha legitimación debe ser de carácter “*amplísimo*” al tratarse de un derecho de raigambre constitucional, inspirado en principios básicos del sistema republicano como la publicidad de los actos del gobierno, la transparencia y control en el ejercicio de la función pública.

Cabe destacar que en autos, el Estado Nacional, representado en la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, se limitó a señalar que la documentación solicitada, no podía ser entregada al señor Savoia por ser de carácter secreto o reservado, pero no se encontraba debidamente fundamentada la denegatoria como lo establece la Ley de Acceso a la Información Pública en su Artículo N° 13, no se acreditó la necesidad de mantener dicha documentación con carácter reservado, y excluirla del acceso a los particulares. En ese orden de ideas, la motivación y fundamento de las decisiones del Estado a la hora de dar cuenta de sus actos a la sociedad, lejos de implicar el cumplimiento de un mero formalismo, representa la cristalización de principios básicos del Estado democrático y republicano, como la publicidad de los actos de gobierno y la razonabilidad de las decisiones estatales (Basterra, 2019).

La Corte Suprema de Justicia de la República Argentina plasmó en el Fallo Savoia todos los principios existentes tanto en la normativa nacional y supranacional, como así también en la jurisprudencia, sentando así los lineamientos fundamentales que deberán ser observados a futuro para garantizar el pleno ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Conclusión

En el presente artículo ha sido posible vislumbrar cómo normas que parecen no ser contradictorias a priori, sí pueden serlo en un caso concreto cuando ellas son aplicadas. La inconsistencia entre dos o más normas puede existir también, aunque ellas no contengan caracteres deónticos en su formulación, como es el caso de la normativa involucrada en la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina.

Considero que con la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública se ha logrado tutelar de manera íntegra el derecho que nos ocupa. Con ella, se ha puesto fin a un periodo de “desregulación” o “regulación débil” de un derecho de suma importancia, el cual ha sido receptado de manera expresa en nuestro Ordenamiento Jurídico, otorgándosele un status legal superior, en razón de lo establecido en el Artículo N° 31 de nuestra Carta Magna. Los principios consagrados en el Artículo N° 1 de dicha Ley establecen parámetros rectores que no pueden ser obviados, a los fines de garantizar el efectivo Acceso a la Información Pública a los ciudadanos.

Poder acceder y tomar conocimiento de la Información que se encuentra bajo el dominio del Estado, contribuye al fortalecimiento del sistema republicano y la democracia y, por tal motivo, no corresponde exigir legitimación activa determinada a ningún ciudadano.

Referencias

Doctrina

-AGÜERO SAN JUAN, S. (2015). Las antinomias y sus condiciones de surgimiento. Una propuesta para los enunciados normativos. *Revista de Derecho*, 28 (2), 31-46. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5317643> (Consultada por primera vez el 24/05/2020)

-BASTERRA, M. (2019). La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia. *La Ley Online*. Doi: AR/DOC/4139/2019. (Consultada por primera vez el 26/05/2020)

-BULYGIN, E. (2009). Creación Judicial del Derecho. En Autor, M. ATIENZA, J.C. BAYÓN. *Problemas lógicos en la teoría y práctica del Derecho*. (pp. 75-94). Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Recuperado de http://www.fcjuridicoeuropeo.org/wpcontent/uploads/file/Libros_Publicados/Cuadernos_Fundacion/LIBRO-PROBLEMAS%20LOGICOS.pdf (Consultada por primera vez el 10/05/2020)

-DIEZ AUSÍN, F. J. (1994). Conflictos normativos y análisis lógico del derecho. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 11, 393-406. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142274> (Consultada por primera vez el 30/05/2020)

-MARTINEZ ZORRILLA, D. (2015). Conflictos normativos. En J. L. FABRA ZAMORA, V. RODRÍGUEZ BLANCO (Eds.). *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*. (pp. 1307-1347). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3796-enciclopedia-de-filosofia-y-teoria-del-derecho-volumen-dos> (Consultada por primera vez el 19/05/2020)

Jurisprudencia

-Corte Interamericana de Derechos Humanos – 19/09/2006. Autos: “*Claude Reyes y otros vs. Chile*” Serie C, Nro. 151.

-Corte Suprema de Justicia de la Nación -04/12/2012. Autos: “Asociación *Derechos Civiles* c/ *EN-PAMI-(dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986.*” - A.917.XLVI.

-Corte Suprema de Justicia de la Nación -24/03/2014. Autos: “*CIPPEC* c/ *EN- M° Desarrollo Social- dto.1172/03 s/ amparo ley 16.986*” C. 830. XLVI.

-Corte Suprema de Justicia de la Nación -21/06/2016. Autos: “*Garrido, Carlos Manuel* c/ *EN - AFIP s/ amparo ley 16.986 s/ amparo ley 16.986.*” CSJ 591/2014 (50-G) / CS1.

Legislación

-Constitución Nacional de la República Argentina. Última Reforma por Ley N° 24.430. Congreso de la Nación Argentina. 15/12/1994.

-Convención Americana sobre Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. 22/11/1969.

-Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 20/10/2000.

-Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 10/12/1948.

-Decreto N°1172/2003. Poder Ejecutivo Nacional. 03/12/2003.

-Decreto N° 4/2010. Poder Ejecutivo Nacional. 05/01/2010.

-Decreto N° 2103/2012. Poder Ejecutivo Nacional. 31/10/2012.

-Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública. Congreso de la Nación Argentina. 14/09/2016.

-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 19/12/1966.