



### **Trabajo Final de Graduación**

**“Derecho de acceso a la información. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2019)”**

**Carrera:** Abogacía

**Autor:** Blanca Viviana de los Milagros Rodríguez

**D.N.I N°** 24.242.813

**Número De Legajo:** VABG 41407

**Tutor:** Ab. Cocca, Nicolás

### **Modelo de Caso**

**Tema:** Acceso a la información

**Año:** 2020

**Sumario: I.** Introducción. **II.** Reconstrucción de la Premisa Fáctica. **III.** Historia Procesal. **IV.** Decisión del Tribunal. **V.** Ratio Decidendi. **VI.** Análisis. **VII.** Postura de la Autora. **VIII.** Conclusión. **IX.** Bibliografía.

## **I. Introducción**

Nuestra historia como país, con su idiosincrasia, forma de sentir y pensar, nos demuestra que durante años se ha bregado por el reconocimiento de los derechos humanos. Dentro de ellos se ha dotado de relevancia al derecho de acceso a la información pública y el ejercicio efectivo del principio republicano de publicidad de los actos, que se encuentra plasmado en el artículo primero de la Carta Magna. Es indispensable para el buen funcionamiento del sistema democrático, considerar a la libertad de información como parte esencial de estos derechos fundamentales. Garantizando así el ejercicio de los habitantes, a controlar y conocer los actos de gobierno, impulsando la participación de la ciudadanía.

Del presente trabajo relativo al Derecho de Acceso a la Información Pública, se analizarán los argumentos que originaron distintas instancias judiciales. A través del caso expuesto a estudio “Savoia Claudio Martin C/ Estado Nacional - Secretaria Legal y Técnica (Dto. 1172/03) S/ Amparo Ley 16.986”, de fecha 7 de marzo de 2019. Iniciando el estudio a través de la premisa fáctica que conformara la base del mencionado dictamen, el camino transitado por la historia procesal hasta llegar a la decisión adoptada por el Máximo Tribunal.

La trascendencia jurídica del fallo, se plantea si es posible determinar si los decretos solicitados por el peticionante embestían el carácter o no de públicos es decir, si es pertinente brindar la información requerida, contenida en los decretos dictados por el gobierno de facto entre los años 1976 y 1983 por el Poder Ejecutivo Nacional, atento a la normativa que garantiza el acceso a la información pública o si por el contrario, la negativa por parte de la Secretaria Legal y Técnica es viable por tratarse de información clasificada como “secreta y reservada”, en temas vinculados a la seguridad, defensa o política exterior, comprendido en artículo 16 inc. “a” del Anexo VII del Decreto 1172/3- Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional. Luego se analizarán los argumentos esgrimidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a fin de resolver la cuestión allí planteada.

Seguidamente se esgrimirá una conceptualización del derecho de acceso a la información pública, la recepción en distintos ordenamientos tanto nacionales como internacionales, continuando con el estudio de las excepciones a este derecho y el análisis del principio de máxima divulgación.

La doctrina se ha expresado al respecto diciendo que el acceso a la información es de acuerdo al pensamiento de Marcela Basterra (2018):

Una herramienta legal, cuyo fin es alcanzar la transparencia de los actos del Estado pero también concediéndole participación activa a todos los sectores de la sociedad. (p.03).

Es así que, al caso planteado se reconocerá el derecho de los ciudadanos argentinos de acceder a la información con carácter público, conformando una garantía. El estado nacional deberá garantizarle a sus ciudadanos que podrán exigir que tanto los actos y decisiones efectuadas en el marco de la función pública, estén enmarcadas no solo dentro de un contexto legal sino que además, deberán contar con un amplio consenso social. Afianzando, fomentando y promoviendo la participación ciudadana en asuntos públicos.

Para lograr el objetivo de la presente nota a fallo, se analizará en primer lugar la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal, para luego seguir con el análisis de la ratio decidendi en la sentencia; la descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales y, finalmente, la postura de la suscripta, para así llegar a una conclusión.

## **II. Reconstrucción de la Premisa Fáctica**

El Sr. Savoia Claudio Martín, se presenta el 16 de mayo de 2011 peticionando el acceso a la información pública a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, a fin de solicitar se le entreguen copias de los decretos emanados del Poder Ejecutivo Nacional dictados entre los años 1976 a 1983, durante el gobierno de facto.

La mencionada Secretaría, rechaza lo peticionado, alegando que los decretos no contaban con acceso público, ya que se habían clasificado como “Secretos” y “Reservados”. Se destaca el decreto 1172/03 en su artículo 16 inciso “a”, donde establece que el Poder Ejecutivo puede negarse a brindar acceso a la información de

carácter reservado, cuando estuvieren vinculados a temas relativos a la seguridad, defensa o política exterior.

Ante la negativa, se interpone una acción de amparo, alegando que los argumentos esgrimidos por la Secretaría, no estaban debidamente fundados, además, no cumplía con los requisitos exigidos por las normas constitucionales, así como lo establecido por los Tratados Internacionales.

### **III. Historia Procesal**

El Sr. Savoia se presenta en el año 2011 promoviendo acción de amparo según lo estipulado en el art. 43 de la Constitución Nacional y en la Ley 16.986, contra el Estado Nacional, Secretaria Legal y Técnica a fin de que se le provea la información peticionada y que le fuera rechazada con anterioridad.

La resolución en Primera Instancia del Juzgado Contencioso Administrativo N° 5, hace lugar al amparo, considerando aplicable al caso el decreto 4/2010, donde se releva de la clasificación de seguridad, a todo documento o informe que se encuentre relacionado con el actuar de las Fuerzas Armadas durante los años antes mencionados, con la salvedad de aquellos que contengan información sobre el conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal, agregando que bajo ninguna circunstancia se alterara la clasificación de seguridad otorgada a la información de inteligencia estratégica militar.

Ante este Resolutorio, el Estado Nacional interpone un Recurso de Apelación. Elevado el planteo, interviene la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, hace lugar al recurso interpuesto, revoca la sentencia de Primera Instancia, rechazando el amparo. Los fundamentos vertidos por el Estado, la justificación ante la negativa de entregar los decretos, fueron considerados legítimos, por tratarse de temas relativos a la seguridad, la defensa nacional y las relaciones exteriores.

Contra el fallo de Cámara, el actor plantea el recurso extraordinario federal ante la Suprema Corte, declarándolo admisible y deja sin efecto la sentencia apelada. Disponiendo la constatación de la documentación solicitada, estableciendo que la mayoría de los decretos se habían publicado, si bien muchos continuaban reservados.

#### **IV. Decisión del Tribunal**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, declara admisible el recurso extraordinario federal, hace lugar al amparo y deja sin efecto la sentencia apelada. Dispone que a fin de evitar dilaciones en la etapa de ejecución de la sentencia, vuelvan los autos a Cámara, para que cumplimente lo dispuesto respecto al alcance del mandato judicial, indicando que el Estado en caso de rechazar el pedido de acceso a la información pública, debe expresar los motivos suficientemente fundados ante tal negativa.

Interpuesto el recurso ante el Alto Tribunal, revoca la sentencia de Cámara, poniendo en resalto la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública y hace hincapié en los principios relativos al alcance como así también, al control del Estado y los recaudos que se exigen para limitarlos.

#### **V. Ratio Decidendi**

Se plantea el remedio federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, declarándose admisible y deja sin efecto lo dispuesto por el tribunal de alzada. El fundamento de la resolución es la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (Boletín Oficial, 29 de setiembre de 2016) que fuera sancionado posteriormente luego de haberse iniciado la causa, reiterando la posición sostenida por el Tribunal en cuanto a que, si en el transcurso del proceso judicial surge un nuevo marco normativo vinculado al objeto de litigio, estas normas serán las que se aplicaran.

La Suprema Corte consagra el principio de máxima divulgación, basado en la presunción de que toda información es accesible, existiendo un sistema de excepciones que es de carácter restringido, debiendo estar establecidas previamente en una ley en sentido formal, escrito, en términos claros y precisos, que permita conocer los motivos y normas en las que se fundamenta su negativa.

Reconociendo la amplitud respecto a la legitimación activa del derecho de acceso a la información pública, se considera que la misma se encuentra en poder del Estado, pero pertenece a la ciudadanía, quien ejerce sus Derechos Constitucionales a través del libre acceso a la información. De modo que, por el solo hecho de detentar la condición de integrante del Pueblo Argentino, es razón suficiente para justificar lo peticionado, no

debiendo acreditar perjuicio, interés directo o haber sufrido alguna clase de afectación personal. Admite la legitimación activa y amplia, que permite que toda persona tenga derecho a acceder a la información además de contribuir y fomentar la formación de la opinión pública, asegurando la participación ciudadana, fin último y determinante en el ejercicio de la democracia. Constituyéndose como un remedio para brindar transparencia, no solo de los actos de la administración pública sino también, de la función de los gobernantes.

Es así que, el Estado debe administrarse por los principios de publicidad y transparencia, constituyendo la regla siendo el secreto la excepción. Resultando ilegítima la respuesta estatal, dado que no existió una contestación formal y fundada que justificara su proceder. La conducta que se reprocha al Estado Nacional es la de invocar el carácter secreto y reservado de los decretos, sin fundamentar su base en las normas jurídicas, despojando a los ciudadanos de ese Derecho. Este acto denegatorio administrativo debió tener como base normativa una ley formal, escrita, en términos claros y precisos, donde se señale la excepcionalidad de la razón y se detalle cuales normas continúan siendo secretas, ya que se ha decretado la desclasificación de los mismos. Ese reproche se acentúa luego del dictado del decreto 2103/12 donde habiéndose ordenado la desclasificación de los mismos, algunos aún continuaban mantenidos como secretos y reservados, no obteniendo respuesta convincente por parte del Estado sobre su proceder.

Es por ello que, toda información se presume pública debiendo encontrarse disponible y accesible ante aquel que la solicite, salvo que corresponda a las materias calificadas de reservadas, siendo el Estado el encargado de probar que está comprendido dentro de las excepciones previstas por la ley.

## **VI. Análisis**

Marcela Basterra (2008) afirma que el acceso a la información pública, constituye un requisito primordial para el correcto funcionamiento de la democracia, brindando transparencia a la gestión pública. En un sistema democrático representativo y participativo, los ciudadanos ejercen sus prerrogativas constitucionales a través de la libertad de expresión y del libre acceso a la información.

Con la última reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, el marco

normativo regulatorio del derecho de acceso a la información resultaba insuficiente, por no existir una ley nacional, ya que obstaculizaba el ejercicio de uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Nación Argentina. Era mencionada de manera implícita en los artículos 1º, 14 y 33 de la Carta Magna.

En el nuevo texto normativo, al concederse jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales incorporados a través del artículo 75, inciso 22 de la Ley Suprema, surge el deber de ajustar su texto constitucional a la normativa internacional adquiriendo igual jerarquía. Es así que, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se comienza a desarrollar el control de convencionalidad. Se toma como punto de partida la premisa que una vez que el Estado miembro ratifica el Tratado, los jueces tendrán en sus manos el ejercicio del control de convencionalidad, teniendo en cuenta no solo el contenido del Tratado sino también la interpretación que realice la mencionada Corte.

El Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 13.1, estipula expresamente el derecho a buscar y recibir información, resguardando el derecho de toda persona a solicitar acceso a la información controlada por el Estado, con las limitaciones establecidas por el régimen de restricciones, las que se aplicaran al caso concreto. Debiendo entregarse dicha información sin necesidad de acreditar un interés directo o alegar una afectación personal, con excepción de los casos donde se aplique una restricción que sea efectivamente legítima. Por lo tanto, al concederse esa información, se permite que la misma circule en la sociedad haciéndosela conocer y valorar. En la misma línea se expresaron la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 19.2 estableciendo que todo ciudadano tiene derecho a investigar, buscar y recibir información.

En el ámbito nacional, el 27 de noviembre del año 2001 se sanciona la Ley de Inteligencia Nacional al igual que varios decretos complementarios. Es Así que al año siguiente se dicta el Decreto 950/02 de Inteligencia Nacional en donde, hace referencia en su título V a la clasificación de la información. Seguidamente en el año 2003 entra en vigencia el Decreto N° 1172/03 en el que se aprobó el “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional” cuyo objetivo es publicitar los actos de gobierno asegurando la participación ciudadana. En igual sentido el Anexo

VII regula las excepciones de este derecho, mencionando especialmente la seguridad, defensa o política exterior. En el 2010, el Decreto 4/2010 de Derechos Humanos se lo releva de la clasificación de seguridad a todo documento e información vinculado con el accionar de las Fuerzas Armadas en el período comprendido entre los años 1976 y 1983.

Continuando en la misma línea, en el año 2012 según el decreto 2103 del Poder Ejecutivo Nacional se deja sin efecto el carácter de secreto o reservado a los decretos y decisiones administrativas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional y del Jefe de Gabinete de Ministros.

La Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública es sancionada en setiembre del año 2016, donde se impone la obligación a los tres poderes del Estado, al Ministerio Público, partidos políticos, empresas, universidades y gremios que perciban aportes públicos, a proveer las peticiones de información de cualquier ciudadano no pudiendo exceder el plazo de un mes, con las excepciones de tratarse de información clasificada así como reservada, confidencial o secreta por razones de defensa o de política exterior y toda aquella información que pusiera en peligro el funcionamiento del sistema financiero o bancario, secretos industriales, comerciales, científicos cuya publicación hiciera peligrar la competitividad. No siendo aplicables las excepciones en aquellos casos de graves violaciones a los Derechos Humanos, genocidio, crímenes de guerra o tratándose de delitos de lesa humanidad.

Siendo así que la importancia de esta ley radica en la ampliación de su aplicación a todos los poderes del Estado, pesando sobre éste la carga probatoria respecto de la legitimidad de la restricción. Establece el principio “in dubio pro petitor” de manera que, ante cualquier duda sobre la interpretación de la ley, se resolverá a favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información. Recayendo sobre el Estado, demostrar que frente a las resoluciones que denieguen solicitudes de acceso a la información, debe haberse cumplido con el requisito impuesto encontrándose esas excepciones de forma escrita y contenidas en un texto legal, pudiendo el peticionante recurrir ante el órgano competente.

Siguiendo el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI – (dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986”, ratifica su doctrina referente al derecho que le asiste a todo habitante de acceder a la información solicitada toda vez que la misma pertenece a las personas, no siendo

propiedad exclusiva del Estado, resaltando que el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Pesando sobre éste la obligación de suministrar la información solicitada y dar respuesta fundamentada a lo peticionado; en caso de expedirse por la negativa, deberá hacerlo de conformidad con las excepciones dispuestas.<sup>1</sup>

El Máximo Tribunal reafirmó lo dicho en fallos anteriores respecto al régimen de excepciones oponibles para negar el acceso a la información pública. Se sigue el desarrollo que ha elaborado la Corte Interamericana de Derechos Humanos con respecto a este tema, especialmente mediante el fallo “Claude Reyes y otros Vs. Chile”, afirmándose que el régimen de excepciones posibles debe ser restringido.

## **VII. Postura de la autora**

Sentado lo expuesto es indudable el papel fundamental que juega el reconocimiento legal del derecho de acceso a la información pública, siendo un elemento esencial del sistema representativo, republicano y democrático de nuestro país. Por lo que, toda persona podrá pedir, buscar, acceder y difundir datos, registros y documentos que se encuentren en poder de cualquier empresa, organismo o institución, que reciba fondos públicos o brinde servicios públicos esenciales, garantizando el efectivo ejercicio de la ciudadanía en el control y conocimiento de los actos públicos del Estado. Ciertamente su ejercicio estará sujeto a reglamentación, existiendo limitaciones que se establecerán taxativamente, de manera fundada y su interpretación será restrictiva, evidenciándose la necesidad de establecer pautas claras para clasificar la información, basándose en el principio de máxima divulgación. Dentro de las excepciones, se encuentran las clasificadas como reservada tales como la seguridad nacional, defensa o política exterior, el cual no abarca el secreto sobre actividades criminales, crímenes de lesa humanidad, genocidio que fueran llevadas adelante por el Estado en clara violación de los Derechos Humanos.

Es acertada la decisión de la Corte, en cuanto a considerar que no cumplía con este requisito, encontrándose el mismo ausente, ya que la respuesta brindada por la Secretaria Legal y Técnica de la Nación al alegar el carácter de reservado y secreto de los decretos no esgrimió precisiones además de no mencionar sobre qué base normativa se asentaba para exceptuarse de proveer la información peticionada. Que la sola

---

<sup>1</sup> C.S.J.N., “Asociación Derechos Civiles c/EN-PAMI – (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986”. A. 917. XLVI, 2012.

invocación genérica y dogmática del art.16 Inc. a del Anexo VII Dto.1172/2003 no resultaba útil. Hay que mencionar que su formulación resulta cuestionable luego de dictado el Dto. 2103/2012 donde aún existían decretos que no habían sido desclasificados y continuaban con el carácter de secretos y reservados. Es por ello que este fallo sometido a estudio configura un antecedente jurisprudencial para la aplicación del principio de máxima divulgación como eje central, la presunción de que toda información es accesible, restringiendo las excepciones, las mismas deberá encontrarse previamente en una ley en sentido formal, por escrito, en términos claros y precisos, debidamente fundada y que además permita conocer los motivos y normas en las que se basa para denegar la información solicitada en cada caso en particular.

Será el Estado Nacional el encargado de garantizar el ejercicio del derecho constitucional del acceso a la información pública, asentado en los principios directrices de publicidad y transparencia en la gestión estatal, debiendo brindar toda la información requerida por cualquier ciudadano. Imponiendo al Estado idear, organizar y establecer políticas orientadas a su correcto funcionamiento, promoviendo la transparencia y la participación ciudadana.

Es por ello que si nos remontamos a la época en que estos decretos fueron emitidos, por un gobierno dictatorial correspondiente a la última dictadura militar donde se avasallaron deliberadamente derechos humanos ocultándose crímenes atroces contra la población, marcando así un capítulo negro en nuestra historia argentina. Es meritorio lo dictaminado por la Corte ya que no solo considera la desclasificación de todo documento correspondiente al periodo mencionado sino que reafirma la vigencia del derecho de acceso a la información pública, teniendo como horizonte el respeto por los valores adoptados en la Constitución Nacional, velando por los derechos universalmente reconocidos y fortaleciendo el sistema democrático adoptado por nuestro país.

### **VIII. Conclusión**

De lo precedentemente analizado, se concluye que la sentencia estudiada, guarda importantes aciertos respecto, no sólo a la problemática del caso planteado, sino también lo inherente a la esencia conceptual de la cuestión, porque se resolvió de manera terminante, sobre la necesidad de fundamentación y acreditación fehaciente del

acto que deniega un pedido de acceso a la información pública, debiendo brindar luz en relación a la motivación, de modo que se permita conocer los motivos y las normas sobre las que se asienta la Secretaría para no entregar la información solicitada, además cualquier restricción que pudiera pesar sobre éste Derecho debe surgir de una ley formal del congreso, atento el principio de legalidad. Encontrándose en juego el resguardo de los principios fundamentales de nuestro sistema republicano, el de publicidad de los actos de gobierno y el de transparencia de la administración, para una correcta gobernabilidad, con control de los ciudadanos.

Por lo que considero que el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no solo constituye un antecedente jurisprudencial relevante en la aplicación del principio de máxima divulgación, donde toda información debe ser accesible para la ciudadanía, estableciendo la legitimación activa para el ejercicio del derecho que abordamos, tal como surgía tanto de sus propios precedentes como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Deja nuevamente en claro que, en todos los casos, esa facultad deberá ser entendida de manera amplísima, legitimando de esta forma, el concepto que se establece en la nueva ley de mención, permitiendo darle el respaldo contundente que sirve de basamento para lo resuelto, teniendo como fin último el respeto por los valores supremos establecidos en la Constitución Nacional.

## **IX. Bibliografía**

### **I) Doctrina**

#### **a) Libros**

1. Basterra Marcela (2018) Acceso a la información pública y transparencia Ley 27.275 y decreto reglamentario 206/17 comentado, anotado y concordados. Editorial Astrea. Buenos Aires.

### **II) Legislación**

#### **a) Internacional**

1. Declaración Universal de Derechos Humanos.
2. Pacto de San José de Costa Rica.
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### **b) Nacional**

1. Constitución de la Nación Argentina.

2. Ley N° 25.520 Ley de Inteligencia Nacional. B.O. 6/12/2001.
3. Ley No. 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, B.O. del 14/09/2016.
4. Poder Ejecutivo Nacional, Decreto No. 1172/03 del 03/12/2003, anexo VII, Art. 6, Art 16 Inc. a).
5. Poder Ejecutivo Nacional, No. Decreto 4/2010 del 05/01/2010, Art.1.
6. Poder Ejecutivo Nacional, N° Decreto 2103/2012 del 31/10/2012. B.O. 5/11/2012.

### **III) Jurisprudencia**

#### **a) Internacional**

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Claude Reyes y otros vs. Chile”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

#### **b) Nacional**

1. CSJN, “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986, sentencia de 07 de marzo de 2019.
2. C.S.J.N. “Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Fallo: 335:2393 (4/12/2012).