

UNIVERSIDAD
SIGLO 21



***El derecho de acceso a la información pública eje fundamental del
sistema republicano***

Análisis de caso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Savoia, Claudio Martín
c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986", sentencia de
fecha 7 de marzo de 2019

ALUMNO: Brian Rubén Rotolo

LEGAJO NRO: VAGB65062

FECHA: 05/07/2020

CARRERA: Abogacía

PROFESOR VIRTUAL: Gulli, Belén

SUMARIO: I. Introducción. II. Plataforma fáctica, historia procesal y resolución. III. Ratio Decidendi. IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes. V. Postura. VI. Conclusiones VII. Referencias: doctrina, legislación, jurisprudencia.

1. Introducción

El acceso a la información pública es un derecho constitucional que le pertenece a todo ciudadano por el hecho de ser tal y permite ejercer un control de la actividad estatal. Este derecho se encuentra reconocido constitucionalmente mediante el Pacto de San José de Costa Rica que posee jerarquía constitucional.

El problema jurídico del caso es de relevancia, dado que existe una dificultad en la determinación de la norma aplicable. Este problema se ocupa de distinguir si una norma pertenece a un sistema jurídico de si es aplicable al mismo (Moreso y Vilajosana, 2004).

En el caso bajo análisis, denominado "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986", se discute si el decreto 4/2010 es aplicable al caso o no. Dicho decreto, en su artículo primero, establece que se releva de confidencialidad: "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"; o si se aplica el artículo 16, inciso a, del Anexo VII, del decreto 1172/03, que determina la posibilidad de la negativa por parte del Estado para brindar información clasificada como reservada.

Cabe aclarar que también surge del fallo que durante la tramitación de la presente causa se sancionó el decreto 2103/2012 que relevo del secreto a ciertos decretos, pero no todos los requeridos por Savoia y la ley 27275 de Acceso a la Información Pública, base que ha tomado la Corte para dictar su resolución.

Claudio Savoia, ciudadano y periodista argentino, inicia acción de amparo contra el Estado Nacional con el objetivo de que le sean entregadas copias de decretos emitidos por las Fuerzas Armadas durante el gobierno de facto que detentó el poder en

Argentina desde 1976 a 1983. Dichos decretos hasta la fecha de formulada la demanda se encontraban clasificados como secretos.

La importancia del análisis de este fallo radica en la necesidad de hacer valer ciertos principios que hacen a una República, como el principio de máxima divulgación de los actos de gobierno, que permite el control democrático del accionar del poder político.

Asimismo, importa la relevancia que se otorga en el caso a la excepcionalidad de los supuestos en los que la información debe ser restringida al público y el análisis que se formula en cuanto a la legitimidad procesal para requerir este tipo de información pública y la razonabilidad que funda el rechazo del requerimiento.

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

En el mes de mayo del año 2011, Claudio Savoia formula un pedido de documental a la Secretaría Legal y Técnica perteneciente a la Presidencia de la Nación. Dicha documentación se trataba de un conjunto de decretos dictados por los presidentes de facto entre los años 1976 y 1983. La Secretaría Legal y Técnica rechaza el pedido expresando que dichos decretos han sido caracterizados como secretos o reservados, es decir no se trataba de información de acceso público.

Ante el rechazo injustificado, según su criterio, Savoia inicia una acción de amparo, basándose en el principio de máxima divulgación que debe regir los actos públicos, en la falta de una legislación en sentido formal que regule las restricciones de acceso a la información y en el decreto 4/2010 que relevó del carácter secreto a toda la información y documentación dictada por las Fuerzas Armadas en el período 1976-1983. Asimismo, en subsidio planteó la necesidad de revisión judicial de dicha documental para analizar el verdadero sentido de la reserva, dado que de otro modo se podría dar carácter de secreto arbitrariamente. La jueza de primera instancia hace lugar al planteo de Savoia y declara aplicable el decreto 4/2010, y por tanto obliga a la Secretaría Legal y Técnica a exhibir la documentación requerida, entendiendo que la motivación esgrimida por el Estado Nacional no resultaba suficiente para mantener en secreto la información.

Frente a esta sentencia, el Estado Nacional apela la decisión. El caso llega a la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo quien deja sin efecto la sentencia de primera instancia y rechaza el amparo. La motivación que fundó el rechazo se trata de, en primer lugar, la falta de legitimación de Savoia para solicitar la información referida y, en segundo lugar, declaró que el Estado Nacional ejerció su facultad para limitar el acceso a la información basado en la protección de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación. Contra dicha sentencia, la actora interpone recurso extraordinario federal por estar en juego la interpretación de normas nacionales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, previo a iniciar el examen de los agravios de la actora, aclara que el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado el decreto 2103/2012 que releva el carácter de secreto de cierta información de la época 1976-1983, por tanto deben analizar si los decretos solicitados por Savoia se encuentran dentro de los relevados del carácter de secreto o no, para determinar si el gravamen se encuentra vigente. La conclusión es que algunos si han sido publicados y otros aún no, por lo tanto el gravamen persiste. Asimismo, la CSJN determina que la resolución del caso se realizará mediante la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, 27275, sancionada en el año 2016.

La Corte Suprema hace lugar al amparo. Primeramente, refiere a la necesidad de que, en los casos donde se rechaza la entrega de una documental pública, se realice mediante una decisión escrita, debidamente fundamentada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto. Asimismo, aclara que la legitimación para requerir información pública es amplia y no se requiere la demostración de un interés directo. Dentro de la aceptación del amparo, la CSJN devuelve las actuaciones al tribunal de alzada para que controle el cumplimiento de la sentencia y analice los fundamentos del Estado Nacional en el caso que rechace nuevamente la exhibición de la información requerida.

3. Análisis de la ratio decidendi

La CSJN cita como antecedente el caso “Claude Reyes” resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se describió el principio de máxima divulgación y la restricción mínima que debe tener la información pública.

el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas (considerando 10)

También, en el mismo caso, se ha dicho 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” (considerando 10)

La CSJN cita otro fallo y las disposiciones de la ley 27275, a los fines de expresar la importancia de la fundamentación del rechazo para acceder a información pública.

...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. De esta forma, se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público"(considerando 10).

La CSJN rescata una cita de otro fallo de su autoría donde se expresa a quien pertenece la información pública.

La información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas" (considerando 14)

Por último, cita la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, en su artículo cuarto, en relación a la legitimación activa amplia para realizar este tipo de peticiones. "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 o que cuente con patrocinio letrado”.

IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes.

El análisis conceptual y de antecedentes se realizará en tres cuestiones relevantes que plantea el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En primer término, la legitimación activa para requerir información pública; en segundo lugar, la motivación para el rechazo de la petición, lo que implica una reserva o secreto de la misma, y en tercer lugar, los principios de publicidad y transparencia que hacen a un sistema republicano de gobierno.

La Ley de Acceso a la Información Pública, en su artículo 4, establece 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 o que cuente con patrocinio letrado”, es decir que la legitimación activa es amplia, sin la necesidad de cumplir mayores requisitos, inclusive se prevé para una persona jurídica, no sólo física.

Esta cuestión parece que ha quedado resuelta con la sanción de la ley 27275, en el año 2016, pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Asociación de Derechos Civiles c/ PAMI” ya había expresado, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que:

todas las personas tienen el derecho de solicitar, entre otros, documentación información mantenida en los archivos públicos procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera que es de fuente pública que proviene de documentación gubernamental oficial" (CIDH, Informe sobre Terrorismo Derechos Humanos de 2002, párr. 281, cita del párrafo 27, del Estudio mencionado)¹.

Asimismo, en la causa “Garrido”, donde un diputado nacional, invocando dicho carácter y el de ciudadano requiere una información sobre un funcionario de AFIP, la Corte Suprema expresó que, la legitimación activa para requerir información pública,

¹ CSJN “Asociación de Derechos Civiles c/ PAMI- (dto. 1172/03) si amparo ley 16.986".”, sentencia de fecha 4 de diciembre de 2012.

“debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente”².

Por tanto, tal como expresa Granja (s/f) “la legitimación activa para el ejercicio de este derecho es de cualquier persona, que puede solicitar cualquier información contenida en registros públicos, dado que ésta le pertenece a la sociedad” (pág. 5).

Ahora bien, habiendo quedado claro que no es posible exigir requisitos para entregar la información que es de carácter pública y que se encuentra en manos del Estado, corresponde afirmar que existen ciertas limitaciones fundadas para exhibir cierta documental.

Basterra (s/f) explica que “la información reservada únicamente puede establecerse en forma taxativa y con sustento en el interés público” (pág. 18). También expresa la autora que “toda la información pública debe estar disponible para conocimiento de quien la solicite, salvo que corresponda a materias calificadas de reserva, debiendo el Estado o la entidad poseedora de la información probar la necesidad de secreto” (pág. 21). Es decir que, el rechazo del organismo estatal para entregar cierta información deberá encontrarse acompañado de la motivación o justificativo que lo avale. Por tanto, no puede rechazarse el pedido por si mismo, sin motivo alguno que lo avale.

Fuentes y Cenicazelaya (s/f) refieren al término Estado Abierto para referir a:

la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales, de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en la elaboración de políticas, la rendición de cuentas y, en general, el control ciudadano de la gestión pública y sobre la transparencia en el manejo de la cosa pública (pág. 3).

En este sentido pareciera que se eliminan las limitaciones para acceder a la información dado que toda la información estatal se convierte en absolutamente pública.

² CSJN “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986”, sentencia de fecha 21 de junio de 2016

El sistema argentino se encuentra ubicado en lo planteado por Basterra, es decir que prevé como regla la publicidad, pero establece una serie de excepciones para repeler un requerimiento de información. Por ejemplo por razones de defensa o política exterior, secretos comerciales, científicos, industriales o que pudieran poner en riesgo el sistema financiero, etc. (art. 8 ley 27275).

Por último, en relación a los principios que protege el acceso a la información pública, como publicidad y transparencia, podría decirse que:

la transparencia en la administración pública como un concepto relacionado con la posibilidad de que la información real pueda ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo que éstos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información (Bielli- Pittier, 2018, s/d).

Los autores parten de una desigualdad de poder entre el Estado y los particulares que podría ser, de algún modo, equiparado con el acceso a la información pública igualitario, es decir la información al alcanza de cualquier persona.

El artículo primero de la ley 27275 define ambos principios y sus alcances:

Presunción de publicidad: toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley.

Transparencia y máxima divulgación: toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican...

Por último, cabe citar un párrafo de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la causa “Claude Reyes” cuando expresó que:

el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas³.

V. Postura

³ CIDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, Nro. 151, párrs. 86

Este autor coincide con la resolución que le ha dado al caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación en virtud de que el acceso a la información pública es un derecho constitucional que debe poder ser ejercido por cualquier persona que así lo decida. Es por eso que entiendo que la legitimación activa amplia, sin condicionamientos o necesidad de acreditar interés legítimo es la postura adecuada. De otro modo, nos encontramos bajo la posibilidad de recibir negativas arbitrarias de quienes no quieran que tal o cual información sea difundida.

Por otro lado, la creación legislativa de restricciones o limitaciones también considero que es correcta, pero esa enumeración no debe considerar la regla en excepción. La ley argentina establece trece excepciones, alguna de ellas abiertas en sus definiciones, lo que podría generar una restricción injustificada de acceder a cierta información. En definitiva, la ciudadanía es la titular de esa información y de existir tantas restricciones no se le permitiría gozar de un derecho que le pertenece.

Por último, los principios de publicidad en los actos de gobierno y transparencia en la gestión pública hacen al verdadero sistema republicano y democrático al que debemos aspirar. La información pública debe encontrarse disponible a la ciudadanía en pos de lograr su participación efectiva y no sólo en la emisión del voto. Con la información pública a disposición las personas pueden tomar decisiones participativas en el Estado, además de controlar la gestión pública, denunciar, formular proyectos, etc.

VI. Conclusiones

En relación a todo lo estudiado se puede arribar a las siguientes conclusiones:

1- A pesar de que al momento del inicio de la demanda se encontraba vigente un decreto específico (4/2010) que regulaba la publicidad de los actos realizados por las Fuerzas Armadas en el período 1976- 1983 y otro (1172/2003) que estipulaba la posibilidad del Estado de mantener la reserva de información pública con fundamento en la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió el caso con una ley nacional que se sancionó con posterioridad al momento en que acaecieron los hechos.

2- La legitimación activa para requerir información de acceso público es amplia y no requiere ser fundada o justificada por quien impulsa un requerimiento de este tipo.

3- La regla es que la información pública le pertenece a los ciudadanos por tanto cualquier rechazo a otorgarla debe ser debidamente fundada en alguno de los motivos que expresa la ley aplicable.

4- La nueva corriente de Estado Abierto implica la publicidad de todos los actos de gobierno, ratificando los principios de transparencia, publicidad y máxima divulgación de los mismos, dado que ellos son los que garantizan el sistema republicano de gobierno.

VII. Referencias

Doctrina

Basterra, M. “Los límites al ejercicio del derecho de acceso a la Información Pública. El caso “Chevron” Disponible en https://www.palermo.edu/derecho/pdf/Revista_DerechoAmbiental_Ano3-N2_04.pdf

Bielli G.- Pittier, L. E. “Transparencia, corrupción y acceso a la información pública en la era de la información”. Recuperado de <http://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/3439-transparencia-corrupcion-y-acceso-informacion-publica-era-informacion>

Fuentes, M. Cenicazelaya M. de las N. “El acceso a la información pública como sustrato esencial del gobierno abierto” Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/63597/Conferencia.pdf-PDFA.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Granja, M. C. “El acceso a la información pública y los desafíos argentinos” Recuperado de <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-acceso-a-la-informacion-publica-y-los-desafios>

Moreso, J. J. y Vilajosana, J. M. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid, ES: Marcial Pons

Legislación

Constitución Nacional argentina

Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, 27275

Ley Nacional de Amparo, 16986

Decreto Nacional 4/2010

Decreto Nacional 2103/2012

Decreto Nacional 1172/2003

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre 2006. Recuperado de <https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Jurisprudencia/Claude%20Reyes%20v.%20Chile.pdf>

CSJN "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986", sentencia de fecha 07 de marzo de 2019. Recuperado de <https://cijur.mpba.gov.ar/jurisprudencianacional/2952>

CSJN “Asociación de Derechos Civiles c/ PAMI- (dto. 1172/03) si amparo ley 16.986".”, sentencia de fecha 4 de diciembre de 2012. Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-10405-La-Corte-Suprema-reconocio-el-derecho-de-los-ciudadanos-de-acceso-a-la-informacion-publica.html>

CSJN “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986”, sentencia de fecha 21 de junio de 2016. Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7314852&cache=1506355625344>