



**Derecho de Acceso a la Información Pública:
La resolución de un problema axiológico en el caso “Savoia”**

Autora: Elba María Guadalupe Suescun

Legajo: VABG100689

DNI: 21.943.791

Tutora: María Laura Foradori

Carrera: Abogacía

Año: 2020

Calificación conforme rúbrica: 100%

Hola Elba,

Excelente trabajo, como los anteriores!

Muy bien la conclusión. Sigue lo indicado en CANVAS.

Sumario: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. III. Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia. IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. IV. II. Acceso a la información pública como derecho humano fundamental. IV. II. Legitimación activa amplia. IV. III. Algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información. IV. III. La carga de la prueba. V. Postura de la autora. VI. Conclusión. VII. Referencias. VII. I. Doctrina. VII. II. Jurisprudencia. VII. III. Legislación.

I. Introducción

En materia de Derecho de Acceso a la Información Pública, rige el principio de máxima divulgación. Este principio surge de un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cual establece la presunción de que toda información es accesible y que solo estará sujeta a un sistema restringido de excepciones como presupuesto indispensable de una sociedad democrática. Asimismo, el acceso a la información pública se vincula directamente con el principio de publicidad en los actos de gobierno y con el principio de transparencia en la gestión pública que debe tener el Estado, como instrumento indispensable en un sistema republicano y democrático.

Que se concrete de manera efectiva el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública es de suma importancia al momento de hacer una evaluación del grado de transparencia del que goza una sociedad. En tal sentido, sería inconcebible hablar de publicidad y control de la actividad administrativa y de los actos de los gobernantes, si como contrapartida no se garantiza el acceso a los ciudadanos para tomar conocimiento de los mismos (Basterra, 2006).

En relación a esta temática, resulta relevante analizar el fallo “Savoia, Martin c/ EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”. De su lectura se puede deducir que, para resolver el caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se

enfrenta ante un problema de tipo axiológico. Para Ronald Dworkin (2004), estos problemas se suscitan respecto de las contradicciones que se pueden dar entre reglas con principios o entre principios. Otros autores como Alexy (2007) y Atienza (2018), que también creen en la aplicación de principios, consideran que, para la resolución de casos difíciles, se debe realizar el ejercicio de la ponderación de los intereses contrapuestos.

En este caso podemos ver con claridad que la Corte resuelve este conflicto al ponderar el principio de máxima divulgación y el principio de publicidad de los actos de gobierno por sobre el decreto 1172/03. Este decreto preveía que el Poder Ejecutivo Nacional podía negarse a brindar la información requerida cuando se tratara de información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior.

La importancia de este fallo radica en cuanto se convierte en una herramienta de control para el ciudadano, ya que el Máximo Tribunal reafirma la legitimación activa que poseen las personas por el solo hecho de serlo, sin necesidad de acreditar interés directo o una afección personal. En ese sentido, el Címero Tribunal recuerda que la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción, le corresponde al Estado. Y 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.

Seguidamente se realizará la reconstrucción de la premisa fáctica, en donde se repasará de manera breve los hechos de la causa y la decisión del tribunal. Luego, se analizará la *ratio decidendi*, es decir, cuáles fueron los argumentos centrales de la Corte para resolver el conflicto de una manera y no de otra. Más adelante, se hará un análisis conceptual donde se dará una mirada crítica para finalmente llegar a una conclusión.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal

En mayo de 2011 Claudio Savoia solicita a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación que, en el marco de las normas que garantizan el acceso a la información pública, pusiera a su disposición copias de determinados decretos del Poder Ejecutivo Nacional que habían sido dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

La Secretaría Legal y Técnica rechaza la solicitud con sustento en lo dispuesto por el artículo 16, inciso a, del anexo VII, del decreto 1172/03. El mismo facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a negarse a brindar la información requerida por acto fundado, cuando se tratara de información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a la seguridad, defensa o política exterior, clasificación que revestían los decretos requeridos.

En esas condiciones, Savoia deduce acción de amparo, al entender que la respuesta de la Secretaría no estaba suficientemente motivada y que no se ajustaba a los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales en materia de derecho de acceso a la información ni al principio de máxima divulgación. Sostuvo en particular que el decreto 4/2010 había relevado de la clasificación de seguridad a toda aquella información 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.

La magistrada de primera instancia hace lugar al amparo interpuesto por Savoia, pero la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revoca la sentencia y rechaza la acción de amparo. Como fundamento de ello, se basó en dos aspectos: 1) que el peticionario carecía de legitimación para demandar, porque no había demostrado un interés suficiente y concreto en acceder a la información requerida; 2) que el Poder Ejecutivo había ejercido válidamente las facultades emanadas de la ley 25.520 de Inteligencia Nacional, del decreto 950/02 y del decreto 1172/03 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.

Contra dicha sentencia Savoia deduce un recurso extraordinario que fue parcialmente concedido por hallarse en juego la interpretación de normas federales. En esta instancia, la Corte Suprema, con la firma de Juan Carlos Maqueda, Ricardo Lorenzetti y Horacio Rosatti, declara admisible el remedio federal y deja sin efecto la sentencia de la Cámara.

III. Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia

Como fundamento de su decisión, el Máximo Tribunal señala, en primer término, que la controversia debe ser analizada a la luz de la reciente ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública. Asimismo, para la resolución del caso, tiene en cuenta amplia jurisprudencia, mandatos constitucionales y convencionales y principios superiores.

En ese sentido, la Corte Suprema califica de ilegítima la contestación de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, toda vez que se limitó a invocar el carácter genérico de secreto y reservado de algunos decretos aún no publicados, sin aportar mayores precisiones al respecto. 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. Por ello, reafirma que la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado.

Respecto del fallo de la Cámara, la Corte argumenta que la legitimación activa para el ejercicio del derecho en examen es amplia y que toda persona, por el solo hecho de serlo, 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. Insiste que es 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.

Finalmente, el Címero Tribunal resuelve el problema axiológico que se suscita en el caso, haciendo prevalecer el principio de máxima divulgación, el principio republicano de publicidad y transparencia en la gestión pública, por sobre el decreto 1172/03. Este decreto facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a negar información cuando se trate de información reservada y secreta.

IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

IV. I. Acceso a la información pública como derecho humano fundamental

El derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en la Constitución Nacional de manera implícita en el Art. 1, el cual establece que Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. El sistema

republicano implica necesariamente la publicidad de los actos de gobierno, la libertad de pensamiento y expresión.

En el año 2016, este derecho recibió regulación normativa específica, aunque su consagración jurisprudencial y convencional ocurrió con anterioridad a la sanción de la Ley 27.275. El mismo le confiere y garantiza a cualquier persona la facultad de acceder a información que se encuentre en poder del Estado.

Además, el derecho de buscar y recibir información ha sido reconocido expresamente por distintas fuentes supranacionales. Corresponde mencionar los tratados que contienen principios y garantías que rigen en la materia, los cuales han sido incorporados al derecho interno a través del art. 75 inc 22 de la Carta Magna. Ellos son: La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. IV; La Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19; La Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13.1; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19.2.

El derecho de acceso a la información es un derecho humano. Así lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Ley Nacional 27.275. Se entiende que este derecho le corresponde “a toda persona sin que deba acreditarse algún interés o situación jurídica especial, receptándose una legitimación amplia que comprende tanto la actuación en sede administrativa como en sede judicial” (C.S.J.N. “Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/ amparo ley 16.986”. Fallos: 335:2393 de 2012).

En ese orden de ideas, Alfonso Buteler (2015) lo define como un derecho humano fundamental, reconocido en la mayoría de los sistemas jurídicos, por el cual se permite a toda persona acceder a datos, registros, expedientes y cualquier tipo de información que se encuentre en manos de autoridades públicas o privadas que lleven adelante cometidos públicos.

Podemos afirmar que es un derecho individual toda vez que posibilita que un interesado acceda a archivos para la realización de un trabajo de investigación o cuando se solicita acceso a registros para conocer información a él referida. Pero también se lo puede observar desde la perspectiva de la tutela de intereses colectivos como salud, medio ambiente, la tutela de intereses políticos, el control de la actividad gubernamental, etcétera.

Por ello, constituye un instrumento indispensable para promover y consolidar otros derechos fundamentales y posibilita el perfeccionamiento de la vida democrática de una comunidad (Hirschmann, 2019).

IV.II. Legitimación activa amplia

Respecto a la legitimación procesal, Bidart Campos (2005) señalaba que la misma es una herramienta de primer orden en la apertura de las rutas procesales; si el acceso a la justicia se bloquea en perjuicio de quien pretende su uso y se le deniega la legitimación, de poco o nada valen las garantías y las vías idóneas.

Recordemos que en el fallo Savoia, el tribunal de alzada señaló que el peticionario no había anudado su condición de periodista. Argumentó en que el actor no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente diferenciado del que cualquier ciudadano puede tener en acceder a la información solicitada.

En ese sentido, debemos destacar que el pronunciamiento de la Corte para resolver el caso, tiene la virtud adicional de ofrecer al lector la posibilidad de conocer los principales estándares nacionales e internacionales sobre la materia de forma sistematizada (Toledo, 2019).

Esta sentencia selló un camino de reconocimiento a la legitimación activa amplia para presentar solicitudes de acceso, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente, ya que la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. El otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere (CSJN “Garrido Carlos Manuel c/ EN – AFIP”).

Tal como ha sido reconocido por los Relatores Especiales de la ONU, la OEA para la Libertad de Expresión, frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso. (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010)

Debemos tener especialmente en cuenta que se trata de un derecho de raigambre constitucional, el cual se encuentra inspirado en principios básicos que debe tener todo sistema democrático de gobierno tales como; la publicidad de los actos del gobierno, máxima divulgación, la transparencia y control en el ejercicio de la función pública.

IV. III. Algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información

Para facilitar el acceso del ciudadano a la información pública, el legislador consagró los principios que rigen en la materia en el art. 1º de la ley 27.275. La misma tiene por objeto promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

Antes de la sanción de la ley nacional, los principios de publicidad y máxima divulgación ya habían sido ponderados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile”. Este emblemático fallo estableció que es indispensable que un sistema democrático se rija por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones. Solo se autorizan restricciones si fueron previamente establecidas por una ley, persiguen un interés público imperativo y resultan necesarias en una sociedad democrática para alcanzar aquella finalidad.

En nuestro país, existen numerosos antecedentes jurisprudenciales que valoraron estos principios. Por citar algunos ejemplos, podemos mencionar algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “ADC c/ EN-PAMI” (2012), “CIPPEC c/ Estado Nacional” (2014), “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F” (2015), como así también nuestro fallo en análisis Savoia / EN (2019).

La operatividad de los principios permite superar aquellas dificultades que ofrecía el acto denegatorio a través de la simple invocación de las excepciones de manera aparente y dogmática. A partir de la entrada en vigencia de esta nueva ley, el interés simple aparece como una nueva categoría de la legitimación procesal activa, que habilita la participación del ciudadano en las decisiones públicas (Salgan Ruiz, 2019).

IV. IV. La carga de la prueba

La jurisprudencia Interamericana ha sido clara al establecer que toda denegatoria de información debe ser fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información; ante la duda o vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. Además, la Corte internacional recuerda lo imperativo que resulta que las autoridades estatales no se amparen en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información en casos de violaciones de derechos humanos (C.I.D.H. 2010 “Caso Gomez Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil”).

Así también lo sostiene el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre Principios de Derecho Acceso a la Información, donde ha reafirmado que la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada. Ello implica que el Estado debe probar que converge un interés superior urgente en sostener el secreto y que el medio utilizado es el que mejor se ajusta a sus fines (Bazán, 2019).

Esta es la línea de pensamiento adoptada por la CSJN en sus diferentes fallos y ahora, con la reciente ley 27.275, permitiría generar una mayor seguridad jurídica en el ejercicio de este derecho. El Máximo Tribunal Nacional entendió en la causa “Giustiniani Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora” que “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”.

En la misma sentencia, el Cívero Tribunal reafirma que los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información pública si demuestran 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.

V. Postura de la autora

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es un fallo que responde a los máximos estándares internacionales en materia de acceso a la información pública. Entre ellos, se destacan el principio de máxima divulgación, la presunción de publicidad y el alcance limitado de las excepciones.

En ese orden de ideas, nos parece acertado el razonamiento de los jueces a la hora de resolver el problema jurídico. El Máximo Tribunal ponderó principios superiores, mandatos constitucionales y convencionales, por sobre una regla que facultaba al Estado Nacional a negar la información requerida, cuando se tratara de información expresamente clasificada como reservada.

En este caso, la información solicitada no está relacionada con el derecho a acceder a datos personales del actor, es decir, con el ejercicio de un derecho individual. Sino con su derecho de acceder a los documentos del Estado para controlar la actividad gubernamental como ejercicio de un derecho colectivo. Ello, con el fin de exigirle al Estado que cumpla con uno de los requisitos esenciales del sistema republicano de gobierno que es la publicidad de sus actos.

Por todo lo expuesto, la sentencia de la CSJN constituye un precedente jurisprudencial muy importante y una herramienta de control para el ciudadano. Sin embargo, no podemos dejar de observar que el Sr. Savoia, transitó ocho largos años, solicitando a los órganos administrativos y jurisdiccionales el reconocimiento de un derecho que nunca debería haber sido negado. Ni siquiera antes de la sanción de la Ley 27.275, pues ya regían en la materia principios superiores.

Recordemos que nuestro país, el derecho de acceso a la información pública encuentra sustento constitucional no sólo en el art 1 de la Constitución Nacional cuando nos habla de la forma republicana de gobierno, sino que también se encuadra dentro del grupo de los derechos no enumerados del art. 33 de la Carta Magna. Su justificación última radica en que la información pública resulta relevante para la vida de los integrantes y de toda una sociedad en su conjunto.

A partir de la reforma de 1994, cambia el orden de supremacía de las leyes y se incorpora al ordenamiento jurídico tratados internacionales con jerarquía constitucional. En ellos se reafirma la importancia de la publicidad de los actos de gobierno para la transparencia y participación ciudadana. Por ello, no podemos dejar de observar el actual ilegítimo del órgano administrativo y de la Cámara de Apelaciones que desconocieron principios superiores y un derecho humano fundamental de raigambre constitucional.

Celebramos la resolución de la Corte Suprema que vino a subsanar la vulneración de un derecho, pero aún queda mucho por transitar. Creemos que se debe

trabajar fuertemente para que el principio de celeridad procesal se cumpla de manera efectiva, con el objeto de no desalentar al ciudadano a participar en la vida democrática.

VI. Conclusión

El Sr. Savoia presentó una solicitud de acceso a la información pública a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación. Ante el rechazo por parte del órgano administrativo, se dirigió al órgano jurisdiccional manteniendo el objeto de su pretensión. Si bien en una primera instancia se hizo lugar al pedido del actor, la Cámara Contencioso Administrativa entendió que el periodista no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente y concreto. Asimismo, señaló que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer que determinada información quedara excluida del acceso público, conforme el artículo 16 del decreto 1172/03.

Savoia se presenta ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien admite el recurso extraordinario y resuelve favoreciendo al actor. Para ello, debió enfrentarse a un problema jurídico de tipo axiológico donde ponderó el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y el principio de máxima divulgación, incorporados en la reciente ley 27.275.

Además, la Corte insistió que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano que le pertenece al hombre común, y no necesita demostrar interés directo ya que su legitimación activa es amplia. Y en el caso que la información solicitada se encuentra alcanzada por algunas de las excepciones que taxativamente están enumeradas en la ley, es el Estado quien tiene la carga de la prueba.

Esta sentencia constituye el primer precedente en la materia, luego de sancionada la ley nacional de acceso a la información pública. El mismo, sirvió de antecedente clave para la resolución de otros casos similares donde se vio afectado el derecho a saber. La Corte Suprema ha sido clara respecto a la importancia de garantizar políticas de transparencia en un Estado democrático, lo que le permite al ciudadano participar activamente de los asuntos públicos.

VII. Referencias

VII. I. Doctrina

- Basterra, M. (2006). *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Basterra, M. (2019). *La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia*. Cita Online: AR/DOC/4139/2019
- Bazán, V. (2019). *El estado constitucional y convencional de cara a la igualdad, los derechos humanos y otras cuestiones actuales y relevantes*. Cita Online: AR/DOC/3767/2019
- Bidart Campos, G. (2005). *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar.
- Buteler, A. (2015). *Derecho de acceso a la información pública*. La Ley, Buenos Aires, t. II, p. 1757.
- Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.
- Hirschmann, P. (2019). *El derecho de acceso a la información pública, la regulación legal de sus aspectos sustantivos*. Cita Online: AR/DOC/3771/2019
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Recuperado de: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_ELERLI.html
- Salgan Ruiz, L. (2019). *Alcance y contenido del principio de máxima divulgación: nuevas proyecciones en la dimensión individual y colectiva de derecho a la información pública*. Cita Online: AR/DOC/1873/2019
- Toledo, P. (2019). *El derecho de acceso a la información pública*. Cita Online: AR/DOC/679/2019.

VII. II. Jurisprudencia

- C.I.D.H. (19 de septiembre de 2006) “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”.
- C.I.D.H. (24 de noviembre de 2010) “Caso Gómez Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil”.
- C.S.J.N. (4 de diciembre de 2012) “Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI (dto. 1172/2003) s/ amparo ley 16.986”.
- C.S.J.N. (26 de marzo de 2014) “CIPPEC c/ EN — Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/2003 s/ amparo ley 16.986”.

C.S.J.N. (10 de noviembre de 2015) “Giustiniani Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora”.

C.S.J.N. (21 de junio de 2016) “Garrido Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ Amparo ley 16.986”.

C.S.J.N. (7 de marzo de 2019) “Savoia, Martin c/ EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”.

VII. III. Legislación

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1984). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

Constitución de la Nación Argentina. [Const.]. (1994). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Decreto Nacional Número: 1172 Año: 2003. Acceso a la Información Pública. Poder Ejecutivo Nacional carácter secreto y reservado de decretos y decisiones Administrativas –Dejase sin efecto.

Congreso Argentino. (14 de septiembre de 2016). Derecho de Acceso a la Información Pública. [Ley 27.275 de 2016]. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>